



Berna, 30 agosto 2017

---

## **Misure contro una deindustrializzazione nel settore alimentare**

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3928 Baumann del 23 settembre 2015

---

# Indice

<b>1</b>	<b>Testo del postulato del 23 settembre 2015 .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Concetto del rapporto .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Stato del settore della trasformazione di derrate alimentari in Svizzera .....</b>	<b>3</b>
3.1	Delimitazione e struttura .....	3
3.2	Trasformazione di derrate alimentari in cifre .....	4
3.2.1	Occupazione .....	4
3.2.2	Cifra d'affari e valore aggiunto lordo .....	5
3.2.3	Commercio estero .....	6
3.3	Contesto di mercato e competitività .....	8
3.3.1	Protezione doganale .....	8
3.3.2	Competitività .....	9
3.4	Conclusioni sullo stato del settore della trasformazione di derrate alimentari in Svizzera .....	10
<b>4</b>	<b>Swissness .....</b>	<b>10</b>
4.1	Contesto .....	10
4.2	Misure della Confederazione .....	11
4.3	Prospettive .....	12
<b>5</b>	<b>Legge sul cioccolato .....</b>	<b>12</b>
5.1	Contesto .....	12
5.2	Provvedimenti della Confederazione .....	12
5.3	Prospettive .....	13
<b>6</b>	<b>Mercato dello zucchero .....</b>	<b>13</b>
6.1	Contesto .....	13
6.2	Provvedimenti della Confederazione .....	14
6.2.1	Protezione doganale .....	14
6.2.2	Contributi per singole colture .....	15
6.3	Prospettive .....	15
6.3.1	Abolizione del regime delle quote nell'UE e ripercussioni sul mercato svizzero dello zucchero .....	15
6.3.2	Contributi per la coltivazione sostenibile di barbabietole da zucchero .....	16
<b>7</b>	<b>Conclusioni .....</b>	<b>16</b>

## 1 Testo del postulato del 23 settembre 2015

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare misure e di redigere un rapporto per fornire una risposta alle seguenti domande:

1. Con quali misure si possono evitare o attutire le conseguenze della legislazione legata al progetto "Swissness" dal profilo della conservazione di posti di lavoro in Svizzera?
2. Il Consiglio federale vede un margine di manovra nell'ordinanza di esecuzione o altre misure adeguate per evitare effetti indesiderati?
3. Come valuta le conseguenze dell'abrogazione della legge sul cioccolato sull'industria alimentare e sul mercato lattiero?
4. Il Consiglio federale è disposto a introdurre, in collaborazione con le cerchie interessate del settore alimentare e dell'agricoltura (produttori di latte e di cereali), un'alternativa alla "legge sul cioccolato" che contribuisca a mantenere i posti di lavoro in Svizzera? Esistono già, a tal proposito, idee concrete? Se sì, quali? Come si può garantire che, con le misure proposte, non sarà smorzata l'efficacia e sarà mantenuta la competitività del settore all'esportazione?
5. Come si può ripristinare l'equilibrio sul mercato delle barbabietole da zucchero?
6. Mediante quali altre misure è possibile potenziare l'agricoltura e la filiera alimentare svizzere?

## 2 Concetto del rapporto

Il postulato pone la questione delle ripercussioni di diversi ambiti politici sulla filiera agroalimentare svizzera in particolare sul settore della trasformazione di derrate alimentari. Il Consiglio federale è invitato a stimare le ripercussioni e a presentare eventuali provvedimenti.

Nel primo capitolo, sulla base di indicatori economici, si presenta un'analisi del settore della trasformazione di derrate alimentari. I diversi temi sollevati nel postulato quali Swissness, legge sul cioccolato e mercato dello zucchero, vengono trattati nei capitoli 3, 4 e 5. Il capitolo 6 riassume la valutazione del Consiglio federale sulla tematica della deindustrializzazione del settore della trasformazione di derrate alimentari.

Nel rapporto si parte dal presupposto che il termine "filiera agroalimentare", inteso come insieme delle più svariate catene di valore e come iperonimo dei settori agricoltura o produzione primaria, trasformazione e commercio, è assodato. I concetti utilizzati ai fini del rapporto "trasformazione di derrate alimentari" o "settore della trasformazione di derrate alimentari" riassumono l'intera gamma delle aziende dedite alla trasformazione. È escluso il settore della ristorazione.

## 3 Stato del settore della trasformazione di derrate alimentari in Svizzera

### 3.1 Delimitazione e struttura

Nella Nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA 2008) utilizzata dall'Ufficio federale di statistica (UST) il settore della trasformazione di derrate alimentari corrisponde ai settori 10 (Industrie alimentari) e 11 (Produzione di bevande) della sezione C, tuttavia senza la categoria 109 (Produzione di prodotti per l'alimentazione degli animali).

Ai fini della presente analisi il settore della trasformazione di derrate alimentari è suddiviso in 18 ambiti.

Macellazione e trasformazione della carne
Trasformazione del pesce
Produzione di formaggio
Altra trasformazione del latte
Produzione di gelato
Trasformazione di patate, frutta e verdura

Produzione di succhi di frutta e di verdura
Mulini e produzione di amidi
Produzione di prodotti da forno
Produzione di paste
Produzione di oli e grassi
Produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato
Produzione di dolciumi
Trasformazione di caffè e tè (incl. produzione di succedanei del caffè)
Produzione di condimenti e salse
Produzione di altri alimenti
Produzione di bibite analcoliche (incl. di acque minerali e di altre acque in bottiglia)
Produzione di altre bevande

Tabella 1: Ambiti della trasformazione di derrate alimentari

Questa definizione comprende aziende di dimensioni molto diverse: dalle grandi aziende a carattere industriale a quelle artigianali con meno di 10 impiegati. Nel 2014 la statistica IVA<sup>1</sup> contemplava 3645 contribuenti nelle summenzionate categorie NOGA. Le associazioni affiliate alla fial (Federazione delle Industrie Alimentari Svizzere), che rappresenta piuttosto grandi aziende a carattere industriale, comprendono tuttavia soltanto 210 ditte<sup>2</sup>. Dei circa 71'000 equivalenti a tempo pieno (ETP) attivi nella trasformazione di derrate alimentari, secondo l'UST<sup>3</sup> il 28 per cento lavora in uno dei 46 stabilimenti appartenenti ad aziende con più di 250 ETP. Un ulteriore 29 per cento lavora in uno dei 198 stabilimenti di aziende con un numero di impiegati compreso tra 50 e 250 ETP<sup>4</sup>. Secondo il "Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015" dell'OCSE, il 3 per cento delle aziende nel settore alimentare genera il 60 per cento della cifra d'affari e il 13 per cento delle maggiori aziende oltre l'80.

Nella produzione di prodotti da forno, di altre bevande, di formaggio, nei mulini e nella produzione di amidi nonché di succhi di frutta e di verdura operano per lo più piccole e micro-imprese. In questi ambiti più del 50 per cento dei lavoratori (in ETP) lavora in aziende con meno di 50 impiegati ETP.

Nella produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato, altra trasformazione del latte, produzione di altri alimenti, di bibite analcoliche; nonché nella trasformazione di caffè e tè più dei tre quarti dei lavoratori lavorano in aziende con oltre 50 impiegati ETP.

