



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Dipartimento federale dell'economia DFE

Effetti di un eventuale accordo di libero scambio nel settore agroalimentare sull'agricoltura e sui settori a monte e a valle

Rapporto

in adempimento del Postulato 06.3401 Frick

Approvato dal Consiglio federale il 14 marzo 2008.

Introduzione

Nel **postulato 06.3401** del 23 giugno 2006 il Consigliere degli Stati Bruno Frick ha incaricato il Consiglio federale di redigere un rapporto sul contenuto di un eventuale accordo di libero scambio con l'UE nel settore agricolo e sulle conseguenze che un tale accordo potrebbe avere sull'agricoltura e sui settori a monte e a valle. Il postulato è stato trasmesso il 21 settembre 2006.

Parallelamente, il 28 giugno 2006, il Consiglio federale ha incaricato il DFE e il DFAE di condurre indagini esplorative sul contenuto e sulla forma di un eventuale **accordo di libero scambio tra Svizzera e UE nel settore agroalimentare (ALSA)** nonché di chiarire nel dettaglio le conseguenze dal profilo macroeconomico e nei settori specifici.

Dopo aver preso atto, il 4 luglio 2007, del rapporto intermedio concernente lo studio sulla fattibilità e sugli effetti economici di un ALSA, il Consiglio federale ha incaricato i competenti dipartimenti di portare a termine l'indagine e di elaborare una proposta concettuale riguardante l'entità, il tipo e il finanziamento delle misure collaterali a favore dei settori interessati. Parallelamente ha assegnato il mandato di condurre colloqui esplorativi con l'UE sui valori di riferimento di un possibile accordo sulla sanità. È stato tenuto debitamente conto del fatto che tra un accordo sulla sanità e un ALSA si verrebbe a creare uno stretto legame contenutistico dettato dalla sicurezza delle derrate alimentari. I colloqui presso la Commissione europea e gli accertamenti interni si sono conclusi a gennaio 2008.

In adempimento del postulato 06.3401 Frick, nel presente rapporto vengono illustrati i risultati delle analisi e delle indagini esplorative pertinenti.

Indice

- 1 Valutazione sul piano macroeconomico
- 2 Sintesi dei principali elementi
- 3 Definizione e interessi
- 4 Misure tariffarie
- 5 Misure non tariffarie
- 6 Conseguenze sul piano economico
- 7 Misure collaterali
- 8 Conseguenze sulle finanze pubbliche

1 Valutazione sul piano macroeconomico

Un accordo di libero scambio tra Svizzera e UE nel settore agroalimentare (ALSA) comporterebbe delle conseguenze per l'intera economia svizzera. Gli effetti sarebbero chiaramente positivi. Tuttavia, per il settore primario, l'intensificarsi della concorrenza determinerebbe dei costi di adeguamento. Onde farvi fronte sono previste misure collaterali.

Il settore agroalimentare svizzero è meno integrato nel mercato mondiale, e in particolare in quello interno europeo, rispetto al settore industriale. In virtù dell'Accordo di libero scambio del 1972, per i prodotti industriali nell'ambito degli scambi bilaterali tra Svizzera e UE già da 35 anni vige l'esenzione da dazio; il commercio di prodotti agricoli e derrate alimentari, invece, è soltanto parzialmente liberalizzato. Un ALSA è finalizzato alla liberalizzazione generale del commercio di beni agricoli e derrate alimentari tra Svizzera e UE. L'accordo eliminerebbe gli ostacoli al commercio di natura sia tariffaria (quali dazi e contingenti) sia non tariffaria (quali discrepanze nelle prescrizioni sui prodotti e nelle disposizioni di omologazione). Non contempla tuttavia la ripresa della Politica agricola comune (PAC) dell'UE né l'ingresso nell'Unione doganale europea. L'UE rappresenta un mercato di 490 milioni di consumatori in gran parte con preferenze e valori (multifunzionalità dell'agricoltura, protezione dell'ambiente) simili a quelli dei consumatori svizzeri. Un ALSA permetterebbe agli esportatori svizzeri di acquisire quote sul mercato del nostro principale partner commerciale

Un ALSA avrebbe effetti sull'intero settore economico svizzero. A lungo termine essi sarebbero chiaramente positivi e determinerebbero un aumento durevole del prodotto interno lordo (PIL) di almeno 0.5 per cento l'anno, vale a dire di oltre 2 miliardi di franchi. A ciò si sommano effetti dinamici riconducibili al fatto che la liberalizzazione degli scambi con l'UE nel settore agroalimentare accrescerebbe la capacità della Svizzera di concludere accordi di libero scambio con altri partner commerciali. Simili accordi sono vitali per evitare che le esportazioni svizzere di merci e servizi siano discriminate. L'apertura internazionale favorisce l'impiego ottimale delle risorse che rende possibile un incremento della produttività, assicurando prosperità alla Svizzera. Un ALSA si inserisce pertanto anche nella politica di crescita del Consiglio federale.

La Svizzera fa parte dei Paesi che hanno la protezione alla frontiera più forte per i prodotti agricoli e ciò la distingue dagli altri Paesi industrializzati. La pressione della comunità internazionale sulla Svizzera non è destinata a diminuire, soprattutto in considerazione dei negoziati del ciclo di Doha che prima o poi si concluderanno. L'economia agroalimentare svizzera deve prepararsi per tempo alle future sfide correlate alla tendenza mondiale verso l'apertura dei mercati agricoli. Da un lato s'impone di continuare il percorso di riforma della politica agricola finora tracciato con l'obiettivo di rileggere l'agricoltura in chiave imprenditoriale in piena autonomia e consapevolezza dei rischi. Dall'altro si tratta di cercare opportunità offensive sui mercati esteri con lo scopo di mettere i produttori svizzeri nella posizione di far fronte alla crescente pressione delle importazioni in seguito alla riduzione generale dei dazi agricoli, segnatamente nel quadro dell'OMC, migliorando le possibilità di esportazione verso il mercato interno dell'UE.

Un ALSA promuoverebbe la specializzazione dell'agricoltura svizzera, favorirebbe la nascita di strutture di produzione efficienti che traggono vantaggio dalle economie di scala e accrescerebbe non soltanto la competitività del primario, bensì anche quella dell'industria alimentare e del turismo. Consentirebbe inoltre di contrastare efficacemente il cosiddetto turismo degli acquisti.

L'esempio del settore agricolo austriaco dimostra che è possibile cogliere nuove opportunità di esportazione verso l'UE. La bilancia commerciale austriaca nel settore agroalimentare, fortemente deficitaria nel 1995, è ormai praticamente in equilibrio. In Svizzera i timori legati alla liberalizzazione del mercato caseario attuata nel luglio 2007 si sono rivelati del tutto infondati. Si è infatti registrata una forte crescita sia delle esportazioni sia delle importazioni.

Un ALSA permetterebbe di aumentare il potere d'acquisto dei consumatori e di lottare contro l'elevato livello dei prezzi in Svizzera. Attraverso una politica concorrenziale efficace (soprattutto a livello di

commercio al dettaglio) i prezzi dei prodotti alimentari potrebbero diminuire addirittura del 25 per cento. I consumatori, così come i ristoratori e gli addetti all'industria di trasformazione, avrebbero accesso a una gamma di prodotti con prezzi più vantaggiosi e più ampia.

A prescindere dagli effetti indubbiamente positivi per l'intera economia, un ALSA porrebbe sfide notevoli per l'agricoltura svizzera. L'apertura del mercato determinerebbe perdite di reddito nel primario dettate dall'abbassamento dei prezzi a un livello competitivo per il mercato UE. Rispetto alla situazione risultante dal perfezionamento della politica agricola al ritmo imposto finora (costante calo del reddito settoriale agricolo del 2.5% l'anno) un ALSA comporterebbe, durante un periodo di adeguamento su diversi anni, una perdita di reddito agricolo dell'ordine di diversi miliardi di franchi. Siccome queste stime variano molto in funzione dell'evoluzione dei prezzi e dei costi nonché dell'esito dei negoziati, prima dell'entrata in vigore dell'accordo dovranno comunque essere aggiornate.

Sono previste misure collaterali onde far fronte alla pressione rappresentata dalla concorrenza sul piano internazionale. Oltre a termini transitori (oggetto dei negoziati) sono in discussione diversi strumenti: un sostegno finanziario unico per il riorientamento, aiuti di riqualificazione e per l'abbandono dell'attività agricola, nonché l'adeguamento degli strumenti esistenti quali la promozione dello smercio, i pagamenti diretti o la promozione dell'innovazione. È prevista un'altra serie di accertamenti con le cerchie interessate in merito all'impostazione concreta delle misure collaterali.

L'importo dei mezzi finanziari necessari dipende dall'andamento generale dei prezzi e dei costi nonché dall'esito dei negoziati (termini transitori). Negli ultimi mesi a livello internazionale si è registrato un rincaro dei prezzi nelle materie prime agricole che potrebbe contribuire a contenere i costi di adeguamento. Si dovrà comunque tener conto del freno all'indebitamento che impone la compensazione di tutte le spese supplementari attraverso entrate supplementari o la riduzione delle spese in altri settori.

2 Sintesi dei principali elementi

Un accordo di libero scambio tra Svizzera e UE nel settore agroalimentare (ALSA) mira all'apertura reciproca dei mercati per i prodotti agricoli e le derrate alimentari. L'accordo eliminerebbe gli ostacoli al commercio di natura tariffaria (dazi e contingenti) e non (discrepanze nelle prescrizioni sui prodotti e nelle disposizioni di omologazione). Oltre alle materie prime agricole (latte, bestiame da macello) il libero scambio contemplerebbe pure i livelli della catena produttiva a monte e a valle dell'agricoltura; in altre parole anche i mezzi di produzione (sementi, macchinari) e i prodotti dell'industria di trasformazione (formaggio, yogurt). Un ALSA si inserirebbe coerentemente nel processo di riforma della politica agricola attuato finora e finalizzato a rendere l'agricoltura svizzera più competitiva sul piano internazionale. Un'apertura rispetto all'UE ridurrebbe i costi di produzione per gli agricoltori svizzeri e l'industria di trasformazione e migliorerebbe nel contempo l'accesso al mercato europeo. I consumatori svizzeri trarrebbero vantaggio dal calo di prezzo degli alimenti. Per l'economia si verificherebbe un effetto di crescita positivo che si tradurrebbe in un durevole incremento del PIL pari allo 0.5 per cento, ovvero a 2 miliardi di franchi l'anno. Una simile apertura porrebbe sfide notevoli all'agricoltura. Affinché le nuove opportunità di mercato possano essere sfruttate e le aziende interessate possano essere sostenute nel riorientamento in vista di rispondere alla nuova situazione di mercato, il libero scambio verrebbe introdotto progressivamente e affiancato da misure collaterali.

Contesto e obiettivo

Mentre in virtù dell'Accordo di libero scambio (ALS) del 1972 i beni industriali possono già circolare liberamente tra Svizzera e UE, ciò non è il caso per il settore agroalimentare. Conformemente all'Accordo agricolo del 1999¹ e al Protocollo n. 2 all'ALS² l'apertura è soltanto parziale. Mediante un ALSA s'intende giungere a una completa liberalizzazione del commercio di beni agricoli e derrate alimentari, senza tuttavia riprendere la Politica agricola comune (PAC) dell'UE né aderire all'Unione doganale europea.

Un ALSA contemplerebbe *tutti i livelli* della catena produttiva del settore agroalimentare, ossia

- il *livello a monte* che fornisce mezzi di produzione e beni d'investimento (p.es. concimi, sementi, macchinari);
- l'*agricoltura* che produce materie prime (p.es. latte, frutta, cereali, bestiame da macello);
- il *livello a valle* che trasforma i prodotti agricoli, ossia il primo livello di trasformazione (p.es. caseifici, latterie, macellerie, mulini) e il secondo livello di trasformazione dell'industria alimentare (con prodotti quali biscotti, pasta, cioccolata).

Un ALSA eliminerebbe a tutti i livelli gli *ostacoli tariffari al commercio* come dazi, contingenti e sovvenzioni. La protezione doganale verrebbe abolita progressivamente (termini di transizione adeguati), in funzione della sensibilità dei prodotti. Parallelamente, verrebbero eliminati gli *ostacoli non tariffari al commercio* tra i quali rientrano le discrepanze nelle prescrizioni sui prodotti (p.es. impiego di additivi), sulle proprietà (p.es. percentuale di frutta negli yogurt), sulla dichiarazione (p.es. etichettatura della carne bovina) e nelle disposizioni di omologazione dei prodotti (p.es. prodotti fitosanitari). Per raggiungere questo obiettivo sarebbe necessario allineare le rispettive legislazioni nonché riconoscere l'equivalenza o l'identità delle prescrizioni. Ciò riguarderebbe l'intera legislazione sulle derrate alimentari nonché prescrizioni in materia di salute degli animali, protezione degli animali, norme di commercializzazione, prodotti fitosanitari, concimi, alimenti per animali e protezione delle varietà.³ Negli ambiti sensibili dovrebbero venir previste norme speciali ad esempio per quanto concerne le disposizioni in

¹ L'Accordo agricolo del 1999 siglato nel quadro degli Accordi bilaterali I prevede in particolare la liberalizzazione del commercio caseario dal 1° giugno 2007. Contiene concessioni tariffarie anche per altri prodotti. Inoltre, in diversi settori (sementi, protezione dei vegetali, foraggi, animali vivi e prodotti di origine animale) vengono eliminati gli ostacoli tecnici al commercio.

² Conformemente al Protocollo n. 2 all'ALS, numerosi prodotti agricoli trasformati (prodotti dell'industria alimentare) possono essere importati a dazio zero nell'UE ed esportati senza sovvenzioni dall'UE verso la Svizzera. La Svizzera, dal canto suo, può compensare gli svantaggi rispetto all'UE per quanto riguarda i prezzi delle materie prime mediante dazi e sovvenzioni all'esportazione. Il Protocollo è stato rivisto nel 2004 nel quadro degli Accordi bilaterali II.

³ Per l'eliminazione degli ostacoli (tecnici) non tariffari al commercio vi sono, per principio, tre approcci: il reciproco riconoscimento dell'*equivalenza* o dell'*identità delle prescrizioni sui prodotti* negli ambiti in cui nell'UE vige una legislazione uniforme, il riconoscimento dell'*equivalenza delle prescrizioni nazionali negli ambiti non armonizzati* nonché l'autorizzazione di *importazioni parallele* per determinati mezzi di produzione protetti da brevetto e beni d'investimento (p.es. medicinali per uso veterinario, prodotti fitosanitari). La priorità è data al primo approccio nonostante anche gli altri due siano validi. Va inoltre tenuta in considerazione la revisione in atto della legge sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC).

materia di accesso al mercato per gli organismi geneticamente modificati, l'indicazione del Paese di produzione o determinate ordinanze nel settore della protezione degli animali.

Rapporti commerciali tra Svizzera e UE nel settore agroalimentare: nel 2007, il 71 per cento delle esportazioni svizzere di prodotti agricoli e derrate alimentari (4.6 mia. CHF) era destinato all'UE, mentre il 76 per cento delle importazioni (8.6 mia. CHF) proveniva dall'UE. Tra il 2003 e il 2007 il volume del commercio agricolo con l'UE è cresciuto mediamente del 9.4 per cento l'anno. Nello stesso periodo, le importazioni svizzere sono aumentate soltanto del 6.4 per cento l'anno, mentre le esportazioni verso l'UE hanno registrato un incremento del 16.5 per cento l'anno. Il settore agroalimentare svizzero si è pertanto rivelato particolarmente dinamico sul fronte delle esportazioni. La costante crescita delle esportazioni svizzere induce a ritenere che vi sia ancora un notevole potenziale di sviluppo negli scambi commerciali bilaterali con l'UE. Ciò è evidente anche nel settore caseario: negli ultimi anni (2005-07), le esportazioni di formaggio, in termini di valore, sono aumentate considerevolmente segnando mediamente una crescita del 7 per cento l'anno. Attualmente la Svizzera esporta formaggio nell'UE per 440 milioni di franchi.

Significato

Agricoltura competitiva: il coinvolgimento dell'intera catena produttiva e l'eliminazione degli ostacoli al commercio dovrebbero consentire all'agricoltura di ridurre i costi di produzione (secondo i modelli di calcolo di 1 mia. CHF l'anno) nonché garantire un accesso agevolato dei prodotti svizzeri d'esportazione al mercato dell'UE. Ciò rafforzerebbe la competitività dell'agricoltura svizzera. Considerate la vicinanza geografica, la similitudine delle abitudini in materia di consumi e la notorietà della qualità svizzera, il mercato interno europeo, con i suoi 490 milioni di consumatori, rappresenterebbe il principale sbocco per le esportazioni agroalimentari elvetiche. Parallelamente, potrebbero venir riconquistate quote di mercato sul piano interno andate perse a causa del cosiddetto turismo degli acquisti. L'apertura dei mercati gioverebbe soprattutto ai prodotti di qualità e di nicchia, ossia ai settori che generano un elevato valore aggiunto (latticini e prodotti carnei di prima qualità nonché altre specialità e prodotti dell'industria alimentare).

L'apertura nei confronti dell'UE si inserisce coerentemente nel *processo di riforma* della politica agricola attuato finora; l'obiettivo consiste nella creazione dei presupposti affinché le forze di mercato possano influire maggiormente sullo sviluppo del settore agroalimentare e l'economia agroalimentare possa prepararsi per tempo alle sfide correlate alla tendenza mondiale verso l'apertura dei mercati agricoli (segnatamente nell'ambito dell'OMC). Un ALSA offrirebbe ai produttori chiare prospettive dal profilo imprenditoriale nonché possibilità d'investimento a lungo termine. Ciò permetterebbe all'agricoltura svizzera di accaparrarsi quote d'esportazione sul mercato dell'UE e di migliorare la sua competitività rispetto alla crescente concorrenza da parte di Paesi terzi.

Vantaggi per i consumatori: i consumatori, abituati all'elevato livello dei prezzi svizzeri, approfitterebbero di un tendenziale allineamento dei prezzi delle derrate alimentari a quelli praticati nell'UE: Secondo i modelli di calcolo, i prezzi al consumo potrebbero diminuire addirittura del 25 per cento. Il calo dei prezzi delle derrate alimentari determinerebbe un aumento del potere reale d'acquisto delle economie domestiche elvetiche.

Crescita economica: il prodotto interno lordo (PIL) registrerebbe un aumento durevole di almeno 0.5 per cento l'anno, ossia di 2 miliardi di franchi circa. Questo impulso alla crescita è riconducibile a due effetti macroeconomici.

- *Prezzi delle derrate alimentari più bassi* determinerebbero un calo dei costi di sostentamento. Le economie domestiche avrebbero quindi più denaro a disposizione da spendere in altri settori (*effetto della domanda*).
- La maggiore pressione sui prezzi spingerebbe le imprese svizzere del settore agroalimentare a ridurre i costi e ad *aumentare la produttività*, attraverso una produzione più efficiente e lo sfruttamento dei nuovi margini di manovra a livello di acquisti e smercio (costi di produzione più bassi, maggiori sbocchi per lo smercio dei prodotti). Ciò si tradurrebbe, in Svizzera, in un aumento della competitività dell'*agricoltura*, dell'*industria alimentare* e del *settore turistico*. Le risorse liberatesi a seguito del miglioramento della produttività potrebbero venir impiegate in altri settori economici. A livello macroeconomico l'offerta aumenterebbe (*effetto dell'offerta*).

L'entità dei vantaggi per i consumatori e dell'aumento del PIL dipende dall'evoluzione dei prezzi nel periodo precedente l'entrata in vigore dell'ALSA.

Per le *finanze pubbliche* il finanziamento delle misure collaterali rappresenterebbe un onere supplementare a breve e medio termine, ma a lungo termine la crescita economica determinerebbe maggiori entrate per Confederazione, Cantoni e Comuni. L'ALSA può quindi essere considerato un investimento in vista del rafforzamento dell'economia svizzera e del miglioramento della competitività dell'intero settore agroalimentare.

L'allineamento dei prezzi al livello di quelli competitivi praticati sul mercato dell'UE provocherebbe un'*erosione del reddito agricolo*.⁴ Rispetto alla situazione risultante dal perfezionamento della politica agricola al ritmo imposto finora (costante calo del reddito settoriale agricolo del 2.5 per cento l'anno) un ALSA comporterebbe, durante un periodo di adeguamento di diversi anni, una flessione del reddito agricolo di diversi miliardi di franchi.⁵ L'effettiva entità della perdita dipenderà dalla capacità del settore primario di sfruttare le opportunità economiche supplementari (potenziale di riduzione dei costi, potenziale d'esportazione, aumento della produttività, specializzazione in settori che generano un elevato valore aggiunto) e dalla misura in cui le perdite rimanenti verranno attutate mediante misure collaterali. Onde sostenere in primo luogo le aziende agricole nella fase di transizione verso il nuovo contesto di mercato e garantire che i necessari adeguamenti avvengano in modo socialmente sostenibile, oltre a *termini transitori* (oggetto dei negoziati) sono necessarie adeguate misure collaterali (decise autonomamente dalla Svizzera). Sono in discussione diversi strumenti:

- *sostegno finanziario unico* per il riorientamento (proporzionale alle perdite);
- *aiuti di riqualificazione e per l'abbandono dell'attività agricola* vincolati alla vendita o alla locazione definitiva delle superfici;
- adeguamento degli strumenti esistenti come la *promozione dello smercio*, i *pagamenti diretti* o la *promozione dell'innovazione*.

In vista dell'impostazione concreta delle misure collaterali sono previsti ulteriori contatti con le cerchie interessate. L'importo dei fondi necessari ammonterebbe a diversi miliardi di franchi. Esso dipende tuttavia dall'andamento generale dei prezzi (in questi ultimi mesi a livello internazionale si è registrato un rincaro dei prezzi delle materie prime) e dei costi nonché dall'esito dei negoziati (termini transitori).

⁴ Siccome soltanto il 20-30 per cento delle differenze di prezzo delle derrate alimentari è riconducibile a prezzi di produzione più elevati (prezzi delle materie prime agricole), un ALSA eserciterebbe una *pressione sui prezzi* anche sui *livelli a monte e a valle* dell'agricoltura, ossia sul mercato su cui si approvvigiona l'agricoltura e sul primo livello di trasformazione. Il secondo livello di trasformazione (*industria alimentare*), invece, è già caratterizzato da condizioni di libero scambio con l'UE e numerose imprese sono già competitive sul mercato europeo. Il *commercio al dettaglio* subirebbe una notevole pressione sui margini soprattutto per quanto riguarda i prodotti a basso costo, ma potrebbe risparmiare sui costi d'acquisto ed espandersi più facilmente all'estero. Nel complesso i presupposti per l'industria alimentare e il commercio al dettaglio svizzeri sono buoni per far fronte alle sfide rappresentate da un ALSA.

⁵ Cfr. il capitolo 6, Conseguenze sul piano economico

3 Definizione e interessi

Contesto

Onde adeguare il quadro per uno sviluppo equilibrato di tutti i settori dell'economia svizzera alle condizioni, in costante mutamento, dei mercati globalizzati, il Consiglio federale intende siglare un accordo di libero scambio tra Svizzera e UE nel settore agroalimentare (di seguito: ALSA).

Il settore agroalimentare svizzero è meno integrato nel mercato mondiale e in particolare nel mercato interno europeo rispetto a quello industriale. Mentre gli scambi di beni industriali con l'UE sono stati liberalizzati oltre 35 anni fa mediante l'Accordo di libero scambio del 1972 (di seguito: ALS) e numerosi ostacoli non tariffari al commercio sono stati eliminati con l'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità del 1999 (di seguito: ARR), il commercio di prodotti agricoli e derrate alimentari è soltanto parzialmente liberalizzato.

- Per numerosi prodotti agricoli trasformati (prodotti dell'industria alimentare) il Protocollo n. 2 all'ALS prevede l'esportazione a dazio zero dalla Svizzera verso l'UE e l'importazione esente da sovvenzioni dall'UE verso la Svizzera nonché la possibilità, per entrambe le parti, di compensare le differenze di prezzo delle materie prime all'atto dell'importazione e dell'esportazione. Il Protocollo n. 2 è stato rivisto nel 2004 nel quadro degli accordi bilaterali II (ampliamento del campo d'applicazione, nuovo meccanismo di compensazione dei prezzi).
- L'Accordo agricolo siglato nel 1999 nel quadro degli Accordi bilaterali I (di seguito: AA) prevede diverse concessioni tariffarie, in particolare la totale liberalizzazione del commercio caseario (attuata il 1° giugno 2007). Inoltre, in vari settori (sementi, prodotti fitosanitari, foraggi, animali vivi e prodotti di origine animale) è prevista l'eliminazione di diversi ostacoli tecnici al commercio.

Un ALSA estenderebbe il libero scambio tra Svizzera e UE all'intero settore agroalimentare completandolo. Ciò implica un approccio globale. L'eliminazione degli ostacoli tariffari al commercio dovrebbe venir affiancata dalla soppressione degli ostacoli non tariffari al commercio a tutti i livelli della catena produttiva agroalimentare.

Contesto nazionale e internazionale

Le indagini esplorative e le analisi relative all'ALSA si sono svolte a margine del ciclo di negoziati di Doha dell'OMC, che, nel caso sfociassero in un accordo, determinerebbero una sostanziale riduzione della protezione alla frontiera per l'agricoltura svizzera e il divieto di sovvenzionare le esportazioni. Siccome è impossibile prevedere l'esito dei negoziati, nell'analisi delle conseguenze che un ALSA potrebbe avere non sono state formulate ipotesi al riguardo.

Il progetto di un ALSA si inserisce in una serie di progetti di riforma sul piano politico interno che riguardano il settore agroalimentare. In primo luogo va citato l'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA 2011) deciso dalle Camere federali il 22 giugno 2007, che prevede il trasferimento di fondi dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti nonché la soppressione delle sovvenzioni all'esportazione, tranne per quanto riguarda la legge sull'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli trasformati ("legge sul cioccolato")⁶. Ciò riflette la tendenza a livello mondiale di lasciare che le forze di mercato esercitino maggior influsso sul settore agroalimentare senza tuttavia mettere in discussione la retribuzione delle prestazioni fornite nell'interesse della collettività. Nella valutazione delle conseguenze di un ALSA sul piano economico si è partiti dal presupposto che la PA 2011 venga applicata conformemente alle proposte espresse a suo tempo dal Consiglio federale.

Il progetto di un ALSA è in relazione anche alle revisioni in atto della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG) e della legge sulle derrate alimentari (LDerr). La revisione della LOTG è intesa a eliminare ulteriori ostacoli tecnici al commercio nel traffico merci (derrate alimentari comprese) tra l'UE e la Svizzera, segnatamente anche laddove non esistono accordi internazionali sulla base del reciproco riconoscimento dell'equivalenza e dell'identità delle prescrizioni legali.

⁶ Nell'ambito dell'OMC la Svizzera si è impegnata ad abrogare i contributi all'esportazione di cui alla "legge sul cioccolato" entro il 2013.

Parallelamente al progetto ALSA sono state svolte indagini esplorative in merito alla conclusione di un accordo sulla sanità tra Svizzera e UE.

Definizione di ALSA

La liberalizzazione degli scambi commerciali nel settore agroalimentare tra Svizzera e UE permetterebbe di avvicinare i prezzi alla produzione e al consumo praticati in Svizzera al livello dell'UE e contribuirebbe a rafforzare la competitività del settore agricolo e agroalimentare nonché a migliorare le possibilità di esportazione verso il mercato europeo. L'introduzione di un accordo di libero scambio non comporterebbe la ripresa della Politica agricola comune (PAC) né l'adesione all'Unione doganale europea. Al fine di garantire il pieno raggiungimento dell'obiettivo prefissato, occorre coinvolgere tutti i livelli della filiera di produzione alimentare:

- l'*agricoltura*, che produce materie prime (p.es. cereali, bestiame da macello, latte, frutta, verdura, barbabietole da zucchero, semi oleosi);
- i *settori a monte*, che forniscono alla produzione agricola i mezzi di produzione e beni d'investimento necessari (p.es. concimi, sementi, prodotti fitosanitari, foraggi, macchinari e installazioni);
- i *settori a valle*, suddivisi in primo livello (aziende preposte alla trasformazione di materie prime: mulini, latterie, caseifici, macellerie, ecc.) e secondo livello di trasformazione (produzione industriale di prodotti agricoli trasformati: cioccolata, pasta, minestre, biscotti, ecc.) fino alla distribuzione finale dei prodotti ai consumatori.

Al fine di creare pari opportunità rispetto al mercato interno dell'UE, occorre abolire nella misura maggiore possibile gli ostacoli al commercio sia tariffari (dazi, contingenti, sovvenzioni all'esportazione, ecc.) sia non tariffari (prescrizioni tecniche divergenti relative a produzione, natura, caratterizzazione e omologazione dei prodotti, ecc.). Gli ostacoli non tariffari al commercio negli scambi bilaterali con l'UE possono essere eliminati essenzialmente attraverso tre approcci complementari:

- il reciproco riconoscimento dell'equivalenza o dell'identità delle prescrizioni relative ai prodotti e delle procedure d'omologazione nei settori in cui vige una legislazione UE uniforme (ambito armonizzato)⁷;
- il riconoscimento dell'equivalenza di prescrizioni nazionali nei settori in cui la normativa europea non è armonizzata o lo è solo in parte (ambito non armonizzato);
- l'autorizzazione di importazioni parallele di determinati mezzi di produzione e beni d'investimento protetti da brevetto (p.es. medicinali per uso veterinario, prodotti fitosanitari).

Tuttavia, la chiave per l'eliminazione degli ostacoli non tariffari nel quadro di un eventuale ALSA è costituita dal reciproco riconoscimento delle prescrizioni in ambito armonizzato. Gli altri due approcci – riconoscimento dell'equivalenza delle prescrizioni nell'ambito non armonizzato e autorizzazione delle importazioni parallele di beni protetti da brevetto – sono comunque altrettanto importanti.

Nell'ambito degli accordi bilaterali stipulati con l'UE attualmente in vigore, il reciproco riconoscimento in ambito armonizzato si fonda sull'*equivalenza* delle prescrizioni legali relative a un dato settore. Il cosiddetto principio di equivalenza consente alle Parti di mantenere, con i dovuti adeguamenti, le disposizioni della propria normativa. Ciononostante il riconoscimento dell'equivalenza delle disposizioni che non hanno esattamente lo stesso contenuto può risultare dispendioso e per principio dovrebbe essere effettuato ogni qual volta il diritto viene modificato da una delle Parti. Per quanto riguarda i settori circoscritti e relativamente poco dinamici questo procedimento viene solitamente effettuato in poco tempo e con mezzi contenuti. Nei settori che invece presentano una struttura più complessa e un campo di applicazione più ampio e dinamico l'attuazione del principio di equivalenza rivela spesso difficoltà di carattere tecnico anche insormontabili. Un eventuale ALSA si applicherebbe all'insieme delle norme del diritto sulle derrate alimentari (caratterizzazione, igiene e controllo degli alimenti, additivi, sostanze estranee e componenti, organismi geneticamente modificati) nonché alle disposizioni del diritto agrario (protezione degli animali, salute degli animali, norme di commercializzazione, prodotti fitosanitari, concimi, foraggi e protezione delle varietà). Dal momento che questi sono ambiti nei quali gli adeguamenti vengono fatti a ritmo quasi quotidiano, non avrebbe senso (cercare di) applicare allo stesso modo il principio dell'equivalenza. Nell'ambito di un eventuale ALSA il reciproco riconoscimento delle prescrizioni potrebbe limitarsi ai casi in cui risulti evidente l'*identità* di fatto delle prescrizioni. Poiché il livello di regolamentazione del settore agroalimentare in Svizzera e nell'UE è comparabile, non

⁷ Conformemente all'AA, l'equivalenza delle prescrizioni è attualmente riconosciuta nell'ambito di determinati mezzi di produzione, degli standard biologici, delle norme igieniche relative a latte, latticini, animali e sottoprodotti di origine animale. Da luglio 2007 tale principio è applicabile anche al resto degli alimenti di origine animale.

dovrebbero sorgere difficoltà materiali di fondo. Tuttavia, nei settori particolarmente sensibili, caratterizzati da politiche preferenziali diverse, dovrebbero essere previste deroghe.