## 3.2 Trasformazione di derrate alimentari in cifre

### 3.2.1 Occupazione

Il settore della trasformazione di derrate alimentari, con circa 71'000 collaboratori (2014, conv. in ETP), rappresenta circa l'11 per cento di tutti i posti di lavoro nell'industria (attività manifatturiere) e si pone quasi allo stesso livello dell'industria chimico-farmaceutica e solo leggermente al di sotto di quella meccanica (12 %). In Svizzera circa il 2 per cento degli impiegati (in ETP) è riconducibile alla trasformazione di derrate alimentari. Tra il 2011 e il 2014 l'occupazione in questo settore ha segnato un lieve aumento, pari allo 0,7 per cento, nonostante l'apprezzamento del franco e pertanto si differenzia nettamente dalla media di tutti gli altri settori industriali che tra il 2011 e il 2014 hanno subito una flessione dell'occupazione dell'1,0 per cento (in ETP).

Nella tabella seguente sono presentati gli ambiti principali relativamente all'occupazione del settore della trasformazione di derrate alimentari.

<sup>1</sup> Amministrazione federale delle contribuzioni: statistica IVA (Tabella delle categorie 2008 - 2014 secondo NOGA 2008)

<sup>2</sup> Fonte: [www.fial.ch](http://www.fial.ch) > Mitglieder

<sup>3</sup> Ufficio federale di statistica, Statistica dell'impiego

<sup>4</sup> Cifre per il 2014

Ambito	Numero di impiegati in ETP (2014)	Percentuale dell'occupazione complessiva nel settore
Produzione di prodotti da forno	22'301	31.3%
Macellazione e trasformazione della carne	14'092	19.8%
Produzione di altri alimenti	7'703	10.8%
Produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato	4'535	6.4%
Produzione di formaggio	4'385	6.2%
Altra trasformazione del latte	3'256	4.6%
Produzione di altre bevande	3'098	4.4%
Trasformazione di caffè e tè	2'551	3.6%
Produzione di bibite analcoliche	1'800	2.5%
Restante (ognuno inferiore al 2 %)	7'422	10.4%

Tabella 2: Ambiti della trasformazione di derrate alimentari con maggiore occupazione (fonte: UST, Statistica dell'impiego)

L'evoluzione dell'occupazione dei singoli ambiti tra il 2011 e il 2014 è eterogenea. Nei cinque ambiti caratterizzati da grandi aziende (cfr. capitolo 3.1), la produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato ha segnato una crescita dell'occupazione del 4 per cento. Anche nella produzione di altri alimenti si registra una leggera crescita dell'occupazione (+0,8 %). L'evoluzione dell'occupazione è negativa nella produzione di bibite analcoliche (-9,6 %), nell'altra trasformazione del latte (-7,6 %) e nella trasformazione di caffè e tè (-1,5 %).

L'evoluzione dell'occupazione è positiva per gli altri principali ambiti: nella produzione di prodotti da forno è aumentata del 2,9 per cento, nella macellazione e trasformazione della carne dell'1,6 per cento e nella produzione di formaggio del 3 per cento<sup>5</sup>.

### 3.2.2 Cifra d'affari e valore aggiunto lordo

Il settore della trasformazione di derrate alimentari nel 2014 ha conseguito una cifra d'affari di circa 35 miliardi di franchi<sup>6</sup>. Comparando questo dato con la cifra d'affari di tutta l'industria secondo il conto della produzione<sup>7</sup> corrisponde a una quota del 12 per cento. La cifra d'affari calcolata della trasformazione di derrate alimentari nel periodo 2008-2014 complessivamente è aumentata del 9 per cento<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Ufficio federale di statistica, Statistica dell'impiego

<sup>6</sup> La cifra d'affari calcolata si basa sulla cifra d'affari imponibile secondo la statistica IVA e sulle esportazioni secondo Swiss-Impex.

<sup>7</sup> Ufficio federale di statistica, Conto della produzione

<sup>8</sup> Le ripercussioni di una modifica della classificazione delle aziende in ambiti, che dal 2012 ha determinato un incremento rilevante delle aziende classificate nell'ambito "Produzione di prodotti da forno", sono state compensate in questo calcolo.

La variazione della cifra d'affari degli ambiti con maggiore occupazione nel periodo 2008/2009 fino al 2013/2014 è rappresentata nella tabella seguente.

Ambito	Cifra d'affari calcolata 2014 in mio. CHF	Variazione percentuale nel periodo 2008/09 – 2013/14
Produzione di prodotti da forno <sup>9</sup>	2'709	+ 8%
Macellazione e trasformazione della carne	5'446	+ 32%
Produzione di altri alimenti	7'107	+ 11%
Produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato	1'990	+ 13%
Produzione di formaggio	2'499	+ 8%
Altra trasformazione del latte	3'792	- 8%
Produzione di altre bevande	1'628	- 23%
Trasformazione di caffè e tè	2'827	+ 71%
Produzione di bibite analcoliche	2'743	+ 8%

Tabella 3: Cifra d'affari degli ambiti della trasformazione di derrate alimentari con maggiore occupazione (fonte: AFC, Statistica IVA e Swiss-Impex)

Nonostante l'aumento della cifra d'affari il valore aggiunto lordo nel periodo 2008-2009 è diminuito di mezzo punto percentuale<sup>10</sup>.

### 3.2.3 Commercio estero

Nel 2016 le importazioni di prodotti del settore della trasformazione di derrate alimentari<sup>11</sup> si sono attestate a 7 miliardi di franchi, le esportazioni a 7,6 miliardi di franchi. Le importazioni nel periodo 2012-2016 hanno segnato un incremento in termini di valore pari all'1 per cento, le esportazioni al 10 per cento<sup>12</sup>. L'abolizione del cambio fisso con l'euro a gennaio 2015 sembra non aver determinato alcun calo duraturo delle esportazioni: mentre le esportazioni totali nel 2015 erano diminuite leggermente rispetto all'anno precedente, già nel 2016 sono aumentate di nuovo attestandosi al di sopra del livello del 2014<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. nota a piè di pagina 8. Anche qui è stato compensato l'effetto della nuova classificazione delle aziende.

<sup>10</sup> Cifre sulla base del conto della produzione. La base numerica non è del tutto comparabile con quella della cifra d'affari.

<sup>11</sup> Definizione propria, sulla base di [www.tares.ch](http://www.tares.ch)

<sup>12</sup> L'esiguo incremento in termini di valore delle importazioni potrebbe essere correlato anche al corso del franco. Nello stesso periodo dal profilo del peso le importazioni sono aumentate quasi del 13 per cento.

<sup>13</sup> Poiché le cifre sulle importazioni e sulle esportazioni comprendono anche attività meramente commerciali, se messe in relazione all'industria indigena possono essere tendenzialmente sopravvalutate.

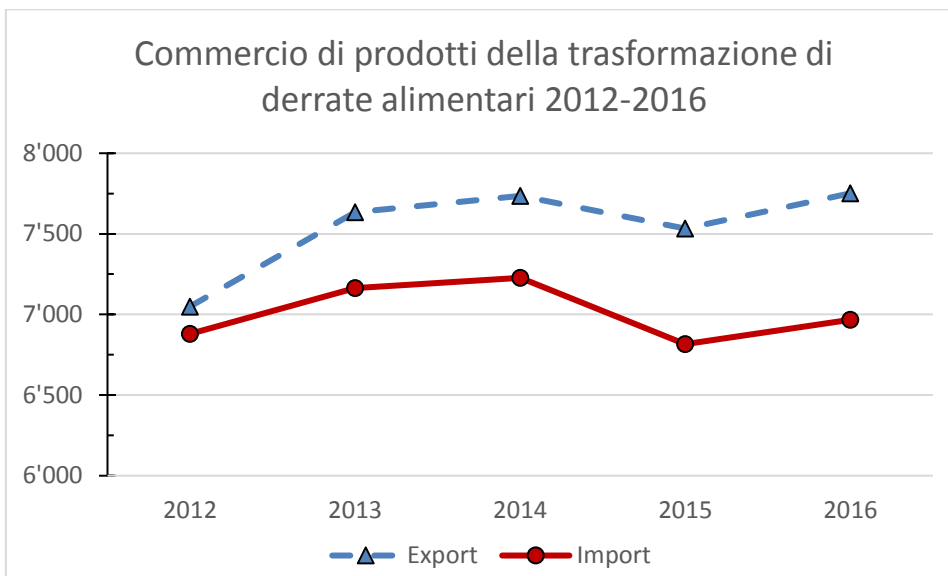


Figura 1: Evoluzione del commercio di prodotti della trasformazione di derrate alimentari (fonte: Swiss-Impex)

In termini di valore nel 2016 sono stati importati per lo più prodotti della produzione di altre bevande (1,4 mia. fr.), seguiti da prodotti della macellazione e trasformazione della carne (0,8 mia. fr.), produzione di altri alimenti (0,8 mia. fr.), trasformazione di caffè e tè (0,6 mia. fr.), produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato (0,5 mia. fr.) nonché produzione di prodotti da forno (0,4 mia. fr.). Il maggior incremento percentuale per le importazioni nel periodo 2012-2016 si è registrato per i prodotti a base di cacao e cioccolato (+ 41 %), nonché, seppur a un livello inferiore, per gelato e paste (risp. + 22 %; + 21 %).

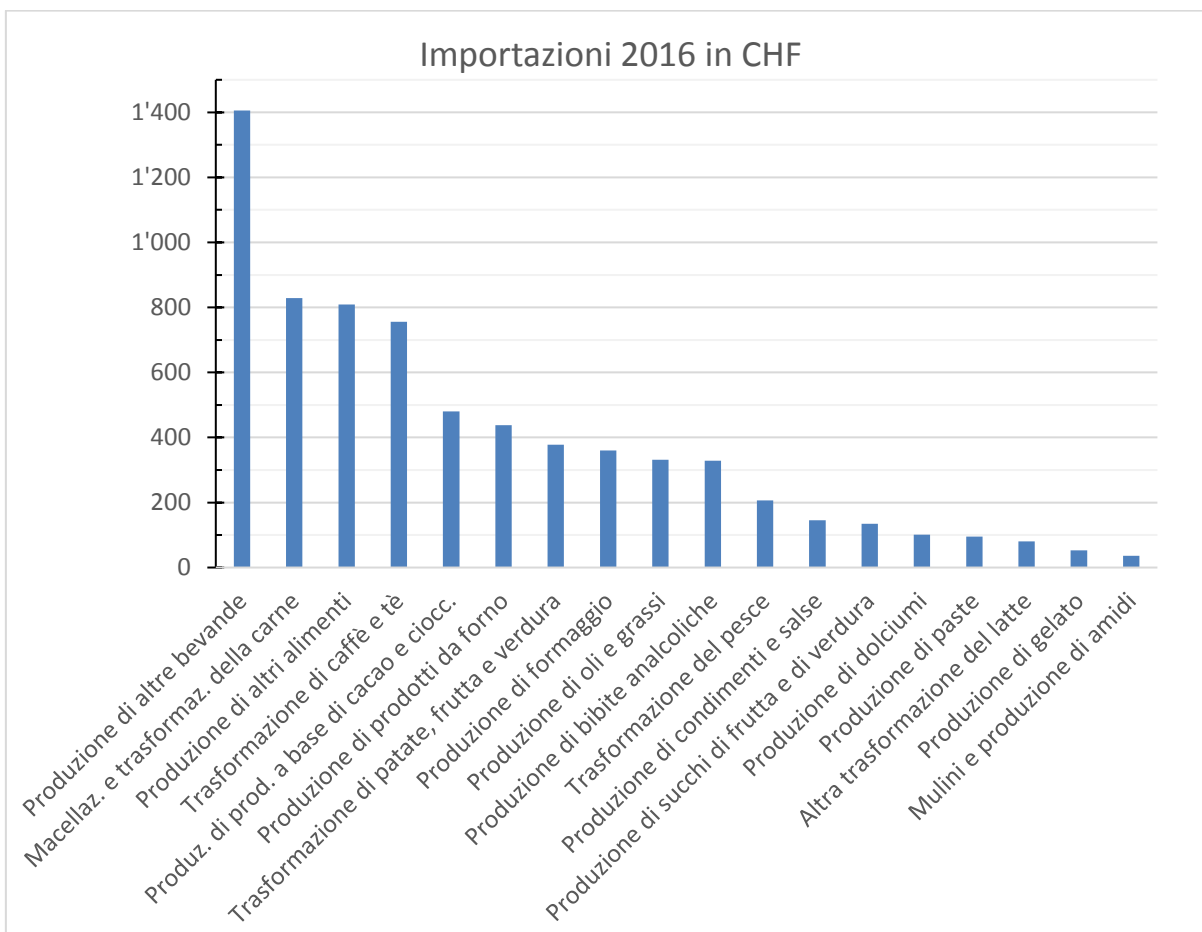


Figura 2: Importazioni per ambiti nel 2016 (fonte: Swiss-Impex)

Nel 2016 i principali ambiti d'esportazione sono stati la trasformazione di caffè e tè (2,2 mia. fr.) e la produzione di bibite analcoliche (1,9 mia fr.). Ulteriori importanti ambiti d'esportazione sono la produzione di altri alimenti (1,3 mia. fr.), la produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato (0,9 mia. fr.) e la produzione di formaggio (0,6 mia. fr.). Nel periodo 2012-2016 sono aumentate in modo particolare le esportazioni di condimenti e salse (+ 42 %), di bibite analcoliche e di dolciumi (+ 20 % l'uno), nonché di caffè e tè (+ 13 %) e di prodotti a base di cacao e cioccolato (+ 12 %).

In calo massiccio sono state le esportazioni di altre bevande (- 33 %), dell'ambito altra trasformazione del latte (- 28%), della trasformazione di patate, frutta e verdura (- 21 %), nonché di prodotti da forno (-15%) e di succhi di frutta e verdura (- 11 %). Ma questi rappresentano solo una piccola parte delle esportazioni totali della trasformazione di derrate alimentari.