Interessi

Gli interessi della Svizzera nei confronti di una liberalizzazione degli scambi con l'UE nel settore agroalimentare sono molteplici e sono dettati da vari aspetti di natura politica.

- *Politica dei prezzi:* la Svizzera viene definita "l'isola dei prezzi elevati". Nel 2006 i prezzi praticati nel nostro Paese risultavano del 133 per cento superiori alla media europea⁸, superando abbondantemente il livello registrato nei Paesi vicini quali l'Austria (+101%), la Germania (+103%), l'Italia (+104%) e la Francia (+107%). Eppure, tale divario è andato assottigliandosi (nel 1995 l'indicatore del livello dei prezzi segnava una differenza del 156%) grazie alle efficaci riforme intraprese nel corso dell'ultimo decennio. Nonostante ciò, la Svizzera figura tuttora (insieme a Norvegia, Islanda e Danimarca) ai primi posti nella classifica dei Paesi più cari d'Europa. A conti fatti, quindi, malgrado l'elevato reddito nominale, il reale potere d'acquisto del franco svizzero risulta essere solo di poco superiore a quello dei Paesi limitrofi. Nel 2006 esso si attestava al 129 per cento della media europea rispetto al 123 per cento dell'Austria, al 110 per cento della Germania, al 107 per cento della Francia e al 100 dell'Italia⁹. Tra i prodotti il cui costo è superiore alla media in Svizzera figurano in primo luogo le derrate alimentari (livello dei prezzi nel 2006: 143% rispetto alla media UE)¹⁰. Le forti differenze di prezzo sono principalmente dovute all'elevata protezione alla frontiera di cui beneficiano da sempre i prodotti agricoli. Di conseguenza, la completa apertura del settore agroalimentare potrebbe contribuire ad abbattere il triste primato svizzero.
- *Politica di crescita:* per garantire un benessere durevole al nostro Paese occorre sfruttare al meglio le possibilità economiche e tecniche date dalla globalizzazione. Il rafforzamento dell'integrazione della Svizzera nei mercati internazionali è uno degli elementi fondamentali della strategia di crescita elaborata dal Consiglio federale. In questo senso, dopo l'impegno profuso ai sensi di una conclusione proficua del ciclo di negoziati dell'OMC, si mira ora ad ampliare la rete di accordi di libero scambio con importanti partner economici della Svizzera. Il partner principale è senz'altro l'Unione europea. Benché in molti settori esistano già accordi di libero scambio fra Svizzera e UE (prodotti industriali, prestazioni di vario genere e fattori di produzione quali capitale e lavoro), il commercio transfrontaliero di prodotti agricoli e derrate alimentari incontra ancora notevoli ostacoli. Data la limitata pressione concorrenziale internazionale cui è sottoposto, il settore agroalimentare svizzero può concedersi il privilegio di mantenere bassa la propria produttività, praticare prezzi elevati e dare prova di scarso dinamismo. La liberalizzazione degli scambi nel settore agroalimentare tra Svizzera e UE consentirebbe in breve tempo di potenziare la competitività non solo dell'agricoltura ma anche dell'industria alimentare e del turismo. Le quote di mercato andate perse a livello nazionale potrebbero essere riacquisite e ne potrebbero essere conquistate delle nuove all'estero. Nel contempo crescerebbe il reale potere d'acquisto delle economie domestiche, generando un incremento della domanda percepibile anche in altri settori dell'economia. Una volta compiuti i debiti adeguamenti strutturali, le risorse liberate nel settore agroalimentare potrebbero essere impiegate in settori caratterizzati da una più elevata produttività. È quindi lecito credere che un ALSA avrebbe un impatto positivo sulla crescita economica.
- *Politica agricola:* l'agricoltura e il settore agroalimentare svizzeri devono prepararsi per tempo ad affrontare le sfide future correlate alla tendenza mondiale verso l'apertura dei mercati agricoli. Si tratterebbe in primo luogo di proseguire in modo coerente il cammino di riforma già avviato, nell'intento di infondere nuovamente all'agricoltura l'antico spirito imprenditoriale fondato sull'indipendenza e la consapevolezza dei rischi. D'altra parte occorrerebbe adottare un approccio offensivo nei confronti dei mercati esteri al fine di ampliare le possibilità di esportazione e consentire così ai

⁸ Fonte: Eurostat. I livelli dei prezzi al consumo citati sono ottenuti rapportando parità di potere d'acquisto e tassi di cambio. Per parità di potere d'acquisto s'intendono i tassi di conversione monetari risultanti dalla trasposizione di indicatori economici sotto forma di valuta nazionale in una moneta comune denominata "standard di potere d'acquisto" (SPA), al fine di allineare il potere d'acquisto delle differenti valute e consentire quindi di effettuare i debiti confronti. Il paragone è effettuato sulla base della media dei 25 Stati membri dell'UE calcolata nel 2006. Se l'indice relativo al livello dei prezzi in un Paese risulta superiore a 100, il Paese in questione è considerato relativamente caro rispetto alla media UE.

⁹ Fonte: Eurostat. Il valore indicato corrisponde all'indice (previsto) del PIL pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA), commisurato alla media dei 25 Stati membri dell'UE calcolata nel 2006.

¹⁰ Lo stesso dicasi per l'Austria (+111%), la Germania (+105%) e l'Italia (+115%), sebbene a un livello più contenuto; in Francia invece, rispetto alle altre categorie di prezzi, quelli delle derrate alimentari (+107%) si situano a un livello analogo alla media UE.

produttori svizzeri competitivi di contrastare efficacemente la forte pressione sulle importazioni, conseguenza inevitabile della generale riduzione dei dazi sui prodotti agricoli decisa in seno all'OMC. Il fatto che negli ultimi anni le esportazioni nei Paesi dell'EU siano costantemente aumentate indica che il potenziale di sviluppo degli scambi non è ancora esaurito. Creando pari opportunità rispetto alla concorrenza dell'UE gli agricoltori svizzeri disporrebbero di prospettive chiare e stabili su cui poter impostare le proprie decisioni d'investimento a lungo termine. Fissando termini transitori adeguati e disponendo misure collaterali consone, la conclusione di un ALSA non solo non porrebbe problemi quanto all'adempimento del mandato attribuito all'agricoltura dalla Costituzione, bensì sarebbe perfettamente compatibile con l'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA 2011). In ogni caso, un ALSA non comporterebbe, né ora né in futuro, la ripresa della Politica agricola comune (PAC).

- *Politica sanitaria*: alla luce della crescente interconnessione fra settori economici, a medio termine la sicurezza delle derrate alimentari potrebbe essere garantita mediante attività e provvedimenti economicamente sostenibili, unicamente se la Svizzera aderisse alle norme fissate a livello europeo, partecipasse alla loro elaborazione e vegliasse alla loro applicazione. Il livello di protezione della salute e dei consumatori in Svizzera e UE è, nel complesso, considerato equivalente.
- *Politica economica estera*: la progressiva apertura del settore agroalimentare al mercato interno europeo amplierebbe il raggio d'influenza della politica economica estera svizzera in altri settori, sia in seno all'OMC che nell'ambito dei negoziati per la conclusione di accordi di libero scambio con importanti partner economici che riguardano in misura sempre crescente l'ambito agricolo.
- *Politica europea*: la conclusione di un ALSA rappresenterebbe il logico prosieguo del cammino bilaterale intrapreso dalla Svizzera in materia di politica europea. Grazie ad esso, verrebbe abbattuto uno degli ultimi grandi ostacoli all'integrazione dell'economia svizzera nel mercato interno europeo. La definizione e l'attuazione di una nuova politica agricola estera, caratterizzata da una maggiore competitività, non pregiudicherebbero la sovranità e l'autonomia del Paese, e l'evoluzione dei rapporti fra Svizzera e UE non ne risulterebbe minimamente compromessa.

Dal canto suo, anche l'Unione europea dimostra interesse per la conclusione di un accordo che intensifichi gli scambi con la Svizzera nel settore agricolo e alimentare, già sostanzialmente agevolati dall'AA. In virtù della clausola evolutiva in esso contenuta, dal 2003 la Commissione europea dispone di un mandato negoziale per l'ampliamento del campo d'applicazione dell'accordo con la Svizzera.

Oltre alle motivazioni di natura puramente commerciali, l'allineamento della legislazione elvetica a quella dell'UE gioverebbe ad entrambe le parti poiché permetterebbe loro di far fronte comune nell'interesse della protezione della salute qualora la qualità degli alimenti non fosse ineccepibile.

4 Misure tariffarie

Dazi e limitazioni quantitative

L'ALSA è finalizzato ad abolire i dazi e le limitazioni quantitative tuttora vigenti nel traffico merci tra la Svizzera e l'UE. Siccome nel settore dei prodotti industriali (capitoli della tariffa doganale 25-97) il principio del libero scambio è applicato da tempo in virtù dell'ALS del 1972, l'ALSA riguarderebbe unicamente il commercio di prodotti agricoli (voci della tariffa doganale 01-24), liberalizzato soltanto parzialmente.

I dazi e le limitazioni quantitative per i prodotti non sensibili, ossia quelli che non sono ottenuti in Svizzera e per i quali si applicano già attualmente aliquote di dazio relativamente basse, come ad esempio la frutta tropicale e il riso, potrebbero essere annullati immediatamente dopo l'entrata in vigore dell'ALSA. Per i prodotti sensibili, vale a dire quelli significativi dal profilo della politica agricola e che sottostanno ad una protezione doganale¹¹ piuttosto elevata, come ad esempio il latte, la carne, i cereali, i semi oleosi, gli ortaggi e la frutta indigena, dovrebbe venir concordato un periodo transitorio per una riduzione scaglionata di dazi e limitazioni quantitative. Negli accordi bilaterali siglati con Stati terzi l'UE ha stabilito piani di smantellamento di dazi e contingenti in funzione della sensibilità dei prodotti agricoli e negoziato deroghe di durata limitata per i prodotti sensibili. Spesso l'UE coniuga la riduzione dei dazi a contingenti a dazio zero. Questi ultimi vengono progressivamente aumentati in funzione del calo dei dazi.

Lo smantellamento di dazi e contingenti doganali per i prodotti sensibili potrebbe ricalcare lo schema concordato nel quadro dell'AA per la liberalizzazione del commercio caseario, che prevedeva aumenti graduali dei contingenti parallelamente a riduzioni dei dazi sui prodotti non contingentati per un periodo transitorio di cinque anni. Tuttavia, devono essere vagliati anche altri approcci.

Per quanto riguarda il Protocollo n. 2 all'ALS del 1972, il libero scambio potrebbe determinare un progressivo allineamento dei prezzi delle materie prime agricole rendendo superfluo il sistema di compensazione dei prezzi dei prodotti di trasformazione considerati e, di conseguenza, il protocollo stesso. Fino alla completa liberalizzazione degli scambi rimarrebbe in vigore l'attuale Protocollo n. 2, compresi gli adeguamenti periodici alle differenze di prezzo delle materie prime determinanti per la compensazione dei prezzi.

Sovvenzioni all'esportazione

Contemporaneamente all'entrata in vigore dell'ALSA si dovrebbe rinunciare a tutte le sovvenzioni all'esportazione, a meno che questo aspetto non sia già stato concordato in un altro contesto (p.es. OMC).

Norme in materia di origine

Com'è il caso per qualsiasi accordo di libero scambio, un ALSA dovrebbe contemplare norme in materia di origine che stabiliscano le condizioni cui deve adempiere un prodotto affinché possa essere considerato un prodotto originario ai sensi dell'accordo e di conseguenza beneficiare di un accesso preferenziale al mercato. Per poter essere riconosciuto come prodotto originario svizzero, ad esempio, un prodotto deve essere stato interamente ottenuto in Svizzera oppure deve essere stato trasformato in modo da comportare un incremento minimo prestabilito del valore o la classificazione del prodotto finito in una voce di tariffa diversa da quella del materiale precursore originario di un Paese terzo (cosiddetto "salto di voce").

Per quanto riguarda i beni agricoli e le derrate alimentari è molto probabile che nel quadro di un ALSA le attuali preferenze tariffarie reciproche verrebbero applicate unicamente ai prodotti originari svizzeri e dell'UE, ossia soltanto il cumulo bilaterale dell'origine sarebbe possibile.

¹¹ I dazi agricoli medi (ad valorem) a livello di OMC ammontano al 16.5 per cento per l'UE e al 36 per cento per la Svizzera.

Importazioni da Paesi terzi

Anche dopo l'introduzione del libero scambio Svizzera e UE manterrebbero le rispettive normative in materia di commercio estero con Stati terzi. Esse prevedono dazi di diversa entità per i Paesi terzi. Conformemente alla *Trade Policy Review* della segreteria dell'OMC, in Svizzera l'aggravio daziario (non ponderato) sui prodotti agricoli e le derrate alimentari è mediamente di oltre il 15 per cento superiore a quello nell'UE. Su questa percentuale incidono in particolare le merci rilevanti dal profilo della politica agricola. È molto probabile che il dazio esterno applicato dalla Svizzera sulle merci rilevanti dal profilo della politica agricola, tendenzialmente più elevato rispetto a quello dell'UE, rimarrà invariato anche dopo la conclusione del ciclo di negoziati di Doha. Per quanto concerne l'aggravio daziario (non ponderato) sugli altri prodotti, invece, la Svizzera si situa già attualmente ben al di sotto del livello dell'UE.

Traffico attivo di perfezionamento

Per la trasformazione di merci destinate ad essere esportate in Paesi terzi, l'industria può ricorrere al traffico attivo di perfezionamento. Le rispettive materie prime possono essere acquistate sul mercato mondiale e importate esenti da dazio, trasformate e successivamente riesportate. Dal maggio 2006 in questo ambito si applicano disposizioni semplificate. Siccome Svizzera e UE non formano un'unione doganale, la combinazione traffico attivo di perfezionamento e ALSA potrebbe determinare prezzi inferiori a quelli praticati sul mercato comune e quindi distorsioni nella concorrenza, poiché i prezzi delle materie prime sul mercato mondiale sono generalmente più bassi rispetto a quelli applicati nell'UE e in Svizzera. Le disposizioni dell'accordo, in particolare le norme in materia di origine, dovrebbero essere impostate in modo da prevenire un simile pericolo.

Scorte obbligatorie

Per i prodotti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione e dell'esercito in caso di conflitto o in situazioni di crisi, non ottenibili in quantitativi sufficienti all'interno del Paese, la Svizzera può introdurre l'obbligo di costituire scorte obbligatorie. Attualmente dispone di scorte obbligatorie di cereali panificabili, zucchero, grassi, oli, riso, caffè e alimenti per animali. Onde garantire il finanziamento delle scorte obbligatorie, su questi prodotti viene riscosso un cosiddetto contributo al fondo di garanzia che tuttavia non può creare discriminazioni tra i prodotti indigeni e quelli d'importazione.

Le scorte obbligatorie di derrate alimentari verranno mantenute anche dopo l'introduzione del libero scambio con l'UE. Tuttavia, per i cereali panificabili, lo zucchero, i grassi, gli oli e gli alimenti per animali dovrebbero venir riviste le modalità di finanziamento, poiché nell'ambito dell'Uruguay Round dell'OMC i contributi al fondo di garanzia riscossi su questi prodotti sono stati tarifficati e in caso di soppressione generalizzata dei dazi nel traffico merci con l'UE non potrebbero più venir prelevati. Siccome esiste una base legale per modelli alternativi di finanziamento, l'adeguamento può aver luogo unilateralmente.

Onde garantire l'approvvigionamento del Paese in caso di gravi perturbazioni dei mercati europei, sarebbe opportuno prevedere privilegi reciproci per fronteggiare le restrizioni all'esportazione in periodi di crisi.

5 Misure non tariffarie

Aspetti orizzontali

Prima di entrare nel merito di temi specifici del settore agroalimentare è opportuno illustrare gli aspetti intertematici dell'abolizione degli ostacoli commerciali non tariffari a livello orizzontale.