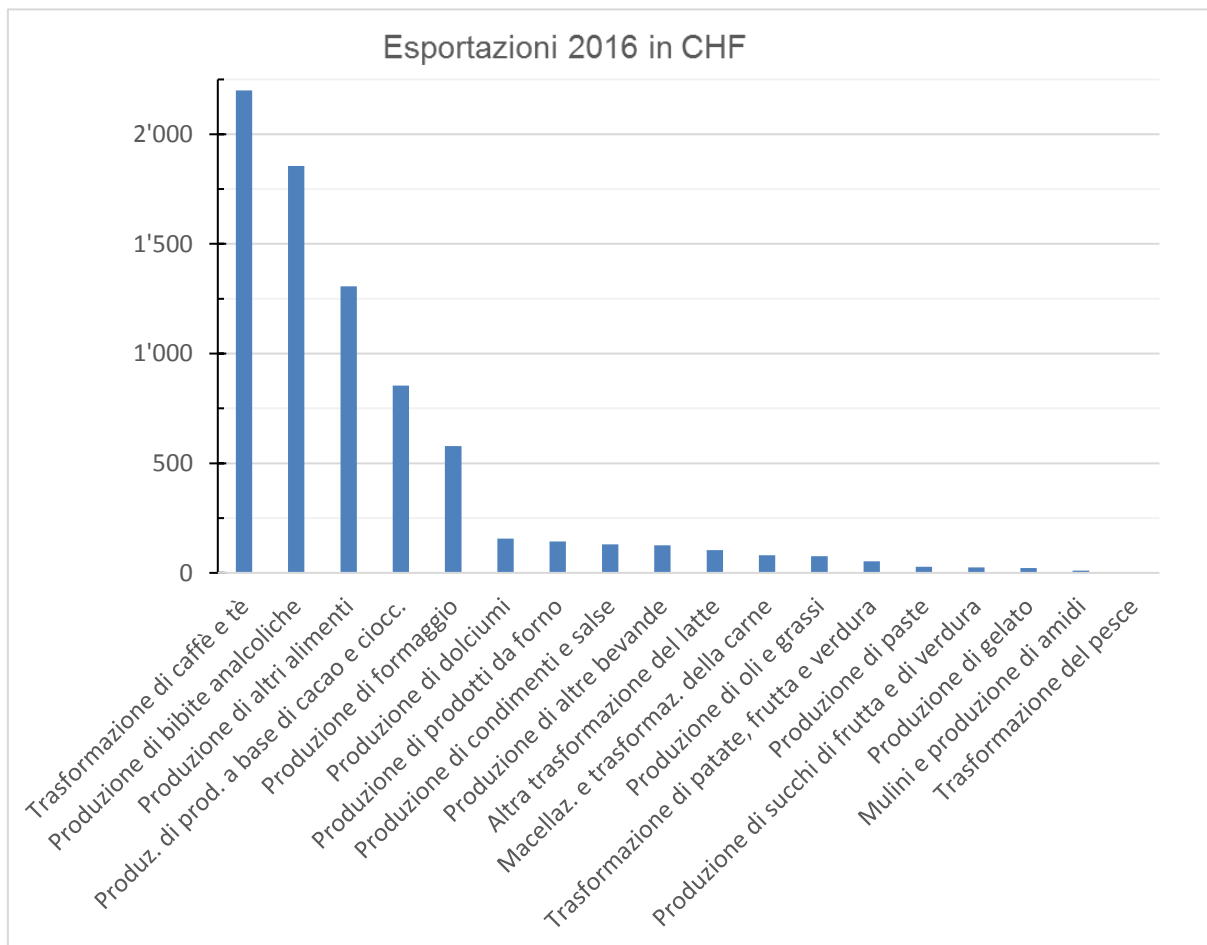


Figura 3: Esportazioni per ambiti nel 2016 (fonte: Swiss-Impex)

### 3.3 Contesto di mercato e competitività

#### 3.3.1 Protezione doganale

Mentre la Svizzera nel settore industriale persegue una politica economica estera liberale e riscuote dazi molto bassi, nel settore agricolo applica una protezione doganale nettamente maggiore e complessa. La protezione doganale per i prodotti agricoli è uno degli strumenti principali della politica agricola svizzera il cui obiettivo primario è sostenere la produzione agricola indigena.

La trasformazione di derrate alimentari è il settore industriale particolarmente interessato dalle misure di politica agricola: le materie prime agricole indigene per la trasformazione presentano generalmente un livello di prezzi più elevato rispetto all'estero.



La trasformazione di derrate alimentari normalmente è suddivisa in due livelli: nel primo rientra la produzione di derrate alimentari con basso livello di trasformazione e materie di base quali salsicce, formaggio, latte in polvere, burro, farina, succo di frutta e zucchero, mentre nel secondo la produzione di prodotti con un maggior grado di trasformazione come ad esempio pizza, cioccolato, gelato, biscotti o confetture<sup>14</sup>.

I prodotti del primo livello di trasformazione, se si basano su prodotti agricoli fabbricabili in Svizzera, normalmente sono protetti da dazi. Fanno eccezione lo zucchero per il quale sono stabiliti tributi doganali in modo da spuntare un livello di prezzo simile all'UE, o il formaggio per il quale dal 2007 vi è un'esenzione da dazio reciproca con l'UE.

I dazi per prodotti del primo livello di trasformazione comprendono anche una certa protezione industriale, ovvero i dazi imposti, per esempio per il latte intero in polvere, sono maggiori rispetto alla differenza di prezzo con l'estero del latte contenuto (cosiddetta "escalation dei dazi"). I dazi sono definiti in modo che non solo i produttori agricoli ma anche le aziende dedite alla trasformazione del primo livello siano tutelate dalla concorrenza proveniente dall'estero.

La protezione doganale per prodotti con un maggior grado di trasformazione della trasformazione di derrate alimentari è stabilita nella legge federale su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (cosiddetta "legge sul cioccolato")<sup>15</sup>. Per questi prodotti la protezione doganale è costituita da un elemento di protezione industriale (fisso)<sup>16</sup> e da un elemento di protezione agricola (variabile). L'ammontare dell'elemento di protezione agricola è adeguato periodicamente in modo che il dazio corrisponda alla differenza di prezzo della materia prima agricola contenuta nel prodotto rispetto all'estero (mercato UE e mondiale). Le materie prime considerate per il calcolo dell'elemento di protezione agricola (cosiddetto elemento mobile) sono una serie di cereali di base, latte in polvere e burro, zucchero cristallizzato, uova, patate fresche e grassi vegetali. Sul mercato indigeno, quindi, per i prodotti del secondo livello di trasformazione vi è una concorrenza diretta tra i prodotti svizzeri e quelli importati. Nonostante ciò gli elementi di protezione agricola in virtù della "legge sul cioccolato" contengono una certa protezione industriale a favore del primo livello di trasformazione, in quanto per la determinazione dell'aliquota di dazio talvolta ci si basa sulle materie di base del primo livello di trasformazione (p.es. burro).

### 3.3.2 Competitività

L'OCSE<sup>17</sup> traccia un'immagine a tinte miste per quanto riguarda la competitività dell'industria alimentare svizzera. Fatta eccezione per alcuni ambiti che presentano un'ottima competitività nel confronto internazionale, gli altri sono poco competitivi rispetto ai Paesi UE considerati per il confronto. L'OCSE giunge alla conclusione che la competitività è buona in particolare negli ambiti i cui prodotti si basano su materie prime importate o acqua. Concretamente cita gli ambiti "altri alimenti" e "produzione di bibite analcoliche" che presentano una competitività superiore alla media. L'ambito utilizzato dall'OCSE "altri alimenti" comprende la produzione di prodotti a base di cacao e cioccolato e la produzione di dolci, la trasformazione di caffè e tè, quella di condimenti e salse e quella di altri alimenti conformemente alla classificazione del presente rapporto.

Lo studio dell'OCSE riscontra la competitività più bassa negli ambiti della trasformazione lattiera e della carne. Gli elevati prezzi delle materie prime agricole indigene sono quindi una sfida fondamentale per la competitività dell'industria alimentare svizzera. La competitività potrebbe essere limitata anche negli ambiti per i quali, secondo il punto 3.3.1, i tributi doganali contengono una protezione industriale sostanziale. Gli ambiti i cui prodotti non sono commerciabili a livello internazionale e lo sono

<sup>14</sup> La delimitazione tra primo e secondo livello di trasformazione non è sempre netta anche perché la classificazione di singole aziende o anche prodotti in uno dei due livelli non è sempre possibile. Le aziende in parte eseguono fasi di trasformazione di entrambi i livelli.

<sup>15</sup> RS 623.11.72

<sup>16</sup> L'elemento di protezione industriale decade nelle importazioni nel quadro dell'accordo di libero scambio con l'UE nonché nel commercio nell'ambito dei principali altri accordi di libero scambio e viene applicato solo per una piccola parte delle importazioni.

<sup>17</sup> OCSE Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015

soltanto in misura limitata sono tendenzialmente in ritardo per quanto concerne lo sviluppo della produttività<sup>18</sup>. Nella trasformazione industriale nel primo livello di trasformazione la protezione doganale e le piccole dimensioni del mercato sono talvolta all'origine di strutture oligopolistiche che potrebbero avere ripercussioni negative sulla competitività.

### 3.4 Conclusioni sullo stato del settore della trasformazione di derrate alimentari in Svizzera

Dalle cifre disponibili sul settore della trasformazione di derrate alimentari non si deduce alcuna tendenza verso una "deindustrializzazione"<sup>19</sup>. Sia per l'occupazione sia per la cifra d'affari si rileva un'evoluzione generalmente positiva che, per quanto riguarda l'occupazione, è persino superiore alla media di tutta l'industria. Tuttavia le cifre non vanno oltre il 2014. Il rafforzamento del franco nel 2015 ha comportato per la trasformazione di derrate alimentari un'ulteriore sfida. Le cifre sul commercio mostrano tuttavia che nel 2016 è stato possibile compensare il calo delle esportazioni del 2015.

A causa della struttura molto eterogenea del settore della trasformazione di derrate alimentari anche le sfide sono diverse. In particolare è rilevante la differenziazione tra gli ambiti orientati al mercato interno e quelli orientati all'esportazione. I primi a livello internazionale presentano una scarsa competitività.

La maggior parte delle esportazioni di alimenti trasformati riguarda prodotti con un elevato grado di trasformazione o che non contengono principalmente materie prime agricole, il cui livello di prezzo in Svizzera è più elevato. Il formaggio costituisce un'eccezione poiché nel 2016 in termini di valore ha rappresentato il 7 per cento delle esportazioni di alimenti trasformati e tra il 2012 e il 2016 ha segnato un aumento delle esportazioni in termini di valore del 6 per cento.

L'analisi giunge alla conclusione che l'elevato livello di prezzo delle materie prime agricole in Svizzera dovuto alla protezione doganale rappresenta una sfida centrale per la competitività del settore della trasformazione di derrate alimentari, oltre agli altri elevati costi dei fattori in Svizzera e al franco forte che riguardano l'intera industria. Gli ambiti meno toccati dalla protezione doganale e dallo svantaggio dei prezzi delle materie prime hanno un livello di competitività eccellente sul piano internazionale e palesano il potenziale dell'industria alimentare svizzera. Prezzi delle materie prime più bassi in Svizzera potrebbero migliorare le opportunità di esportazione degli ambiti oggi orientati al mercato interno, il che potrebbe essere importante per uno sviluppo positivo in futuro vista la saturazione del mercato indigeno.

Negli ambiti protetti dalla concorrenza estera mediante gli elementi di protezione industriale contenuti nei dazi, ciò riguarda in particolare comparti del primo livello di trasformazione, a lungo termine l'evoluzione della produttività potrebbe essere a rischio sebbene al momento si sviluppino bene con condizioni quadro invariate.

## 4 Swissness

### 4.1 Contesto

Il Parlamento a giugno 2013, dopo anni di dibattiti, ha approvato la legislazione sul progetto Swissness. La legge contempla i principi essenziali per l'utilizzo di indicazioni di provenienza svizzera per le derrate alimentari. Nel 2015 sono stati trattati complessivamente cinque interventi parlamentari che chiedevano una sospensione o il rinvio del progetto: la mozione 15.3500 CAG-N "Un progetto

<sup>18</sup> Cfr. Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 3-2008, pag. 4 segg.

<sup>19</sup> I dati disponibili non consentono un'analisi su una serie di dati più lunga. Con tali presupposti è difficile trarre una conclusione definitiva su un'evoluzione strutturale a lungo termine quale un'eventuale deindustrializzazione. Per quanto riguarda l'evoluzione dell'industria e dell'industria di trasformazione in Svizzera si rimanda al rapporto del Consiglio federale del 16 aprile 2014 in adempimento del postulato Bischof (11.3461).

Swissness praticabile”, chiaramente respinta, come peraltro anche il postulato 15.3214 Germann Hanes. Inoltre alle Camere sono state trattate due interpellanze e un’interpellanza urgente.

## 4.2 Misure della Confederazione

A settembre 2015 il Consiglio federale ha varato le ordinanze sulla legislazione Swissness adempiendo il mandato di attuare la revisione di legge decisa dalle due Camere. Nell’approvare il pacchetto, il Consiglio federale ha previsto un anno supplementare fino all’entrata in vigore affinché le aziende potessero prepararsi in modo ottimale.

L’ordinanza sull’utilizzo di indicazioni di provenienza svizzere per le derrate alimentari (OIPSDA) disciplina sostanzialmente i seguenti punti:

- a. come si calcola la quota minima necessaria di materie prime svizzere secondo l’articolo 48b capoverso 2 LPM (quota minima necessaria), in particolare stabilisce quali prodotti naturali sono esclusi dal calcolo;
- b. come si stabilisce se la quota minima necessaria è adempiuta;
- c. quali zone di frontiera possono essere considerate eccezionalmente anche come luogo di provenienza per le indicazioni di provenienza svizzere secondo l’articolo 48 capoverso 4 LPM.

La nuova legislazione Swissness rappresenta una sfida per l’intera filiera agroalimentare e, in particolare, per il settore della trasformazione di derrate alimentari. L’industria ha dovuto adattarsi alle nuove condizioni quadro e, ad esempio, rivedere ricette e imballaggi nonché modificare i suoi processi. Nella stesura dell’ordinanza, per le derrate alimentari sono state adottate soluzioni il più possibile vicine alla pratica onde agevolare questo processo di adeguamento. Il Consiglio federale nell’ordinanza ha considerato tutte le esigenze dell’industria. Al settore della trasformazione di derrate alimentari, oltre alle eccezioni a livello legislativo, è stata accordata un’ulteriore flessibilità per il calcolo della quota minima necessaria di materie prime svizzere:

- computo dell’acqua in bevande nelle quali questa è una componente essenziale, ad esempio nella birra o nell’acqua minerale. L’acqua non può servire alla diluizione, ad esempio nei succhi di frutta (art. 3 cpv. 3 OIPSDA);
- clausola bagatella per gli ingredienti trascurabili dal profilo del peso, ad esempio una presa di sale (art. 3 cpv. 4 OIPSDA);
- i prodotti semilavorati non devono essere ripartiti nelle singole materie prime. (art. 3 cpv. 5 e art. 4 cpv. 2 OIPSDA);
- il calcolo può avvenire in base ai flussi di merci medi di un anno civile (art. 4 cpv. 1 OIPSDA);
- in determinati casi è possibile l’evocazione di singole materie prime, ad esempio "lasagne con carne svizzera". La materia prima interessata deve essere rilevante dal profilo del peso, evocativa o caratteristica. La derrata alimentare deve essere fabbricata completamente in Svizzera e il 100 per cento della materia prima evocata deve provenire dalla Svizzera (art. 5 cpv. 5 OIPSDA);
- "Eccezione riguardante la qualità" per prodotti naturali che non possono essere ottenuti in Svizzera secondo i requisiti tecnici necessari per un determinato scopo d’utilizzo (art. 9 OIPSDA).

Dall’approvazione dell’ordinanza a settembre 2015 fino a settembre 2016 sono pervenute all’UFAG più di 80 domande per ulteriori eccezioni per prodotti naturali temporaneamente non disponibili nonché prodotti naturali non disponibili con una determinata qualità. Alla data dell’entrata in vigore il DEFR aveva approvato 71 domande. Le eccezioni sono state limitate a due anni. Con effetto al 1° luglio 2017 sono state approvate altre 6 eccezioni dal DEFR.