Cooperazione nel settore dell'analisi dei rischi

Per garantire la sicurezza degli alimenti, la salute di animali e piante nonché la protezione dell'ambiente e degli animali sono indispensabili una stretta interconnessione e un ampio scambio d'informazioni tra le competenti autorità in Svizzera e nell'UE. Un accento particolare è posto sulla collaborazione nel settore dell'analisi dei rischi in riferimento a prodotti e tecnologie rilevanti dal profilo sanitario, ambientale e della protezione dei consumatori.

Un'intensa collaborazione tra Svizzera e UE a livello di analisi dei rischi consente anche di adottare misure di prevenzione e di lotta efficaci in caso di alimenti che non soddisfano i requisiti qualitativi richiesti e di malattie infettive. A questo riguardo sono state svolte indagini esplorative anche nel settore sanitario (cfr. il rapporto concernente l'accordo sulla sanità).

La cooperazione a livello di analisi dei rischi è significativa anche nel contesto di un ALSA. Occorre garantire che la Svizzera emani decisioni di omologazione identiche dal profilo formale e materiale a quelle degli Stati membri dell'UE. A tal fine la Svizzera dovrebbe poter partecipare nella misura maggiore possibile ai tre elementi dell'analisi dei rischi dell'UE, segnatamente valutazione dei rischi (*risk assessment*), gestione dei rischi (*risk management*) - tuttavia soltanto per quanto riguarda l'elaborazione della decisione (*decision shaping*) - e comunicazione dei rischi (*risk communication*), mantenendo comunque la sua autonomia in riferimento alla presa della decisione (*decision taking*).

Riconoscimento dell'equivalenza delle prescrizioni nazionali nell'ambito non armonizzato

Nell'ambito armonizzato, con una legislazione uniforme a livello di UE, gli ostacoli tecnici al commercio possono essere eliminati semplicemente adeguando la legislazione svizzera a quella dell'UE. Sulla base della constatazione dell'equivalenza o dell'identità delle rispettive prescrizioni legali è possibile fissare in un accordo internazionale il reciproco riconoscimento dei certificati di conformità (risultati di analisi, ispezioni, certificazioni). Grazie a simili accordi, i prodotti regolarmente messi in commercio sul territorio giurisdizionale di una Parte possono circolare liberamente anche sul territorio giurisdizionale dell'altra Parte. Nel quadro degli Accordi bilaterali I sono stati stipulati accordi di questo tipo per determinate categorie di prodotti (ARR e parti dell'AA). L'impegno del Consiglio federale in vista dell'ulteriore allineamento del diritto elvetico al diritto armonizzato dell'UE e del perfezionamento degli accordi sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio nonché dell'estensione ad altre categorie di prodotti è notevole.

Nell'ambito non armonizzato, senza una legislazione uniforme a livello di UE, la situazione è diversa. All'interno dell'UE (o dello SEE nel quale vigono parimenti le disposizioni dell'UE) si applica, in linea di massima, il principio del reciproco riconoscimento delle prescrizioni nazionali non armonizzate, detto anche Principio del "Cassis-de-Dijon". Esso sancisce che un prodotto ottenuto e/o immesso regolarmente sul mercato in uno Stato membro dell'UE conformemente alle rispettive prescrizioni nazionali può essere commercializzato ovunque nell'UE a meno che ciò sia in contrasto con interessi pubblici superiori del Paese d'importazione. Il reciproco riconoscimento delle prescrizioni nazionali non sostituisce l'armonizzazione delle prescrizioni nazionali a livello di UE, bensì la integra.¹² Il reciproco riconoscimento delle prescrizioni nazionali non armonizzate è importante soprattutto per le derrate alimentari per le quali a livello di UE vigono prescrizioni orizzontali in materia di igiene, additivi, etichettatura, eccetera, ma non esistono norme verticali concernenti la composizione.¹³

Nel quadro di un ALSA globale, come auspicato dalla Svizzera, l'accesso al mercato non dovrebbe essere garantito soltanto sulla base di un allineamento delle disposizioni nell'ambito armonizzato ben-

¹² Il Principio del "Cassis-de-Dijon" – scaturito da una decisione presa nel 1979 dalla Corte di giustizia delle comunità europee – nell'UE è applicato da oltre venticinque anni in virtù degli articoli 28 e 30 (ex art. 30 e 36) dell'accordo CE.

¹³ Sono interessati tra l'altro ortaggi, pane, prodotti di pasticceria, yogurt, tè, frutta, pasta, birra, prodotti ittici, spezie e ingredienti aromatizzanti nonché vitamine e minerali addizionati agli alimenti.

si anche in virtù del reciproco riconoscimento di prescrizioni nazionali nell'ambito non o parzialmente armonizzato.

Proprietà intellettuale

Il 22 giugno 2007, nel quadro dei dibattiti sulla Politica agricola 2011, le Camere federali hanno deciso d'inserire un nuovo articolo 27b nella legge sull'agricoltura (LAgr), che sancisce l'esaurimento internazionale per i mezzi di produzione agricoli e i beni d'investimento protetti da brevetto. Questa disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (contemporaneamente al rispettivo adeguamento dell'ordinanza sui prodotti fitosanitari).

L'articolo 27b LAgr si riferisce ai mezzi di produzione disciplinati da tale legge (sementi, concimi, alimenti per animali, prodotti fitosanitari). Per i mezzi di produzione che non rientrano nel campo d'applicazione della LAgr, come ad esempio i medicinali per uso veterinario, la questione dell'esaurimento regionale della protezione tramite brevetto è tuttora in sospeso.

Riguardo ai medicinali per uso veterinario si pone tuttavia il problema della delimitazione rispetto ai medicinali per uso umano. Una simile delimitazione è indispensabile in quanto, spesso, i prezzi dei medicinali per uso umano sono amministrati. Il prezzo risulta da una ponderazione di interessi di politica sociale e d'innovazione. L'abrogazione dell'esaurimento nazionale della protezione tramite brevetto per simili prodotti consentirebbe d'importare medicinali protetti da brevetto da Paesi con prezzi tenuti artificialmente bassi. Ciò potrebbe minare gli obiettivi di politica sociale e d'innovazione determinanti per la definizione del prezzo.

Un approccio differenziato si impone anche per quanto riguarda il materiale vegetale di moltiplicazione (sementi e tuberi-seme). L'articolo 27b LAgr sancisce l'esaurimento internazionale soltanto per il materiale di moltiplicazione vegetale protetto da brevetto. Esso non tange le disposizioni in materia di protezione delle varietà. Conformemente alla Convenzione internazionale per la protezione delle novità vegetali (nella versione rivista del 1991), l'esaurimento regionale è possibile nel quadro dell'appartenenza a un'organizzazione intergovernativa (art. 16 cpv. 3).

Ambito agricolo

Alcuni dei temi affrontati in questo capitolo sono già oggetto dell'attuale AA, come ad esempio le sementi, le misure di quarantena per i vegetali e determinati aspetti del diritto sugli alimenti per animali e della protezione degli animali. In altri settori, come ad esempio quello dei prodotti fitosanitari o quello dei concimi minerali, le prescrizioni legali sono già state ampiamente allineate a quelle dell'UE. Ciononostante sono stati inseriti nelle indagini esplorative perché rientrano nel campo normativo di un ALSA globale e in alcuni casi potrebbero venir integrati in un simile accordo soltanto dopo i dovuti adeguamenti e perché oltre alle norme tecniche devono essere armonizzati determinati aspetti giuridici correlati all'omologazione.

Alimenti per animali

Il settore degli alimenti per animali è disciplinato dall'allegato 5 all'attuale AA. Le rispettive appendici, contenenti le liste delle sostanze e dei prodotti omologati nonché le prescrizioni legali di cui è stata riconosciuta l'equivalenza, sono finora rimaste praticamente vuote. Dal 1° luglio 2007 vige l'equivalenza delle prescrizioni igieniche nel settore degli alimenti per animali.

Considerato l'elevato aggravio daziario, attualmente il commercio di alimenti per animali è molto limitato. Tuttavia, la situazione dovrebbe cambiare con la soppressione dei dazi nel quadro di un ALSA. In questo ambito il reciproco riconoscimento delle prescrizioni legali è fondamentale. Ciò presuppone l'armonizzazione delle disposizioni concernenti l'omologazione di additivi negli alimenti per animali. Affinché le Parti possano emanare decisioni d'omologazione identiche è indispensabile che vi sia uno scambio d'informazioni istituzionalizzato per quanto riguarda le valutazioni scientifiche determinanti per le decisioni di omologazione.

Prodotti fitosanitari

Nel settore dei prodotti fitosanitari la legislazione elvetica è ampiamente armonizzata con quella dell'UE, la quale prevede che a livello di UE vengano esaminati e omologati i principi attivi e negli Stati membri siano esaminati e omologati i singoli prodotti fitosanitari. Onde agevolare il reciproco riconoscimento delle omologazioni, la Svizzera dovrebbe poter partecipare alla procedura di valutazione dei principi attivi dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e avere accesso ai fascicoli

completi relativi ai prodotti nonché alle valutazioni. Deve essere promosso anche uno scambio d'informazioni con gli Stati membri per quanto riguarda l'omologazione dei singoli prodotti fitosanitari.

Sementi

Il settore delle sementi è disciplinato dall'allegato 6 all'attuale AA. Il reciproco riconoscimento delle disposizioni legali esiste per le specie vegetali campicole (cereali, patate, semi oleosi) e per quelle foraggere. Questo riconoscimento si applica parimenti alle varietà, escludendo esplicitamente le varietà geneticamente modificate. Sono in corso i lavori in vista dell'estensione del reciproco riconoscimento delle prescrizioni legali al materiale di moltiplicazione della vite, della frutta e delle bacche.

Protezione delle varietà

Per quanto riguarda la protezione delle varietà, Svizzera e UE dispongono di sistemi comparabili che si basano sui principi della Convenzione dell'Unione internazionale per la protezione delle novità vegetali (UPOV). Nell'UE i titoli di protezione delle novità vegetali vengono concessi a livello nazionale o comunitario. La concessione dei diritti di protezione delle varietà comunitari è di competenza dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO). Nell'UE, per la protezione delle varietà e per tutti gli altri ambiti della proprietà intellettuale vige il principio dell'esaurimento regionale. I sondaggi in questo ambito vertevano sulla possibilità di estendere i diritti di protezione delle varietà comunitari concessi dal CPVO al territorio elvetico. Dovrà essere vagliata anche una partecipazione della Svizzera in seno al CPVO.

Misure di protezione dei vegetali (quarantena)

Questo ambito è già disciplinato dall'AA (allegato 4). L'equivalenza delle disposizioni legali concernenti le misure volte a evitare l'introduzione e la propagazione di organismi nocivi ai vegetali è stata accertata. Sono escluse le palme e le piante di agrumi. Grazie al reciproco riconoscimento del passaporto delle piante quale documento commerciale, le merci, per le quali sono state riconosciute le prescrizioni legali, possono circolare liberamente.

Nel quadro di un ALSA tra le due Parti dovrebbe venir considerata l'abolizione dei controlli commerciali alla frontiera (l'AA prevede ancora controlli ridotti). Il riconoscimento andrebbe esteso anche a palme e piante di agrumi. A tal fine dovrebbero venir armonizzate le disposizioni fitosanitarie relative a tali piante che in Svizzera non vengono affatto coltivate.

Concimi

Le disposizioni europee si riferiscono unicamente ai concimi minerali. I concimi organici sono disciplinati a livello di Stati membri. Pertanto, questo settore è soltanto parzialmente armonizzato.

Le prescrizioni legali svizzere in materia di concimi minerali sono state allineate a quelle dell'UE tranne per quanto concerne il tenore in cadmio dei concimi potassici. L'importazione di concimi recanti la menzione "Concimi CE" è già autorizzata in virtù dell'ordinanza sui concimi.

Norme di commercializzazione

A livello comunitario le norme di commercializzazione (p.es. classi di qualità e calibro per frutta e ortaggi, classificazione della qualità per carne e carcasse, ecc.) sono molto più puntuali rispetto a quanto è il caso in Svizzera. In alcuni casi la legislazione elvetica non prevede alcuna norma di questo tipo oppure presenta lacune e discrepanze rispetto alla normativa UE.

Dichiarazione di prodotti ottenuti con metodi di produzione vietati

Le uova importate provenienti da allevamenti in batteria vietati in Svizzera devono recare un'indicazione in tal senso sull'imballaggio affinché siano chiaramente riconoscibili per i consumatori finali.

Protezione degli animali

Nell'UE il settore della protezione degli animali è parzialmente armonizzato. La legislazione UE contempla il trasporto di animali, gli animali da reddito agricoli nonché la macellazione e la soppressione¹⁴. Diversamente da quanto è il caso per gli altri due ambiti, le disposizioni concernenti il trasporto di animali rientrano nell'AA (allegato 11 sulle misure in ambito veterinario). Da un confronto fra le disposizioni vigenti in materia di protezione degli animali è emerso che in diversi settori le prescrizioni elvetiche sono più articolate e più severe rispetto a quelle dell'UE.

Mediante il "Piano d'azione 2006-2010" nei prossimi anni la CE intende impostare in modo più mirato le sue politiche comunitarie in materia di protezione e benessere degli animali. Nel quadro di un ALSA deve essere tenuta in considerazione la sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti della protezione degli animali.

Ambito alimentare

Considerazioni generali

Affinché nell'ambito di un ALSA sia possibile eliminare i controlli doganali tuttora esistenti è indispensabile riprendere quanto già acquisito sul piano comunitario - e, in linea di principio, anche quanto sarà acquisito in futuro - per quanto riguarda la sicurezza degli alimenti e altre prescrizioni sui prodotti. Indipendentemente da ciò, la Svizzera nutre un reale interesse all'adeguamento della sua legislazione a quella dell'UE. Nell'ambito del progetto "Legge sulle derrate alimentari 2010" (LDerr 2010) è in corso l'analisi delle condizioni per la ripresa, di massima, di quanto acquisito sul piano comunitario in ambito alimentare, vale a dire di circa 150 regolamenti e direttive. Una ripresa parziale comporterebbe una frammentazione della legislazione e non rientrerebbe nell'ottica dell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Le prescrizioni in materia d'igiene e di controlli per prodotti di origine animale nonché le prescrizioni specifiche per vino e bevande spiritose sancite dal diritto agrario CE figurano già nell'AA del 1999.

La ripresa di quanto già acquisito sul piano comunitario in relazione alle derrate alimentari determinerebbe un cambiamento di sistema nella rispettiva legislazione elvetica. Per poter creare un sistema chiuso di protezione della salute e di tutela contro le frodi dovrebbero venir introdotti nuovi procedimenti come nuovi prodotti alimentari o "novel food", obblighi di dichiarazione e notificazioni. Per i consumatori svizzeri un simile cambiamento di sistema nella legislazione sulle derrate alimentari non rappresenterebbe un peggioramento per quanto concerne la protezione della salute e la tutela contro le frodi.

Nell'ambito del progetto LDerr 2010 sono stati individuati i potenziali ambiti problematici correlati alla ripresa di quanto acquisito a livello di UE in ambito alimentare. Trattasi del principio positivo¹⁵, del concetto di valore limite e di tolleranza, dell'indicazione del Paese di produzione e della dichiarazione di sostanze allergeniche.

Prescrizioni in materia d'igiene

Nel corso di questi ultimi anni la Svizzera ha proceduto al completo allineamento della legislazione in materia di igiene a quella dell'UE, che a sua volta è stata oggetto di una revisione totale nel 2004. Sulla base di questo allineamento, il 1° dicembre 2006 il Comitato misto veterinario dell'AA ha riconosciuto l'equivalenza delle prescrizioni in materia d'igiene per le derrate alimentari di origine animale. Sulla scorta di tale riconoscimento, in una fase successiva sarà possibile eliminare i controlli alla frontiera per simili alimenti agevolando considerevolmente il traffico merci tra Svizzera e UE.

Prescrizioni in materia di controlli

Il regolamento 882/2004 prescrive in quale modo deve svolgersi il controllo ufficiale delle derrate alimentari negli Stati membri dell'UE e quali provvedimenti vanno adottati per le merci importate da Pae-

¹⁴ In via suppletiva: aspetti correlati agli animali selvatici e alla protezione di animali utilizzati a scopo sperimentale.

¹⁵ Conformemente a tale principio, possono essere immessi sul mercato unicamente alimenti e additivi esplicitamente definiti e autorizzati a norma di legge. Contrariamente a ciò, nell'UE possono essere immessi sul mercato tutti gli alimenti che non sono esplicitamente vietati.

si terzi che non soddisfano i requisiti legali. Se la Svizzera dovesse riprendere quanto acquisito a livello comunitario, i prodotti importati da Paesi terzi verrebbero per principio controllati alla frontiera esterna dell'UE (tranne nel caso degli aeroporti internazionali). In relazione all'eliminazione dei controlli alla frontiera nell'ambito dell'AA, attualmente per le derrate alimentari di origine animale vengono presi provvedimenti onde adempiere le condizioni poste dall'UE per i controlli nei Paesi terzi.

Prescrizioni in materia di dichiarazione

Indicazione del Paese di produzione

Secondo la legislazione UE, il Paese di produzione deve essere indicato soltanto se vi è un rischio di frode per il consumatore. Questo principio non si applica per la carne bovina e i prodotti di carne bovina, per la frutta e la verdura fresche nonché per le uova, prodotti per i quali è obbligatorio indicare la provenienza. In Svizzera, invece, l'obbligo di indicare il Paese di produzione si applica indistintamente per tutti i prodotti.

In caso di utilizzazione di una materia prima importata, in Svizzera l'indicazione del Paese di produzione è obbligatoria soltanto se la parte di materia prima importata rispetto al prodotto finito è superiore al 50 per cento in massa e se la designazione specifica contiene un'indicazione che potrebbe erroneamente indurre a pensare che la materia prima proviene dal Paese indicato come Paese di produzione della derrata alimentare.

Il 30 gennaio 2008 la Commissione europea ha emanato un disegno di regolamento sull'informazione dei consumatori di derrate alimentari all'attenzione del Parlamento e del Consiglio dei ministri, il quale prevede nuove disposizioni in materia di indicazione della provenienza.

Mescolanze involontarie con sostanze allergeniche

Nell'UE l'obbligo di dichiarazione vige soltanto in caso di aggiunta volontaria di sostanze allergeniche. In Svizzera, invece devono essere dichiarate anche le mescolanze involontarie con sostanze allergeniche.

Sostanze autorizzate e residui

Sostanze estranee e componenti (concentrazioni massime)

Il Consiglio federale stabilisce, fondandosi su una valutazione tossicologica ed epidemiologica, le concentrazioni massime per le sostanze estranee e i componenti (valori limite). In virtù della LDerr, il Consiglio federale può, nella misura in cui sia tecnicamente possibile, stabilire le concentrazioni massime a un livello inferiore a quello che esigerebbe imperativamente la protezione della salute (valori di tolleranza). Questa peculiarità elvetica dei valori di tolleranza permette alle autorità preposte all'esecuzione di agire, conformemente al principio di prevenzione, già prima del raggiungimento della soglia che rappresenta una minaccia diretta per la salute. Nell'UE non esiste uno strumento direttamente comparabile. Le prescrizioni vigenti in Svizzera in materia di concentrazioni massime di sostanze estranee e componenti sono state tuttavia in larga misura allineate a quelle dell'UE.

Additivi, aromi ed enzimi

Nella legislazione europea additivi, aromi ed enzimi sono disciplinati separatamente. In quella elvetica, invece, aromi ed enzimi rientrano nella categoria degli additivi. Nel quadro della revisione della normativa in atto a livello di UE, in futuro questo settore dovrebbe essere disciplinato mediante regolamenti direttamente applicabili, mantenendo tuttavia la distinzione tra additivi, aromi ed enzimi. Il diritto svizzero in materia di additivi è sempre stato periodicamente adeguato a quello dell'UE. In caso di integrazione dei nuovi regolamenti UE nel diritto svizzero sugli additivi non si porrebbero quindi particolari problemi.

Alimenti speciali

Integratori alimentari

La legislazione UE in materia di integratori alimentari si basa sulla direttiva quadro 2002/46/CE, secondo cui devono essere fissati i quantitativi massimi e i composti di sostanze nutritive consentiti. In questo ambito si applicano le disposizioni nazionali degli Stati membri. Attualmente la direttiva contempla unicamente vitamine e sostanze minerali. Fintantoché non si giungerà a un accordo su altre sostanze, gli Stati membri possono emanare prescrizioni in modo autonomo.

Alimenti per l'alimentazione speciale

A livello di UE, gli alimenti per l'alimentazione speciale, come ad esempio quelli destinati ai lattanti e ai diabetici oppure quelli ipocalorici e dietetici, sono disciplinati nella direttiva 89/398/CE. Per determinati prodotti esistono direttive specifiche già riprese dalla Svizzera. Per i casi non disciplinati specificatamente, la Svizzera ha emanato le sue proprie disposizioni mediante l'ordinanza sugli alimenti speciali.

Nuovi alimenti

Siccome l'UE non applica il principio positivo a livello di legislazione sulle derrate alimentari, ha introdotto il principio dei nuovi prodotti alimentari "novel food" (regolamento 258/97). Conformemente a tale principio, tutti gli alimenti di cui non era autorizzata l'immissione sul mercato europeo prima del 1997 sottostanno all'obbligo di autorizzazione. Ciò non riguarda unicamente gli alimenti pronti per il consumo, bensì anche nuovi ingredienti, vegetali e relative preparazioni. In Svizzera si applica una procedura simile, l'obbligo di autorizzazione in virtù dell'articolo 5 ODerr, che tuttavia riguarda unicamente gli alimenti pronti per il consumo.

"Health Claims" (rivendicazioni salutistiche)

Il regolamento quadro dell'UE 1924/2006 crea i presupposti per disciplinare le indicazioni (o pubblicità) relative al valore nutritivo o alle proprietà salutistiche degli alimenti. È prevista la creazione di un registro comunitario nel quale siano riportate le indicazioni consentite per quanto riguarda il valore nutritivo e le proprietà salutistiche degli alimenti, tuttavia con termini transitori lunghi. A partire dal 1° aprile 2008 in Svizzera saranno applicabili condizioni simili, onde assicurare la maggior compatibilità possibile con l'UE per quanto concerne questo settore.

Temi speciali

Oggetti e materiali destinati a entrare in contatto con gli alimenti

La normativa elvetica sugli oggetti d'uso ha ripreso integralmente i rispettivi regolamenti europei. Per quanto riguarda gli oggetti e i materiali destinati a entrare in contatto con gli alimenti, la legislazione europea contempla due concetti – frode e tracciabilità – sconosciuti nel diritto svizzero per questa categoria di prodotti. La ripresa dei due concetti nella legislazione elvetica non comporterebbe particolari problemi.

Organismi geneticamente modificati (OGM)

La moratoria (2005-10) vieta, per principio, la coltivazione di piante transgeniche e di conseguenza questo tema non è oggetto dei negoziati con l'UE. Per quanto riguarda l'applicazione dell'ingegneria genetica a livello alimentare, in alcuni casi la Svizzera applica disposizioni più severe rispetto all'UE.

- I prodotti OGM possono essere immessi sul mercato soltanto se autorizzati dalle competenti autorità sulla scorta di un esame specifico. In Svizzera devono essere adempiuti criteri particolari come ad esempio la salvaguardia della dignità della creatura nonché la tutela della produzione senza OGM. Alcuni dei prodotti OGM autorizzati nell'UE non lo sono in Svizzera.
- In Svizzera, diversamente da quanto è il caso nell'UE, vige un obbligo di dichiarazione dei prodotti OGM preparati e distribuiti in strutture di ristorazione pubbliche (ristoranti, mense, ospedali, ecc.).
- I prodotti ottenuti da organismi convenzionali, ossia non transgenici, possono recare la dichiarazione "ottenuti senza ingegneria genetica". Alcuni Stati membri dell'UE prevedono possibilità analoghe in parte compatibili con la normativa svizzera in parte no.

Acqua

Le prescrizioni svizzere nel settore dell'acqua potabile sono più o meno comparabili a quelle vigenti a livello di UE. Esistono tuttavia alcune differenze visto che nella Comunità europea l'acqua minerale naturale non è considerata acqua potabile. Affinché le disposizioni elvetiche possano venir allineate a quelle del diritto UE, è necessario soltanto procedere alla revisione dell'ordinanza concernente l'acqua potabile, l'acqua sorgiva e l'acqua minerale.

Vino, bevande spiritose e bevande aromatizzate a base di vino

I settori vino, bevande aromatizzate a base di vino e bevande spiritose sono disciplinati nell'AA (allegati 7 e 8). Attraverso una dichiarazione congiunta, nel quadro dell'AA la Svizzera si è impegnata ad adeguare la sua legislazione sulle bevande aromatizzate a base di vino e sulle bevande spiritose a quella dell'UE. In questi ultimi anni la legislazione elvetica è stata in gran parte armonizzata alle disposizioni dei regolamenti CE per quanto concerne sia le bevande aromatizzate a base di vino e le bevande spiritose sia i prodotti della viticoltura, con conseguenti modifiche sostanziali dell'ordinanza

sulle bevande alcoliche (dichiarazione dei solfiti, autorizzazione per l'utilizzo di trucioli di legno di quercia, aggiunta di correttivi, ecc.). L'allineamento al diritto europeo proseguirà anche in futuro.

6 Conseguenze sul piano economico

Introduzione

La soppressione generalizzata di dazi e ostacoli tecnici al commercio tuttora vigenti nei confronti dell'UE determinerebbe un allineamento dei prezzi praticati in Svizzera per le merci agricole e le derrate alimentari a quelli dei Paesi europei confinanti. In un contesto altrimenti invariato, ciò si tradurrebbe in un aumento del potere d'acquisto reale per le economie domestiche elvetiche e di conseguenza in una maggiore domanda sul piano economico generale non soltanto di merci agricole e derrate alimentari bensì anche di altri beni e servizi. Ne conseguirebbe un reale incremento del reddito nazionale (effetto della domanda).

Parallelamente a ciò, la maggiore pressione sui prezzi spingerebbe le imprese svizzere attive nel settore agroalimentare a ridurre i costi. L'obiettivo della riduzione dei costi può essere raggiunto da un lato con strutture e metodi di produzione più efficienti (p.es. specializzazione nella coltivazione o nella produzione di prodotti che generano un elevato valore aggiunto, miglior sfruttamento di edifici, impianti e macchinari, intensificazione della collaborazione, ottimizzazione dei processi, ecc.) e dall'altro sfruttando il più ampio margine di manovra nei settori degli acquisti e dello smercio risultante dal libero accesso al mercato interno europeo. Ciò si tradurrebbe in un incremento della produttività nel settore agroalimentare e le risorse liberatesi (lavoro, capitale) potrebbero venir impiegate in modo più efficiente in altri settori economici con produttività media più elevata. Ne risulterebbe una crescita dell'offerta sul piano economico generale e di conseguenza anche del PIL reale (effetto dell'offerta). Un ALSA potrebbe quindi offrire un notevole contributo in termini di crescita economica.

All'aumento del reddito sul piano economico generale risultante dall'apertura dei mercati agroalimentari si contrapporrebbe il calo del reddito settoriale dell'agricoltura a causa della forte contrazione dei prezzi. A breve termine il primario subirebbe perdite in termini di cifra d'affari, ma a medio e lungo termine le migliori opportunità di smercio sul mercato europeo nonché strutture e condizioni di produzione più efficienti offrirebbero buone possibilità di espansione alle imprese competitive dell'industria agroalimentare svizzera. In ogni caso aumenterebbe considerevolmente l'interazione sul piano nazionale e internazionale del settore agroalimentare.

Mediante modelli di calcolo si è cercato di quantificare gli effetti sul piano settoriale specifico e sul piano economico generale

Conseguenze sul piano economico generale

Metodo

Per analizzare le conseguenze di un ALSA sul piano economico generale è stato utilizzato un modello generale di equilibrio. Questo strumento viene spesso utilizzato per calcolare gli effetti a livello macroeconomico di riforme delle politiche commerciali ed economiche. Il modello contempla sia i flussi di merci tra i singoli settori, ad esempio tra l'agricoltura e i livelli di produzione a monte e a valle del primario, sia i flussi commerciali internazionali. Esso comprende pure diverse categorie di beni e servizi.

Onde poter interpretare correttamente i risultati scaturiti dai modelli di calcolo, è importante conoscere le ipotesi sulle quali si basa lo scenario "ALSA". Per le simulazioni nel quadro dei modelli si è partiti dai presupposti che:

- la politica agricola 2011 sarà applicata entro il 2011 conformemente ai parametri precedentemente illustrati;
- i risultati del ciclo di negoziati di Doha dell'OMC non verranno applicati prima del 2016;
- nel 2012 verrà introdotto il libero scambio con l'UE e gli effetti a livello macroeconomico si manifesteranno completamente dopo un periodo di adeguamento di cinque anni.

Secondo il suddetto modello, per libero scambio s'intende l'eliminazione degli ostacoli tariffari al commercio in ambito agroalimentare tra la Svizzera e l'UE. Siccome non viene tenuto in considerazione lo smantellamento (difficilmente quantificabile) degli ostacoli non tariffari al commercio, nel modello portata ed effetti della liberalizzazione sono tendenzialmente sottovalutati.

Se non indicato esplicitamente, i risultati della simulazione presentati nel presente rapporto riguardano la situazione di riferimento "PA 2011".

Risultati

Effetti sul PIL

Secondo le simulazioni svolte con il modello generale di equilibrio "SwissAG", l'applicazione di un ALSA si tradurrebbe, al termine di una fase di adeguamento, in un incremento del PIL reale di almeno lo 0.5 per cento, vale a dire circa 2 miliardi di franchi l'anno. Le diverse analisi sulla sensibilità hanno confermato la consistenza di questi risultati. L'aumento risulta dai tre effetti della reciproca abolizione degli ostacoli tariffari sui prodotti agroalimentari tra Svizzera e UE illustrati di seguito:

- le relazioni agevolate fra produttori svizzeri e consumatori europei crea nuove possibilità d'esportazione per prodotti con un vantaggio comparativo;
- le importazioni dall'UE comportano vantaggi per i consumatori svizzeri e stimolano la concorrenza in settori finora protetti;
- il processo di ristrutturazione del settore agroalimentare innescato dall'apertura internazionale determina un minor fabbisogno di manodopera e capitale. L'utilizzo di queste risorse in altri settori contribuisce all'aumento del PIL indicato precedentemente.

Le simulazioni permettono una valutazione più dettagliata degli effetti.

Effetti sul commercio estero

Le nuove possibilità d'esportazione risultanti dal libero accesso al mercato europeo comporterebbero un incremento delle esportazioni di 4 miliardi di franchi circa ossia del 120 per cento. Tale incremento è riconducibile soprattutto ai prodotti agricoli trasformati, in particolare ai latticini (+1.5 mia. CHF ca.) e ad altre derrate alimentari come pasta, biscotti, cioccolata, eccetera (+2.0 mia. CHF ca.). Benché positiva, l'evoluzione delle esportazioni di materie prime agricole in valori assoluti è meno significativa (+0.5 mia. CHF ca.).

La crescita delle esportazioni di 700 milioni di franchi registrata nel 2006 rispetto all'anno precedente mostra che il settore agroalimentare svizzero è assolutamente in grado di guadagnare quote di mercato a livello di UE. Il peggioramento della bilancia commerciale agricola scaturito dalla simulazione (da -4 mia. a -5 mia. CHF ca.) è una stima piuttosto prudente, considerato che a dieci anni dall'adesione all'UE la bilancia commerciale agricola austriaca è praticamente in equilibrio.¹⁶

Effetti sui consumatori

L'abolizione dei dazi negli scambi con l'UE comporterebbe un aumento del valore delle importazioni stimato al 75 per cento circa. La crescita è più contenuta per i prodotti agricoli rispetto alle derrate alimentari. L'incremento del valore delle importazioni delle derrate alimentari è riconducibile soprattutto ai prodotti che hanno superato il primo livello di trasformazione (p.es. carne e alcuni latticini). I prodotti dell'industria alimentare, che beneficiano già di una parziale liberalizzazione, sono interessati in misura minore. Nel complesso questi risultati sono comparabili all'evoluzione del valore delle importazioni austriache di prodotti agroalimentari negli anni 1995-2005, passato da 3.2 a 6.3 miliardi di euro.¹⁷ Secondo i modelli di calcolo, l'eliminazione delle distorsioni rappresentate dall'aggravio daziario si tradurrebbe in una riduzione dei prezzi al consumo dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari, che potrebbe raggiungere rispettivamente il 40 e il 25 per cento.