Nonostante la flessibilità, per via dell’approccio basato sulle materie prime previsto a livello legislativo per il calcolo Swissness delle derrate alimentari, c’è una serie di prodotti per i quali, a causa della legislazione Swissness, occorre rinunciare all’utilizzo della croce svizzera e di altre indicazioni di provenienza svizzere. Per questi prodotti ormai può essere utilizzata soltanto l’indicazione del Paese di produzione Svizzera prescritta dalla legge sulle derrate alimentari. Le aziende interessate ritengono che

ciò comporti una perdita di valore aggiunto dal profilo comunicativo per i loro prodotti trasformati in Svizzera.

### 4.3 Prospettive

In virtù dell'articolo 170 della Costituzione federale (Cost.), l'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Tale mandato concerne direttamente il Parlamento, ma indirettamente anche il Consiglio federale e l'Assemblea federale. Questi ultimi eseguono valutazioni/verifiche dell'efficacia dell'operato statale per attuare l'articolo 170 Cost. In tale contesto si effettua una valutazione della legislazione Swissness. Inoltre la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) nell'autunno 2016 ha incaricato direttamente l'Amministrazione federale di analizzare a livello macroeconomico le ripercussioni della legislazione Swissness<sup>20</sup>. La valutazione riguarderà tutti i settori interessati dalla legislazione (beni industriali, servizi, derrate alimentari).

I lavori preliminari per questa valutazione sono stati avviati dai due enti federali responsabili (Istituto Federale della Proprietà Intellettuale IPI e Ufficio federale dell'agricoltura UFAG). Il rapporto finale dovrebbe essere disponibile nel 2020. Sulla base di ciò l'Amministrazione entro il 2021 presenterà un rapporto all'attenzione delle commissioni responsabili.

## 5 Legge sul cioccolato

### 5.1 Contesto

La legge federale del 13 dicembre 1974 su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («legge sul cioccolato») è stata emanata con l'obiettivo di preservare la competitività dell'industria alimentare svizzera alla luce delle misure di politica agricola all'interno del Paese e all'estero.

Dal profilo dell'esportazione la legge prevede il versamento di contributi per l'esportazione di prodotti agricoli trasformati. I contributi all'esportazione sono pagati per determinati latticini e cereali di base contenuti nei prodotti trasformati quali cioccolato, biscotti, paste, alimenti per bambini e bevande a base di latte. L'importo dei contributi all'esportazione è calcolato, nel quadro dei fondi iscritti a preventivo, in funzione della differenza dei prezzi dei prodotti di base tra il mercato svizzero e quello mondiale o dell'UE. Nel 2016 sono stati versati contributi all'esportazione a circa 80 aziende. Nel 2015 l'importo versato, pari a 95,6 milioni di franchi, equivale al 3,7 per cento del valore delle esportazioni dei prodotti trasformati che danno diritto a contributi. Per quanto riguarda i prodotti di base, nel 2015 l'11 per cento della farina di frumento prodotta in Svizzera è stato esportato sotto forma di prodotti trasformati che danno diritto a contributi all'esportazione. Per il latte la percentuale è del 6 per cento.

Sulla base della decisione presa nel quadro della Conferenza dei Ministri OMC a Nairobi nel 2015, le sovvenzioni all'esportazione, in cui rientrano anche i contributi all'esportazione secondo la "legge sul cioccolato", vanno abolite. Per le sovvenzioni all'esportazione per prodotti agricoli trasformati è concesso un periodo di transizione fino alla fine del 2020.

Nella "legge sul cioccolato", oltre ai contributi all'esportazione, sono disciplinati anche provvedimenti di compensazione dei prezzi all'importazione per prodotti agricoli trasformati il cui obiettivo è evitare svantaggi concorrenziali per l'industria alimentare svizzera sul mercato indigeno. A tal fine sono riscossi dazi doganali sui prodotti trasformati importati il cui importo si orienta alle differenze di prezzo (Svizzera-mondo o Svizzera-UE) delle materie prime agricole contenute nei prodotti trasformati. I provvedimenti che riguardano l'importazione non sono interessati dalla decisione dell'OMC.

---

<sup>20</sup> La CET-N ha conferito l'incarico il 14 novembre 2016 in occasione della seduta della Commissione. Un rapporto del Consiglio federale deve essere presentato entro 5 anni dall'entrata in vigore delle norme Swissness, ovvero entro la fine del 2021.

## 5.2 Provvedimenti della Confederazione

Il 17 maggio 2017 il Consiglio federale ha licenziato, all'attenzione del Parlamento, il messaggio sull'eliminazione dei contributi all'esportazione. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e l'UFAG già a metà 2015 avevano iniziato, congiuntamente agli ambiti interessati (cereali e latte), a esaminare un possibile piano di attuazione per l'abrogazione del regime dei contributi all'esportazione secondo la "legge sul cioccolato". Il messaggio approvato dal Consiglio federale si basa sui questi lavori preliminari e prevede, oltre alla revisione della "legge sul cioccolato" (rinuncia alle misure di compensazione per quanto riguarda le esportazioni), misure d'accompagnamento per preservare la creazione di valore aggiunto nella produzione alimentare indigena.

Da un lato il Consiglio federale chiede di prevedere nella legge sull'agricoltura l'introduzione di un nuovo sostegno vincolato al prodotto per latte e cereali panificabili da versare direttamente ai produttori agricoli. Per il finanziamento delle nuove misure di sostegno i fondi previsti per i contributi all'esportazione vengono trasferiti senza incidenza sul bilancio nel Preventivo agricolo (67,9 mio. fr. l'anno). Dall'altro il Consiglio federale prevede un adeguamento dell'ordinanza sulle dogane. Per le materie prime latte e cereali, per le quali finora sono stati versati contributi all'esportazione, viene semplificata la procedura di autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo. Il traffico di perfezionamento consente d'importare in esenzione da dazio materie prime per la produzione di prodotti destinati all'esportazione.

## 5.3 Prospettive

Con queste nuove condizioni quadro il settore dovrà cavarsela senza contributi all'esportazione e, in base ai suoi punti di forza, orientarsi maggiormente a prodotti ad elevato valore aggiunto. Le misure d'accompagnamento appoggiano i settori principalmente interessati dall'abrogazione, ovvero produzione agricola e industria di trasformazione. Da un lato i produttori di materie prime, vista la maggiore concorrenza nella fornitura all'industria alimentare orientata all'esportazione, sono sostenuti mediante nuovi contributi vincolati al prodotto, versati indipendentemente dalle esportazioni. Dall'altro l'industria alimentare, con la semplificazione della procedura di autorizzazione del traffico di perfezionamento attivo per la produzione di prodotti per l'esportazione riceve un accesso, sufficiente dal profilo quantitativo e pianificabile, a materie prime competitive. L'abolizione dei contributi all'esportazione e le misure di accompagnamento dovrebbero essere attuate all'inizio del 2019 e saranno valutate dopo 4 anni dall'entrata in vigore.

# 6 Mercato dello zucchero

## 6.1 Contesto

Per la Svizzera l'industria dedita alla trasformazione dello zucchero è rilevante dal profilo economico. Crea numerosi posti di lavoro, produce prodotti rinomati a livello mondiale e ritira l'85 per cento dello zucchero svizzero. Le esportazioni di zucchero avvengono praticamente solo sotto forma di prodotti trasformati. Presupposto per il successo di questo settore è la competitività dei prezzi delle materie prime, in particolare dello zucchero.