Riallocazione di fattori di produzione

Il settore agroalimentare deve adeguarsi alle nuove condizioni quadro. Per quanto riguarda il fattore lavoro, le simulazioni mostrano un calo del 6 per cento circa a livello agricolo e un incremento del 3 per cento circa nel settore delle derrate alimentari (escluso il progresso tecnico). Siccome il valore della produzione agricola diminuisce, scende notevolmente anche il prezzo dei terreni.

Per quanto concerne il reddito, dalle simulazioni emerge che il reddito agricolo diminuirebbe di 800 milioni di franchi circa¹⁸. Se si considera che per integrare i loro redditi, le famiglie contadine tendono

¹⁶ Nel 1995 il saldo negativo dell'Austria ammontava a circa 2.2 miliardi di franchi. Vedasi, ad esempio, Hofreither M. e Sinabell F. (2007). "L'adesione all'Unione europea – Conseguenze per l'agricoltura austriaca", WIFO, Vienna. Questo studio illustra dettagliatamente l'evoluzione positiva del commercio austriaco di prodotti agricoli e derrate alimentari dopo l'adesione all'UE.

¹⁷ Importazione di prodotti classificati nei capitoli della tariffa doganale 01-24. Fonte: Statistik Austria.

¹⁸ Questo valore comprende pure la perdita sulla scorta della svalutazione del capitale proprio, terreni compresi.

ad orientarsi verso un'attività extraagricola (+200 mio. CHF ca.), la perdita netta di reddito per le economie domestiche contadine ammonterebbe a 600 milioni di franchi circa.

Benché il modello "SwissAG" sia statico, è possibile modificare determinate ipotesi al fine di evidenziare i processi di adeguamento a lungo termine. Mantenendo la mobilità del fattore lavoro tra i settori e ipotizzando un aumento del 40 per cento della produttività nel settore agroalimentare, il salario reale delle persone occupate nel primario rimarrebbe costante, ma il settore subirebbe profondi mutamenti. Questo scenario mostra che l'apertura nei confronti dell'UE comporterebbe meno svantaggi per il settore agricolo se venisse data la possibilità a un numero maggiore di aziende di crescere e di approfittare degli effetti della razionalizzazione. È quindi particolarmente importante poter realizzare queste ristrutturazioni. L'allentamento di tutte le prescrizioni che cementano le strutture rappresenta pertanto un fattore fondamentale.

Excursus: Quale rapporto esiste fra OMC e ALSA?

Per il momento non è dato di sapere se, quando e con quale esito si concluderà il ciclo di negoziati di Doha dell'OMC. Benché sia difficile fare previsioni, in caso di accordo i dazi doganali verrebbero ridotti in maniera generalizzata e considerevole e le sovvenzioni all'esportazione sarebbero eliminate. Tuttavia, i dazi non verrebbero soppressi, come sarebbe invece il caso nel quadro di un ALSA con l'UE.

Partendo dal presupposto che in caso di riduzione dei dazi nel quadro dell'OMC verrebbe applicata una formula che si situerebbe a metà della fascia indicata nell'attuale progetto di modalità, i prezzi alla produzione svizzeri subirebbero mediamente un calo pari a quello riconducibile a un ALSA. Non è possibile stabilire se queste considerazioni valgono anche per il reddito settoriale dell'agricoltura visto che nell'ambito dell'OMC l'accesso ai mercati d'esportazione verrebbe migliorato, tuttavia in misura molto inferiore rispetto a quanto sarebbe il caso con un ALSA. Per tale motivo le possibilità d'esportazione del settore agroalimentare svizzero verso il principale potenziale mercato, ossia l'UE, sarebbero decisamente minori nel quadro di un accordo OMC rispetto a un ALSA. È quindi opinabile se il calo dei prezzi potrà essere compensato, per lo meno parzialmente, mediante un aumento della produzione riconducibile alla riconquista di quote di mercato sul piano interno e all'acquisizione di quote sui mercati esteri. Un ALSA offrirebbe presupposti migliori rispetto a un accordo OMC. Inoltre, nel quadro di un ALSA il potenziale di riduzione dei costi dei mezzi di produzione sarebbe decisamente maggiore, in particolare grazie all'eliminazione degli ostacoli al commercio non tariffari.

Non va dimenticato che sia in Svizzera sia nell'UE un ALSA comporterebbe uno spostamento dei flussi commerciali dal mercato mondiale verso la zona comune di libero scambio. Visto che a livello di OMC la riduzione dei dazi sui prodotti agricoli riguarderebbe tutti i partner, le condizioni di concorrenza rimarrebbero praticamente invariate, mentre l'eliminazione degli ostacoli al commercio tariffari e non, prevista da un ALSA, concorrerebbe a ridurre il prezzo delle importazioni di prodotti agricoli e alimentari provenienti dalla Svizzera e dall'UE rispetto alle importazioni dal resto del mondo. Anche se la Svizzera e l'UE avessero costi di produzione maggiori rispetto ad altre regioni nel mondo, sui rispettivi mercati i loro prodotti sarebbero competitivi e reprimerebbero le importazioni da Paesi terzi.

Conclusione

Per un piccolo Paese d'esportazione come la Svizzera un accesso al mercato mondiale senza discriminazioni riveste un'importanza vitale. Per tale motivo essa è fondamentale interessata a una regolamentazione del commercio mondiale a forte connotazione multilaterale e alla conclusione del ciclo di negoziati di Doha dell'OMC. Siccome nel futuro contesto del commercio mondiale sarà sempre più difficile imporre regimi daziari diversi per merci industriali e prodotti agricoli, la Svizzera è disposta a subire una sostanziale riduzione della protezione doganale nel settore agroalimentare. Alla luce di queste considerazioni, è importante permettere al settore agroalimentare svizzero di far valere i propri interessi rafforzando le possibilità di esportazione verso mercati esteri e garantendole mediante un accordo. La priorità è data al mercato UE, viste le sue dimensioni, la vicinanza e il notevole potere d'acquisto, che si contraddistingue per preferenze dei consumatori simili e standard equivalenti per quanto concerne la protezione dell'ambiente e dei consumatori. La riduzione generalizzata dei dazi prevista dall'accordo OMC determinerebbe soltanto pochi miglioramenti per quanto riguarda le possibilità di accesso al mercato. Un ALSA, invece, garantirebbe all'agricoltura e all'industria alimentare svizzera un accesso senza riserve al mercato interno europeo. I comparti competitivi del settore agroalimentare elvetico avrebbero la possibilità di compensare, per lo meno parzialmente, le riduzioni di prezzo e le perdite di quote di mercato all'interno del Paese correlate alla maggiore pressione esercitata dalle importazioni mediante un incremento del volume di smercio all'estero.

Effetti su singoli settori economici

Metodo

Gli effetti di un ALSA sull'agricoltura sono stati calcolati con il modello di previsione "SILAS-dyn" sviluppato dalla Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART). Da tempo "SILAS-dyn" è utilizzato per prevedere gli effetti delle riforme della politica agricola (p.es. della PA 2011).

Ipotesi per lo scenario "ALSA"

Nell'ambito dell'analisi degli effetti sui singoli settori economici lo scenario ALSA viene definito in modo analogo a quanto è il caso nell'analisi delle conseguenze a livello macroeconomico. Alla base della stima dei prezzi alla produzione, dei prezzi dei mezzi di produzione e dei pagamenti diretti, determinante per i risultati del modello di calcolo, vi sono le seguenti ipotesi e fonti di dati.

- *Prezzi alla produzione:* in linea di massima si parte dal presupposto che in un contesto di libero scambio con l'UE i prezzi alla produzione svizzeri diminuirebbero fino a raggiungere il livello dei prezzi alla produzione nei quattro Paesi confinanti. Per valutare l'evoluzione dei prezzi negli Stati membri dell'UE si è utilizzato il modello di equilibrio "FAPRI"¹⁹. Considerate le attuali divergenze di prezzo, le riduzioni di prezzo nel quadro della PA 2011 e le strutture di valorizzazione esistenti (p.es. quantità di latte crudo trasformato, in Svizzera, in formaggio ad elevato valore aggiunto), per singoli prodotti animali - come ad esempio latte, uova e carne di vitello per i quali vi sono notevoli differenze di prezzo nei Paesi confinanti - è stato stimato l'ipotetico prezzo svizzero in condizioni di libero scambio nel 2016. Per i prodotti vegetali le divergenze di prezzo nei Paesi confinanti sono contenute e pertanto al fine della valutazione è stato preso in considerazione il prezzo medio.
- *Prezzi dei mezzi di produzione:* nel quadro dei lavori inerenti alla PA 2011 sono state svolte analisi approfondite in merito alle differenze di prezzo tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE confinanti.²⁰ Esse sono state integrate nella simulazione, proiettando la tendenza dell'andamento dei prezzi degli ultimi dieci anni, alla luce delle differenze vigenti attualmente, fino al 2016. Visto che in Svizzera negli ultimi anni l'incremento dei prezzi è stato meno consistente rispetto a quello rilevato nei Paesi confinanti, è probabile che sia diminuito in maniera generalizzata il divario dei prezzi. Un ALSA rafforzerebbe ulteriormente questo effetto a causa della maggiore pressione sui costi e a condizioni di acquisto più favorevoli.
- *Pagamenti diretti:* Si prevede che fino al 2016 i fondi impiegati dalla Confederazione per l'agricoltura rimarranno stabili al livello raggiunto dopo l'applicazione della PA 2011. Si prevede pure che in caso di un ALSA anche i restanti fondi destinati al finanziamento dei supplementi per il latte verrebbero trasferiti ai pagamenti diretti. Nello scenario ALSA i pagamenti diretti ammonterebbero complessivamente a 3.05 miliardi di franchi.

Onde poter farsi un'idea dettagliata degli effetti di un ALSA sui settori a valle della produzione agricola, non considerati dal modello "SILAS-dyn", sono stati svolti colloqui con una ventina di imprese industriali e commerciali, vegliando che fossero rappresentate tutte le categorie nonché le imprese di grandi e piccole dimensioni. In questi colloqui l'accento è stato posto sulla stima dei potenziali di importazione e d'esportazione nonché della posizione nel contesto concorrenziale. Sono stati inoltre valutati i probabili effetti sulla rispettiva categoria. Infine sono stati consultati i risultati degli studi sugli effetti di un ALSA commissionati dalle singole organizzazioni di categoria.

Risultati

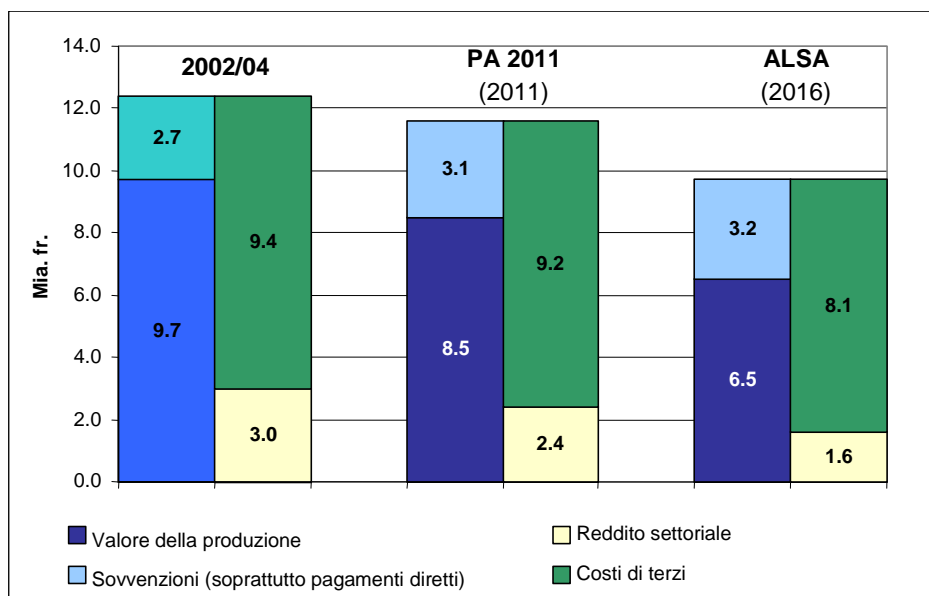
Agricoltura

L'apertura dei mercati agricoli determinerebbe un calo del reddito agricolo. Conformemente alle previsioni fatte con il modello "SILAS-dyn", in uno scenario "ALSA", nel 2016 il ricavo agricolo ammonterebbe a 9.7 miliardi di franchi circa. Rispetto allo scenario "PA 2011" vi sarebbe una flessione del 16 per cento (11.6 mia. CHF). La quota dei pagamenti diretti passerebbe da un quarto a un terzo circa della cifra d'affari.

¹⁹ Il modello è stato sviluppato presso il Food and Agricultural Policy Research Institut (FAPRI) dell'Università del Missouri, USA e adeguato all'UE nel quadro di un partenariato con Teagasc (The Irish Agriculture and Food Development Authority). Le previsioni di prezzo per l'UE utilizzate nel quadro di "SILAS-dyn" sono tratte dalla pubblicazione "World Agricultural Trade Reform and the WTO Doha Development Round: Analysis of the impact on EU and Irish Agriculture", Teagasc Rural Economy Research Centre, Galway, February 22nd 2006.

²⁰ Cfr. Il messaggio sulla PA 2011 (FF 2006 5815), pagg. 5854-5855.

Evoluzione della formazione del reddito dell'agricoltura svizzera



Per quanto riguarda le singole componenti delle entrate e dei costi agricoli possono essere espresse le seguenti considerazioni:

Il *valore della produzione agricola* diminuirebbe di un quarto circa rispetto allo scenario "PA 2011". All'origine di tale flessione vi sarebbe il calo dei prezzi alla produzione del 36 per cento circa che riguarderebbe, in misura più o meno marcata, tutte le categorie di prodotti. Il volume di produzione rimarrebbe nel complesso stabile. La diminuzione del volume di produzione nel settore della produzione vegetale e in quello della produzione animale verrebbe infatti compensata da un aumento della produzione lattiera.

L'apertura delle frontiere si tradurrebbe in un calo dei *costi di produzione* per il settore primario. Secondo le stime, in caso di un ALSA i costi di terzi diminuirebbero di 1.1 miliardi di franchi. La flessione maggiore riguarderebbe i prezzi degli alimenti concentrati per animali dipendenti dai prezzi dei cereali (800 mio. CHF ca.).

Secondo le ipotesi considerate nel modello di calcolo, i *pagamenti diretti* rimarrebbero stabili al livello dello scenario "PA 2011". In caso di un ALSA i fondi sottratti al settore dei supplementi per il latte verrebbero trasferiti ai pagamenti diretti. Nel 2016 l'importo disponibile per i pagamenti diretti ammonterebbe pertanto a 3.05 miliardi di franchi.

Considerata un'apertura graduale dei mercati sull'arco di cinque anni, il *reddito agricolo settoriale*, ossia il reddito realizzato dalle economie domestiche contadine con l'esercizio dell'attività agricola, passerebbe da 2.4 miliardi di franchi nello scenario "PA 2011" a 1.6 miliardi di franchi circa nello scenario "ALSA", diminuendo pertanto di un terzo. Nella regione di pianura la flessione sarebbe decisamente maggiore rispetto alla regione collinare e a quella di montagna. Ciò è riconducibile al fatto che nella regione di montagna i pagamenti diretti rappresentano una quota maggiore rispetto alla cifra d'affari e che latte e carne di vitello, prodotti tipici dell'agricoltura montana, subirebbero minori perdite in termini di prezzo e di cifra d'affari.

Presupposto che il perfezionamento della politica agricola continui a seguire il suo corso e non venga introdotto alcun ALSA, il reddito settoriale diminuirebbe anche in futuro del 2.5 per cento l'anno. Se il numero di aziende agricole diminuisse nella stessa misura, una flessione del reddito settoriale di questa entità permetterebbe alle aziende restanti di garantirsi per lo meno il reddito nominale. Nel quadro di un ALSA, durante il periodo di adeguamento vi sarebbe un calo decisamente più marcato del reddito settoriale. Secondo le stime, la perdita varierebbe tra 3 e 6 miliardi di franchi. Essa corrisponde alla differenza fra il reddito settoriale che risulterebbe dall'applicazione di un ALSA e quello riconducibile a un ulteriore sviluppo del settore senza apertura delle frontiere.

Forte sensibilità dei risultati dei modelli di calcolo all'evoluzione dei prezzi sul mercato mondiale

La stima dei risultati dipende fortemente dalle ipotesi sul futuro andamento di prezzi e costi. Le previsioni concernenti l'evoluzione dei prezzi dei prodotti agricoli sul mercato mondiale e su quello dell'UE, dei tassi di cambio, dei prezzi dell'energia e di altri mezzi di produzione sono molto approssimative. Ciò si ripercuote anche sul calcolo del reddito settoriale, anche se gli effetti contrastanti delle variazioni di prezzi e costi possono in parte neutralizzarsi. I dati utilizzati nello scenario di base non considerano l'attuale evoluzione dei prezzi e dei costi sui mercati mondiali, che recentemente hanno subito un'impennata. Onde poter meglio tener conto della fascia dei possibili sviluppi, è opportuno considerare altri scenari oltre a quello di base, per illustrare la sensibilità dei risultati dei modelli di calcolo.

Considerato un reddito settoriale che, dato l'andamento favorevole di prezzi, costi e altri fattori, ammonta a 100 milioni di franchi in più rispetto allo scenario di base, quindi a 1.7 miliardi di franchi, l'ammancio in caso di un ALSA sarebbe di 3 miliardi di franchi. Se invece il reddito settoriale ammontasse a 100 milioni di franchi in meno rispetto allo scenario di base, ossia a 1.5 miliardi di franchi, la perdita sarebbe di 5.8 miliardi di franchi. Ipotizzando un aumento dei prezzi nell'UE del 10 per cento e un incremento dei costi degli alimenti per animali del 10 per cento, ma mantenendo gli altri fattori invariati, il risultato sarebbe di 1.9 miliardi di franchi. L'ammancio per l'intero periodo d'adeguamento scenderebbe a 1.1 miliardi di franchi. Questo scenario è puramente indicativo in quanto non considera tutti gli aumenti dei costi; l'incremento dei prezzi caratteristico di un simile scenario determinerebbe una riduzione anche degli effetti positivi sul consumo previsti dai modelli di calcolo.

Come illustrato precedentemente, gli effetti di un ALSA a livello settoriale dipendono in misura considerevole dalle differenze di prezzo e di costo tra la Svizzera e l'UE. Considerate le incertezze in merito all'effettiva entità di queste differenze al momento dell'applicazione di un ALSA, prima dell'entrata in vigore dell'accordo il calcolo dovrà essere rivisto.

Categorie a monte

Eccezion fatta per i mulini di alimenti per animali, nelle categorie a monte dell'agricoltura non dovrebbero esserci cambiamenti sostanziali delle condizioni di concorrenza a seguito dell'introduzione del libero scambio con l'UE. In alcuni ambiti sono ipotizzabili perdite sulla cifra d'affari. Nel complesso le uscite dell'agricoltura per le categorie a valle dovrebbero diminuire di 1.1 miliardi di franchi. Nel settore a monte dovranno essere attuate ristrutturazioni di notevole entità. La necessità di procedere a tagli del personale sarà in funzione della capacità delle imprese interessate di compensare la flessione della cifra d'affari nel settore agricolo svizzero mediante lo sviluppo di attività in altri comparti o attraverso le esportazioni.

Industria di trasformazione

La maggior parte delle imprese dell'industria di trasformazione interpellate in merito agli effetti di un ALSA ritengono che, in linea di principio, a medio termine vi sarà un'ulteriore apertura del mercato svizzero delle derrate alimentari. Molte delle affermazioni riportate di seguito sono pertanto di carattere generale e riflettono l'evoluzione generale del settore alimentare prevista dall'industria nei prossimi anni, indipendentemente dall'applicazione di un ALSA.

Domanda

L'industria di trasformazione ritiene che le opportunità future del settore agroalimentare svizzero risiedano nell'esportazione di prodotti di prima qualità, ossia specialità (p.es. formaggio naturale, prodotti carnei), prodotti innovativi (p.es. latticini) e prodotti di alta qualità (p.es. carne fresca, latte in polvere speciale, miscele di farina). Questi prodotti possono essere collocati su mercati parziali relativamente piccoli rispetto al mercato globale dell'UE, per accedere ai quali è necessario investire molto tempo e denaro (comunicazione, tasse di listing del commercio al dettaglio, ecc.). L'industria intravede le opportunità migliori negli agglomerati urbani con elevato potere d'acquisto attorno alla Svizzera (Lione, Milano, Torino, Stoccarda, Monaco di Baviera). Un potenziale esisterebbe anche nei nuovi Paesi membri dell'UE.

La "swissness" è un importante fattore di successo sui mercati esteri. Per due categorie di prodotti fondamentali per l'industria agroalimentare svizzera, vale a dire prodotti carnei e formaggio, il successo nel campo dell'esportazione è possibile soltanto se sono ottenuti con materie prime svizzere. Il fatto che dalla trasformazione di latte e carne risultano sottoprodotti che non possono venir esportati a un buon prezzo e pertanto devono venir valorizzati attraverso altri canali rappresenta una sfida importante.

Per i prodotti di prima qualità la menzione della provenienza svizzera può permettere di spuntare un prezzo maggiore a livello di commercio al dettaglio. Per i latticini e i prodotti a base di piante (p.es.

preparazioni di ortaggi) il sovrapprezzo può raggiungere anche il 10 per cento, per le componenti del latte di alta qualità destinate all'ulteriore trasformazione (p.es. latte in polvere speciale) esso può essere addirittura superiore. Queste considerazioni valgono anche per le specialità di carne. I prodotti non associabili a cioccolata, dolci, formaggio o latticini (p.es. prodotti di patate, preparazioni di ortaggi), invece, vengono venduti meno bene con una menzione della provenienza svizzera. Nel settore degli alimenti convenience (p.es. zuppe e salse) la provenienza svizzera aiuta l'impresa a ottenere commesse in quanto viene considerata degna di fiducia (rispetto delle date di consegna e delle ricette, ecc.), ma non garantisce che venga spuntato un prezzo maggiore. Dal profilo generale l'industria ritiene che un supplemento "swissness" sul prezzo di vendita all'estero non significhi automaticamente che essa è disposta a pagare di più per la materia prima svizzera di quanto pagherebbe per una materia prima estera comparabile.

Una forte pressione sulle importazioni è attesa soprattutto nei settori in cui nell'UE vi è un eccesso di capacità a livello di trasformazione (carne, latte, farina panificabile, ortaggi, frutta). L'apertura del mercato svizzero rappresenterebbe, per l'industria UE, una buona opportunità per sfruttare la capacità disponibile. A medio termine la pressione della concorrenza dipenderà anche dall'evoluzione dei costi di trasporto (energia, tasse ambientali). Maggiori saranno questi costi meno redditizie saranno le importazioni in particolare di prodotti freschi e di quelli con prezzi unitari bassi sulle lunghe distanze. Lo stesso discorso vale ovviamente anche per le esportazioni.

Offerta

In alcuni settori (p.es. latte, carne, cereali) le migliori imprese svizzere rientrano tra le aziende leader a livello europeo per quanto concerne la tecnologia e l'organizzazione. Tuttavia, la maggior parte di esse è orientata alle esigenze del mercato svizzero e del commercio al dettaglio elvetico. L'industria si impegna considerevolmente per aumentare la sua competitività. In condizioni di libero scambio un mutamento strutturale supplementare sarebbe inevitabile in praticamente tutti i settori. Ciò non significa forzatamente che soltanto le aziende più grandi e più specializzate potranno sopravvivere. Una possibile strategia consiste nell'offrire al commercio una gamma di prodotti anche in piccoli quantitativi unitamente a una notevole prestazione dal profilo logistico. Le aziende svizzere di trasformazione e i commercianti all'ingrosso hanno notevole esperienza al riguardo e ritengono che grazie alla loro versatilità siano più competitivi rispetto a grandi offerenti esteri. Il fattore decisivo per il successo sul mercato rimane comunque il rapporto prezzo-prestazione.

In Svizzera vigono prescrizioni in materia di prodotti, costruzioni, pianificazione del territorio e ambienti diverse da quelle applicate nell'UE. Per l'industria d'esportazione tale diversità comporta un onere supplementare (esigenze correlate ai prodotti, pratiche amministrative, ecc.) particolarmente gravoso per le piccole imprese. Tuttavia, non vi sono progetti d'esportazione che non hanno potuto essere realizzati a causa unicamente di ostacoli non tariffari. Esistono condizioni quadro diverse anche per quanto riguarda i prezzi di servizi di carattere generale. Inoltre, diversamente da ciò che è il caso in Svizzera, nell'UE vengono erogati aiuti agli investimenti a favore dell'industria di trasformazione. La Svizzera, dal canto suo, presenta vantaggi specifici rispetto all'estero come un mercato del lavoro flessibile, collegamenti tecnicamente buoni, un atteggiamento costruttivo sul lavoro nonché un aggravio fiscale e tassi d'interesse contenuti.

Commercio

Per il commercio al dettaglio un ALSA rappresenta in primo luogo più alternative nell'acquisto di merci. I grandi commercianti al dettaglio esteri con ramificazioni in Svizzera si trovano in una posizione privilegiata per approfittare dell'apertura del mercato in quanto possono far capo ai loro fornitori nell'UE e approfittare della loro forte posizione sul mercato comunitario. Aldi e Lidl sono forti soprattutto in Germania. Grazie alla sua partecipazione al gruppo europeo d'acquisto Coopernic (Rewe, Leclerc) anche Coop Svizzera può presentarsi sul mercato europeo come grande acquirente.

Per i commercianti al dettaglio svizzeri migliorerebbero notevolmente i presupposti per un'espansione all'estero. Almeno una parte delle perdite di valore aggiunto all'interno del Paese potrebbero essere compensate mediante lo sviluppo dell'attività all'estero.

Secondo una rilevazione effettuata nel gennaio 2008, per una gamma limitata di 24 prodotti Aldi Svizzera spunta prezzi del 21 per cento al di sotto dei livelli di Migros e Coop. Ciò mostra quale potenziale avrebbero i grandi discounter di esercitare pressione sui grandi distributori svizzeri in caso di apertura delle frontiere, affinché questi riducano i prezzi per lo meno nel settore dei prodotti a basso costo.

Per le derrate alimentari nel segmento di prezzo superiore la pressione dovrebbe essere minore. Per i prodotti che non figurano nell'assortimento di Aldi e Denner, la concorrenza ha luogo soprattutto tra Migros e Coop. La già menzionata rilevazione del gennaio 2008 mostra che, considerato un assorti-

mento di 44 prodotti freschi, Coop è leggermente più vantaggiosa rispetto a Migros (-3.1%) e decisamente meno costosa di Spar (-11.5%).

È molto probabile che anche in condizioni di libero scambio per gran parte dei prodotti venduti sul mercato elvetico i grandi distributori svizzeri continueranno a spuntare prezzi decisamente superiori a quelli della concorrenza estera. Ciò è dovuto a diversi motivi.

- Fitte reti di filiali: la vicinanza rappresenta, per i consumatori, un notevole risparmio in termini di tempo e costi di trasferta.
- Struttura della domanda: in Svizzera gli alimenti nel segmento di prezzo superiore, in particolare quelli con una connotazione etica o ecologica (commercio equo, metodi di produzione ecologici) nonché le prestazioni di servizio supplementari (servizio al banco, consegna a domicilio, buona infrastruttura di vendita) sono particolarmente richiesti. La concorrenza estera offre queste prestazioni soltanto in parte, mentre i grandi distributori svizzeri si distinguono in questo settore e occupano i rispettivi mercati.
- Ostacoli per l'accesso al mercato da parte della concorrenza estera: le restrizioni imposte dalla legislazione sulla pianificazione del territorio per edifici di oltre 5'000 metri quadri (necessità di un esame dell'impatto sull'ambiente) frenano la rapida diffusione di ipermercati.

Non va dimenticato che oltre a un ALSA vi sono altri fattori che influiscono sullo sviluppo del commercio al dettaglio. Tra quelli principali gli esperti indicano l'invecchiamento demografico che offre agli attori l'opportunità di distinguersi mediante una buona qualità del servizio. A questo riguardo i grandi distributori svizzeri sono, per tradizione, ben posizionati e quindi pronti per far fronte alla nuova tendenza. Ulteriori fattori importanti sono rappresentati dalla penuria energetica e dall'avanzata delle tecnologie integrate d'informazione e di comunicazione. È probabile che con il tempo l'atteggiamento dei consumatori tedeschi orientato unicamente sul prezzo cambierà. Ciò sarebbe un fattore importante, in caso di apertura delle frontiere, anche per gli offerenti svizzeri.

Nel complesso i grandi distributori svizzeri sembrano avere le carte in regola per far fronte alle sfide rappresentate da un ALSA.

Conseguenze sul piano ecologico

"SILAS-dyn" permette di fare una prima stima anche delle conseguenze che un ALSA potrebbe avere sul piano ecologico. I modelli di calcolo mostrano che rispetto allo scenario di riferimento "PA 2011" un ALSA avrebbe i seguenti effetti positivi:

- aumento delle superfici di compensazione ecologica di oltre 20'000 ettari (in particolare dei prati sfruttati in modo estensivo);
- forte calo del consumo di concimi minerali e di prodotti fitosanitari;
- diminuzione dell'utilizzo diretto di energia (olio da riscaldamento, carburante ed elettricità) a causa della diminuzione della superficie coltiva aperta e della coltivazione di ortaggi in serre riscaldate.

Gli effetti positivi vengono attutiti lievemente da due fattori: aumento della densità di UBG²¹ riferita alla superficie concimabile (l'effettivo di UBGFG²² dovrebbe invece rimanere costante) e incremento dell'impiego di foraggio concentrato nell'allevamento di bovini con conseguente crescita dell'utilizzo indiretto di energia nell'allevamento di bovini.

Gli effetti sui livelli a monte e a valle del settore agroalimentare dovrebbero essere relativamente contenuti sia in Svizzera sia all'estero. L'intensificazione degli scambi commerciali e la crescita economica supplementare avrebbero determinati effetti ecologici indiretti che tuttavia sono caratteristici di qualsiasi provvedimento di politica economica che fornisce un impulso alla crescita.

Excursus: Austria esempio per la Svizzera?

Similitudini e differenze riguardanti il contesto

L'agricoltura svizzera e quella austriaca sono in un certo senso comparabili. Prima dell'adesione dell'Austria all'UE il settore primario presentava strutture più piccole (dimensioni medie delle aziende 12 ha) di quelle riscontrabili attualmente nell'agricoltura elvetica (17 ha). Due terzi delle aziende venivano gestite a titolo accessorio, mentre in Svizzera attualmente la quota è del 25 per cento. Analogamente alla situazione che caratterizza attualmente il settore primario elvetico, secondo i criteri dell'UE nel 1994 due terzi circa delle aziende agricole austriache si trovavano in "regioni sfavorite". Con l'apertura del mercato a seguito dell'adesione all'UE si temeva un'accelerazione del mutamento strutturale. Anche per l'agricoltura di montagna e l'agricoltura biologica le previsioni sugli effetti di un'adesione erano tutt'altro che rosee.

Oltre alle similitudini vi sono tuttavia anche delle differenze. Nella media degli anni 2003/2005 i prezzi dei prodotti agricoli svizzeri erano mediamente del 46 per cento al di sopra di quelli dell'UE. Nel 1994 il divario tra i prezzi austriaci e quelli praticati nell'UE era "soltanto" del 20 per cento. Inoltre, il livello dei costi in Svizzera è generalmente più elevato rispetto a quello rilevato in Austria nel periodo precedente l'adesione all'UE. Infine, parallelamente all'entrata nell'UE l'Austria ha ripreso la Politica agricola comune (PAC).