L'UE e la Svizzera nel Protocollo n. 2 del 26 ottobre 2004 riguardante taluni prodotti agricoli trasformati (RS 0.632.401.2) hanno concordato la rinuncia reciproca ai provvedimenti di compensazione dei prezzi per lo zucchero nei prodotti agricoli trasformati con l'obiettivo di migliorare le opportunità d'esportazione per il settore alimentare svizzero e di azzerare i contributi all'esportazione. Nel commercio con l'UE i provvedimenti di compensazione dei prezzi per lo zucchero nei prodotti agricoli trasformati sono stati aboliti nel febbraio 2005. Per essere competitive per il mercato indigeno e per quello d'esportazione le aziende indigene produttrici di zucchero necessitano quindi di prezzi dello zucchero simili alla concorrenza proveniente dall'UE.

All'atto dell'importazione in Svizzera, secondo il diritto vigente, lo zucchero è rincarato al livello del prezzo del mercato UE mediante la protezione doganale. Per poter produrre ai prezzi dell'UE nel costoso contesto svizzero la Confederazione sostiene i produttori di barbabietole da zucchero mediante contributi per singole colture.

### Struttura del mercato e produzione

Schweizer Zucker AG è l'unico fornitore di zucchero svizzero e gestisce i due zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld. La cifra d'affari di Schweizer Zucker AG varia a seconda dei quantitativi di zucchero e dei sottoprodotti a scopi foraggeri prodotti e venduti nonché dei prezzi spuntati. Per l'anno 2015/16 Schweizer Zucker AG ha segnato una produzione di zucchero pari a 236'000 tonnellate e una cifra d'affari di 201 milioni di franchi.

Con una superficie coltiva pressoché stabile di 20'000 ettari, nello scorso decennio Schweizer Zucker AG ha tendenzialmente incrementato la produzione di zucchero e nel 2014, con una durata di trasformazione di 100 giorni e una produzione pari a 300'000 tonnellate di zucchero, ha segnato valori record. Nell'UE la durata di trasformazione media è 117 giorni, in Germania 126 e in Gran Bretagna arriva fino a 165 giorni. La produzione di zucchero varia in funzione della superficie coltiva delle barbabietole da zucchero e delle rese per superficie. Queste sono soggette a notevoli variazioni a seconda delle condizioni meteorologiche durante tutto il periodo di vegetazione. Il consumo lordo svizzero di zucchero è sceso da oltre 500'000 tonnellate nel 2005 a 400'000 tonnellate. Il cosiddetto commercio delle materie prime delle bevande, la riesportazione di concentrato di succo di frutta zuccherato basato sullo zucchero importato e concentrato di succo di frutta importato nell'UE ha perso importanza a causa delle evoluzioni dei prezzi. Il commercio estero di cioccolato e bevande dal profilo quantitativo è aumentato mentre le esportazioni di biscotti nel 2015 sono rimaste inferiori rispetto ai quantitativi del 2010 e del 2005. Nel 2015 le importazioni di zucchero erano pari a 54 milioni di franchi. Nello stesso anno il valore d'importazione di cioccolato, biscotti e bevande ha raggiunto quota 531 milioni di franchi e il loro valore d'esportazione 2,6 miliardi di franchi. Di questi solo 1,8 miliardi di franchi sono da ascrivere alle esportazioni di bevande secondo la voce 2202 della tariffa doganale, tra cui prevalgono le bevande energetiche. Lo zucchero svizzero contenuto nelle bevande energetiche è commercializzato ed esportato a livello mondiale senza indicazione della provenienza e con il rimborso dei tributi doganali.

## 6.2 Provvedimenti della Confederazione

I provvedimenti della Confederazione si concentrano sull'impostazione di condizioni quadro per l'industria dedita alla trasformazione dello zucchero nonché sul sostegno della produzione di barbabietole da zucchero. Inoltre la Confederazione sostiene forme sostenibili di coltivazione di barbabietole da zucchero con contributi specifici per i progetti e prevede pagamenti diretti.

### 6.2.1 Protezione doganale

Per non pregiudicare la competitività delle aziende dedite alla trasformazione dello zucchero in Svizzera, da ottobre 2006 la protezione doganale per lo zucchero giusta l'ordinanza sulle importazioni agricole<sup>21</sup> è verificata mensilmente. L'obiettivo è aumentare il prezzo dello zucchero importato al livello del prezzo di mercato UE mediante il calcolo dei tributi doganali. La maggior parte dello zucchero importato in Svizzera proviene dall'UE. Questo è importato ai prezzi del mercato mondiale soprattutto da Francia e Germania e al confine svizzero con la riscossione dei tributi doganali sale al prezzo di mercato dell'UE. I tributi doganali variano a seconda delle evoluzioni dei prezzi nell'UE e sul mercato mon-

---

<sup>21</sup> RS 916.01

diale e a luglio 2017 si sono attestati a 9 franchi il quintale. In virtù dell'ordinanza sulle preferenze tariffali<sup>22</sup> e dell'ordinanza sul libero scambio<sup>23</sup>, per i Paesi meno avanzati, i Paesi in via di sviluppo e diversi partner di libero scambio esistono preferenze tariffali.

## 6.2.2 Contributi per singole colture

In seguito alla liberalizzazione del disciplinamento del mercato svizzero dello zucchero con effetto al 1° ottobre 2004 e al 1° ottobre 2009, con le rispettive modifiche dell'ordinanza sullo zucchero<sup>24</sup> il Consiglio federale ha abolito restrizioni quali i quantitativi massimi e minimi per la produzione indigena di zucchero nonché il mandato di trasformazione indennizzato mediante contributi federali con l'attuale Schweizer Zucker AG. Parallelamente al calo dei prezzi dello zucchero attraverso la riforma del mercato dello zucchero dell'UE attuata dal 2006 al 2009, il Consiglio federale, modificando l'ordinanza sui contributi nella campicoltura<sup>25</sup>, ha introdotto contributi di superficie per la coltivazione di barbabietole da zucchero in Svizzera. A integrazione dei pagamenti diretti generali, nel 2016 la Confederazione, in virtù dell'ordinanza sulle singole colture, ha versato, applicando un'aliquota di contribuzione di 1800 franchi per ettaro, complessivamente 34,1 milioni di franchi ai coltivatori di barbabietola da zucchero.

Con il passaggio dal sostegno dei prezzi ai contributi per singole colture per le barbabietole da zucchero per la produzione di zucchero e in seguito all'evoluzione negativa dei prezzi dello zucchero, il prezzo delle barbabietole svizzere è sceso da 11.77 franchi il quintale nel 2005 a 7.05 franchi il quintale nel 2015. Di conseguenza il numero di coltivatori di barbabietole è diminuito da oltre 7000 a 6000. Con il calo, parzialmente compensato, del prezzo delle barbabietole la redditività della coltivazione di barbabietola è diminuita considerevolmente rispetto al livello molto elevato del passato. Dal confronto sulla redditività nel 2015 si evince che le barbabietole da zucchero sono nettamente in vantaggio rispetto al frumento panificabile e alla colza. Per il sostegno di diritto privato del prezzo delle barbabietole, Schweizer Zucker AG nel 2015 ha liquidato in parte gli accantonamenti effettuati a suo tempo a tal fine.