Fondi pubblici per l'agricoltura in Austria

I fondi pubblici riservati all'agricoltura austriaca prima dell'adesione all'UE ammontavano alla metà di quelli erogati attualmente in Svizzera. Con l'entrata nell'UE e l'introduzione della PAC, vi è stato un notevole incremento dei pagamenti permanenti (+55%) riconducibile soprattutto al vasto programma agroambientale e al supplemento di compensazione per le regioni sfavorite. Onde agevolare l'adeguamento al livello dei prezzi dell'UE, più bassi rispetto a quelli praticati in Austria, dopo l'adesione all'UE per quattro anni sono stati erogati pagamenti di compensazione supplementari con importi decrescenti (1.9 mia. CHF). Inoltre, l'industria di trasformazione ha beneficiato di una compensazione di prezzo per la riduzione del valore delle scorte sotto forma di un versamento una tantum (0.5 mia. CHF). Ciononostante il livello di sostegno in Austria è tuttora inferiore a quello svizzero.

Sviluppo dell'agricoltura austriaca e della bilancia del commercio agricolo dal 1995

Nonostante i timori iniziali, l'agricoltura austriaca ha ben sopportato l'adesione all'UE del 1995. Non si sono avuti gli effetti drammatici pronosticati dai critici su reddito, ambiente e insediamenti nelle aree rurali. Dopo l'adesione all'UE il reddito aziendale netto nominale si è stabilizzato su un livello costante.

²¹ Unità di bestiame grosso

²² Unità di bestiame grosso che consumano foraggio grezzo

Il numero delle aziende gestite a titolo accessorio è diminuito lievemente, mentre la quota del reddito accessorio rispetto al reddito totale è in crescita costante ed ammonta attualmente al 30 per cento. Il mutamento strutturale, su livelli analoghi a quelli svizzeri, non ha subito alcuna accelerazione dopo l'adesione all'UE; le regioni sfavorite sono addirittura meno colpite rispetto a quelle più favorite. L'agricoltura biologica si è sviluppata. La bilancia commerciale austriaca nel settore agroalimentare, molto deficitaria nel 1995, ha quasi raggiunto l'equilibrio. L'apertura del mercato ha comportato, a partire dal 1995, un sensibile incremento delle importazioni e delle esportazioni nel traffico merci con l'UE. Una notevole crescita delle esportazioni si è registrata in particolare per le bibite ("Red Bull") e per il latte (formaggio).

Benché il contesto sia comparabile con quello svizzero soltanto per determinati aspetti, l'Austria rappresenta un buon esempio delle conseguenze della liberalizzazione degli scambi nel settore agroalimentare con l'UE. Grazie anche al sostegno mirato dello Stato, l'agricoltura austriaca è riuscita a far fronte alla sfida, guadagnando quote sul mercato internazionale. Oggigiorno la bilancia commerciale austriaca per i beni agricoli e le derrate alimentari ha praticamente raggiunto l'equilibrio.

7 Misure collaterali

Contesto

In Svizzera le tappe della riforma agraria sono sempre state strutturate in modo che il correlato sviluppo sul piano agricolo fosse socialmente sostenibile. Siccome la flessione dei redditi nel settore agricolo è stata compensata dall'aumento della produttività, i redditi individuali nominali sono rimasti stabili. Un ALSA avrebbe tuttavia ripercussioni maggiori per il settore primario rispetto alle riforme della politica agricola attuate finora. Dato che l'applicazione è prevista su un arco di tempo più ristretto, a breve termine vi sarebbe un calo dei redditi superiore al limite ritenuto socialmente sostenibile.

Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha deciso che un'apertura verso l'UE del settore agroalimentare deve essere accompagnata da misure collaterali. Già nella fase esplorativa l'Amministrazione era stata incaricata di elaborare un piano di misure collaterali a favore dei settori interessati. Di seguito vengono presentate le rispettive proposte concettuali. Trattasi di una base per la concretizzazione da realizzare parallelamente ai negoziati.

Le analisi concernenti le conseguenze di un ALSA sul piano economico hanno confermato che a lungo termine l'apertura dei mercati agroalimentari dovrebbe comportare maggior benessere per la popolazione svizzera e effetti positivi sulle finanze pubbliche. A breve e medio termine i diretti interessati che operano nel settore agroalimentare dovrebbero invece far fronte a costi di adeguamento. Questo quadro è tipico delle riforme sul piano politico-economico. Una riforma è opportuna dal profilo macroeconomico se, considerato il fattore "benessere", i vantaggi per la collettività sono decisamente maggiori rispetto agli svantaggi per i diretti interessati.

Occorre pertanto stabilire quali misure collaterali possono essere prese per i diretti interessati onde mitigare le perdute sul fronte dei redditi. Le misure collaterali devono essere finalizzate a sviluppare condizioni quadro tali da consentire all'intero settore agroalimentare di imporsi sul mercato dell'UE. Sono inoltre necessari provvedimenti che aiutino il settore a superare la transizione dal profilo economico.

Agricoltura

Il piano di misure collaterali deve soddisfare i seguenti requisiti:

- sostegno alle aziende competitive affinché possano superare la fase di transizione in vista dell'introduzione delle condizioni quadro dell'ALSA;
- sostegno alle aziende senza prospettive economiche in un contesto caratterizzato dalle condizioni quadro dell'ALSA affinché possano riorientarsi;
- sostegno del mutamento strutturale riconducibile alle nuove condizioni quadro affinché vengano a crearsi strutture che offrono presupposti ottimali sul piano economico per le aziende che continueranno ad operare sul mercato.

Un piano di misure collaterali che soddisfi questi requisiti potrebbe contemplare due elementi fondamentali applicabili per un periodo di durata limitata. In una fase successiva, con le cerchie interessate dovrebbero venir fissate le priorità, indicando a partire da quale momento potrebbero venir applicate le singole misure. Parallelamente a ciò dovrebbe venir valutato l'adeguamento degli strumenti permanenti della politica agricola nonché di altri ambiti politici.

Nell'ottica delle nuove condizioni di mercato, le aziende dovranno verificare la loro strategia imprenditoriale. A dipendenza del contesto aziendale potrebbe essere necessario impostare una strategia completamente nuova per superare la fase di transizione (orientamento verso una strategia che crei valore aggiunto mediante crescita, specializzazione o diversificazione, abbandono dell'attività, ecc.) Nella fase d'introduzione del libero scambio potrebbe venir erogato a tutte le aziende un *contributo a sostegno del riorientamento* verso le nuove condizioni di competitività. Tra le possibili soluzioni, le aziende potrebbero disporre liberamente dell'importo. In tal modo non verrebbe esercitato alcun influsso diretto sulla decisione di riorientarsi all'interno o fuori del settore primario.

Un'altra possibilità è rappresentata da un sostegno specifico all'adeguamento strutturale mediante il versamento di un contributo più elevato a coloro che decidono di abbandonare l'attività agricola. In una seconda fase dovrà essere appurato in quale misura l'abbandono dell'attività agricola e quindi il mutamento strutturale possano beneficiare di un sostegno specifico.

Si tratta di stabilire se per garantire la sostenibilità della transizione sul piano sociale siano necessarie *misure supplementari per determinati gruppi di aziende*. Per i capiazienda più anziani potrebbe essere introdotta una misura che crei un *incentivo specifico ad abbandonare anticipatamente l'attività agricola*. Anche i responsabili di aziende molto piccole e con un reddito insoddisfacente per i quali non vi sono prospettive nel settore primario potrebbero beneficiare di un aiuto di riqualificazione in vista della cessazione dell'attività agricola.

Affinché le aziende rimanenti possano svilupparsi in modo sostenibile, sarebbe necessario adeguare anche gli *strumenti permanenti della politica agricola* alle nuove condizioni quadro dell'ALSA. Già attualmente è possibile promuovere in modo mirato le aziende con un elevato potenziale in termini di competitività, in particolare attraverso gli aiuti agli investimenti e il sostegno di progetti collettivi. Potrebbero essere opportuni adeguamenti del sistema dei pagamenti diretti nonché a livello di promozione della collaborazione interaziendale.²³ Anche le misure di promozione dello smercio potrebbero venir adeguate in vista di renderle più incisive e impostate nell'ottica dell'allacciamento e dello sviluppo di mercati esteri (iniziative d'esportazione). Una misura di questo tipo gioverebbe anche dell'industria di trasformazione.

Andrebbero inoltre vagliati *adeguamenti in altri ambiti politici*. Trattasi in primo luogo di chiarire in quale misura il diritto vigente permette di promuovere il passaggio ad attività alternative. Nel quadro dell'attuale revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) potrebbe essere preso in considerazione un allentamento del divieto di costruzione di edifici nella zona agricola non direttamente finalizzati alla produzione (p.es. impianti di cernita, pulizia, condizionamento, stoccaggio, imballaggio e spedizione) o eventualmente anche il sostegno di metodi efficienti per la produzione di energia in ambito agricolo.

Potrebbe pure venir considerata la promozione dell'innovazione, in quanto la competitività sui mercati interni ed esteri presuppone una notevole capacità innovativa. A tal fine la Confederazione potrebbe mettere a disposizione del settore agroalimentare, per un periodo di tempo limitato, fondi supplementari attraverso la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI). La CTI sostiene progetti di ricerca applicata svolti a livello universitario, cofinanziati dall'economia e dispone di una vasta gamma di offerte di perfezionamento e di coaching destinate a giovani imprenditori.

Sulla scorta della decisione di principio del Consiglio federale in merito alle misure collaterali, in collaborazione con le cerchie interessate verranno discusse e approfondite le prime proposte in vista dell'elaborazione di un piano specifico. Da questi dibattiti e da altre analisi scaturirà quale combinazione di strumenti può essere concretamente ritenuta la più opportuna in vista del raggiungimento degli obiettivi prefissati (rafforzamento della competitività del settore, garanzia di una transizione socialmente sostenibile, miglioramento della produttività mediante l'accelerazione del mutamento strutturale, garanzia a lungo termine dell'adempimento del mandato giusta l'art. 104 Cost), quali priorità fissare e in quale momento applicare le singole misure.

Industria alimentare

L'industria alimentare svizzera opera in condizioni quadro diverse da quelle della concorrenza nell'UE. Benché benefici di un'elevata protezione alla frontiera, di bassi tassi d'interesse, di un aggravio fiscale contenuto e di un mercato del lavoro caratterizzato da un'elevata flessibilità e da manodopera qualificata e motivata, in alcuni ambiti deve far fronte a costi più elevati (prezzi dei terreni, energia, prestazioni generali, salari). Inoltre, non riceve aiuti agli investimenti. Un ALSA non inciderebbe sui vantaggi della piazza elvetica, eccezion fatta per la soppressione della protezione alla frontiera a cui fa da contrappeso il libero accesso al mercato UE. Per tal motivo e per ragioni istituzionali misure quali il sostegno permanente degli investimenti non sono opportune.

La necessità d'intervento al momento dell'apertura del mercato dipende essenzialmente dalla capacità delle aziende interessate di anticiparla. Più tempo gli imprenditori dedicheranno all'adeguamento delle loro decisioni in materia di investimenti alla nuova situazione, minore sarà la necessità d'intervento al momento dell'introduzione dell'ALSA. In questo ambito l'aiuto migliore che la Confederazione può fornire consiste nel negoziare un termine transitorio adeguato fino alla completa apertura del mercato.

Tra i provvedimenti che gioverebbero anche dell'industria alimentare potrebbero rientrare l'adeguamento delle misure di sostegno della promozione dello smercio (promozione di iniziative d'esportazione, cfr. misure collaterali in ambito agricolo), la promozione dell'innovazione (cfr. misure collaterali in

²³ In una mozione della CET-S del 10 novembre 2006 il Consiglio federale è stato invitato a redigere un rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, tenendo in considerazione anche lo scenario di un ALSA.

ambito agricolo) nonché provvedimenti per una migliore protezione della denominazione "Svizzera" e della croce svizzera nel Paese e all'estero.

Potrebbero inoltre venir presi in considerazione aiuti alla transizione temporanei per il primo livello di trasformazione, ad esempio sotto forma di un pagamento una tantum a titolo di compensazione per la parziale riduzione straordinaria del valore delle scorte e/o eventualmente sotto forma di contributi temporanei agli investimenti. Va tuttavia osservato che a livello di Costituzione federale (tranne nel campo d'applicazione dell'articolo sull'agricoltura) le basi per attività di promozione sono disponibili soltanto in misura molto limitata.

8 Conseguenze sulle finanze pubbliche

Finanze federali

A livello federale (scambi commerciali bilaterali tra Svizzera e UE di beni agricoli e derrate alimentari) con l'introduzione di un ALSA decadrebbero immediatamente le *entrate correlate ai dazi d'importazione e le uscite per i contributi d'esportazione*. Dedotto l'importo destinato finora ai contributi d'esportazione, la diminuzione delle entrate ammonterebbe a circa 450 milioni di franchi l'anno. La portata effettiva della flessione al momento dell'entrata in vigore dell'ALSA dipende tuttavia da un'eventuale soppressione dei dazi in questione su base autonoma oppure a seguito della conclusione del ciclo di negoziati di Doha dell'OMC.

Vi sarebbero inoltre conseguenze a livello di *imposta sul valore aggiunto (IVA)* poiché la riduzione dei prezzi delle derrate alimentari determinerebbe spostamenti nella struttura e nel livello del consumo finale e di conseguenza variazioni dell'introito rappresentato dalla tassa sul consumo. A partire dal 2016 gli effetti cumulati su prezzi e redditi dovrebbero determinare una maggiore entrata per l'IVA di oltre 110 milioni di franchi l'anno.

Secondo il modello di equilibrio macroeconomico "SwissAG" e sulla base di una stima piuttosto prudente, l'ALSA dovrebbe comportare un aumento durevole del PIL dello 0.5 per cento (corrispondente a ca. 2 mia. CHF l'anno). Un PIL elevato determina introiti fiscali maggiori a livello federale, cantonale e comunale. Questo *effetto di crescita* si innescherà pienamente soltanto dopo il raggiungimento del nuovo equilibrio risultante dall'eliminazione generalizzata degli ostacoli tariffari al commercio negli scambi commerciali con beni agricoli e derrate alimentari tra Svizzera e UE. Considerato un periodo di dieci anni dopo l'entrata in vigore dell'ALSA per l'adeguamento ai nuovi equilibri, a partire dal 2021 le maggiori entrate della Confederazione dettate da questo effetto di crescita ammonterebbero a 450 milioni di franchi l'anno circa. Questa previsione scaturisce dai dati sul probabile sviluppo economico utilizzati per l'allestimento del piano finanziario 2007-2011 e dalla regola secondo cui a un aumento del PIL fa seguito un incremento proporzionale delle entrate federali. È molto probabile che l'effetto di crescita, seppure in misura minore, sia percepibile già prima del 2021.

Nel calcolo occorre tenere in considerazione anche le *misure collaterali* che dovrebbero essere adottate in relazione a un ALSA nonché il rispettivo finanziamento. Secondo i calcoli effettuati con il modello "SILAS-dyn", nel primario la perdita di reddito riconducibile a un ALSA ammonterebbe a 3-6 miliardi di franchi. Il finanziamento delle previste misure collaterali di durata limitata a favore delle aziende interessate dovrebbe probabilmente venir ripartito su un periodo di diversi anni. Nella fase di applicazione dell'accordo ne risulterebbe un maggior onere temporaneo per il bilancio federale. L'importo dei fondi necessari per il finanziamento delle misure collaterali dipenderà tuttavia dall'evoluzione dei prezzi e dall'esito dei negoziati e dovrà pertanto venir calcolato nuovamente al momento dell'entrata in vigore dell'ALSA.

A livello federale durante la fase di applicazione dell'accordo risulterebbe un maggior onere, mentre successivamente si prevedono maggiori entrate annue permanenti.

Cantoni e Comuni

I bilanci pubblici di Cantoni e Comuni beneficerebbero anticipatamente delle ricadute positive dell'effetto di crescita in quanto non devono far fronte a maggiori oneri correlati all'ALSA. L'effetto di crescita riconducibile a un ALSA dovrebbe determinare maggiori entrate per le casse cantonali e comunali dell'ordine di 800 milioni di franchi l'anno. Di questi all'incirca 500 milioni andrebbero a beneficio dei Cantoni e 300 milioni dei Comuni. A seconda dello scenario l'effetto di crescita si innescherà più o meno rapidamente.