## 6.3 Prospettive

### 6.3.1 Abolizione del regime delle quote nell'UE e ripercussioni sul mercato svizzero dello zucchero

A fine settembre 2017 saranno abolite le ex quote UE per la produzione totale (13,5 mio. t), le esportazioni (1,374 mio. t), l'industria o il dolcificante isoglucosio. La Commissione UE entro il 2025 attende un incremento della produzione di zucchero UE del 5 per cento. Secondo l'Agraroutlook 2016-2026 della Commissione UE, l'importazione di zucchero nell'UE diminuirà passando dai 3 milioni di tonnellate della media degli anni 2015/16 a 1,7 milioni di tonnellate nel 2026. Con l'incremento atteso delle esportazioni di zucchero a 2,3 milioni di tonnellate l'UE potrebbe passare da importatrice netta a esportatrice netta. Come già accaduto nel 2014, il prezzo dello zucchero UE anche in futuro potrebbe fluttuare verso il prezzo del mercato mondiale.

La decisione dell'UE e della Svizzera di rinunciare anche in futuro a misure di compensazione per lo zucchero nei prodotti agricoli trasformati è incontestata. Per tutelare la competitività delle aziende dedite alla trasformazione dello zucchero sui mercati di smercio svizzeri e dell'UE i prezzi dello zucchero in Svizzera devono andare di pari passo a quelli dell'UE. Inoltre, lo zucchero importato deve continuare a essere rincarato rispetto al prezzo di mercato dell'UE attraverso misure di protezione doganale per evitare un'ulteriore pressione sul mercato dello zucchero svizzero.

---

<sup>22</sup> RS 632.911

<sup>23</sup> RS 632.319

<sup>24</sup> RS 916.114.11

<sup>25</sup> RS 910.17

A margine dell'accordo per la rinuncia a provvedimenti di compensazione dei prezzi per lo zucchero in prodotti agricoli trasformati nel commercio con l'UE è stato esaminato anche il libero scambio reciproco per lo zucchero in forma pura. Poiché allora la filiera svizzera dello zucchero si era opposta, la protezione estera UE per lo zucchero bianco di 41.90 euro il quintale continua ad esistere anche per le esportazioni di zucchero in forma pura provenienti dalla Svizzera. In linea di principio una completa apertura del mercato tra l'UE e la Svizzera per lo zucchero potrebbe rendere dinamici la produzione e il commercio di prodotti agricoli trasformati.

L'iniziativa parlamentare 15.479 "Basta svendere lo zucchero! Per la salvaguardia dell'economia indigena dello zucchero" esige che le aliquote di dazio per lo zucchero importato siano adeguate in modo da garantire un prezzo minimo per lo zucchero. Nel suo parere alla mozione 15.4192 "Salvare lo zucchero svizzero dal dumping dei corsi mondiali mediante un'adeguata tassa all'importazione" il Consiglio federale ha spiegato che un tale rincaro della materia prima zucchero, mantenendo la rinuncia a provvedimenti di compensazione dei prezzi per lo zucchero in prodotti agricoli trasformati, nel commercio con l'UE ridurrebbe la competitività del settore indigeno della trasformazione di derrate alimentari. Se l'industria dedita alla trasformazione di zucchero svizzera perdesse quote di mercato questo si tradurrebbe direttamente in un calo dello smercio per lo zucchero svizzero perché, come spiegato, vi è una diretta correlazione tra la produzione svizzera di zucchero e le aziende dedite alla trasformazione di zucchero che producono in Svizzera e hanno successo nel commercio mondiale. Inoltre Schweizer Zucker AG, in quanto unico produttore svizzero di zucchero, rispetto al commercio dello zucchero beneficerebbe in modo sproporzionato di queste misure di protezione doganale.

Per incrementare la competitività la filiera dello zucchero è invitata a ridurre i costi medi per unità prodotta, dalla coltivazione di zucchero passando per il trasporto fino alla trasformazione. Talvolta questo nella produzione di zucchero può comportare una dilazione del periodo di trasformazione al livello dei Paesi confinanti competitivi. Con il contributo per singole colture per le barbabietole da zucchero il Consiglio federale ha a disposizione uno strumento di sostegno sussidiario per la produzione indigena di zucchero che non comporta svantaggi concorrenziali per il livello a valle della catena di valore né sui mercati di smercio all'interno del Paese né nell'UE. Anche le disposizioni Swissness entrate in vigore il 1° gennaio 2017 contribuiscono allo smercio di zucchero svizzero.

### **6.3.2 Contributi per la coltivazione sostenibile di barbabietole da zucchero**

Nel quadro del pacchetto di ordinanze 2017 in materia di politica agricola il DEFR nella procedura di consultazione ha formulato una proposta per la riduzione dell'utilizzo di prodotti fitosanitari nella coltivazione di barbabietole da zucchero. Sulla base di una modifica dell'ordinanza sui pagamenti diretti, in futuro verrà indennizzato mediante contributi un impiego più moderato di erbicidi, fungicidi e insetticidi. Il Consiglio federale nell'autunno 2017 deciderà in merito alle modifiche di ordinanza.

Per la coltivazione di barbabietole da zucchero la rinuncia a materie ausiliarie chimico-sintetiche prevista nell'agricoltura biologica comporta un notevole dispendio di lavoro per la regolazione della flora vegetale. In virtù dell'ordinanza sulla promozione della qualità e della sostenibilità nell'agricoltura e nella filiera alimentare, la Confederazione versa contributi per ottimizzare la coltivazione di barbabietole da zucchero biologiche e la vendita dello zucchero da esse ottenuto.

## **7 Conclusioni**

Nel complesso il settore svizzero della trasformazione di derrate alimentari può essere definito in salute: l'evoluzione dell'occupazione è positiva ed è superiore a quella di altri comparti dell'industria. Anche per quanto riguarda la cifra d'affari negli ultimi 5 anni si è registrata una crescita. Sulla base dei parametri analizzati nel presente rapporto, al momento non può essere constatata una cosiddetta "deindustrializzazione" del settore alimentare.



L'OCSE<sup>26</sup> nel settore della trasformazione di derrate alimentari rileva in media un elevato grado di competitività, ma constata anche che tale competitività è quasi completamente da attribuire ad ambiti che importano le loro materie prime o le cui materie di base non sono di origine agricola. La citata analisi dell'OCSE giunge alla conclusione che l'elevato livello dei prezzi delle materie prime agricole indigene dovuto alla protezione doganale rappresenta una sfida centrale per la competitività di questo settore. La combinazione con gli altri elevati costi dei fattori in Svizzera riguardanti tutta l'industria e il franco forte, comporta per queste ditte uno svantaggio relativamente elevato legato all'ubicazione e costituisce un ostacolo alla partecipazione dinamica alle filiere del valore aggiunto regionali e globali.

La trasformazione di derrate alimentari svizzera nel complesso è orientata in modo relativamente forte al mercato indigeno. Allo stesso tempo vi è una protezione doganale comparativamente elevata che scherma anche alcuni ambiti del settore della trasformazione di derrate alimentari della concorrenza estera, ad esempio nel settore della trasformazione della carne o dell'industria molitoria. Proprio nelle aziende orientate verso l'economia interna a lungo termine questo si può ripercuotere negativamente sulla competitività. Certamente sulla scia del rafforzamento del franco degli ultimi anni il turismo degli acquisti e le importazioni sono aumentati incrementando la pressione sulla competitività nell'economia interna.

Poiché il mercato svizzero continua a essere saturo, i potenziali di crescita sono principalmente nell'esportazione. Al momento meno di un quarto della cifra d'affari dell'industria alimentare è realizzato all'estero, anche se formaggio, cioccolato, bevande analcoliche nonché alimenti per neonati, dolci e prodotti a base di caffè sono tra i principali prodotti d'esportazione. La sfida per l'industria è il mantenimento e il miglioramento della produttività e della competitività. La Confederazione è tenuta ad adoperarsi per l'abolizione di barriere commerciali e l'accesso a mercati target attrattivi. La nuova legislazione sulle derrate alimentari è un esempio di una regolamentazione che può essere utilizzata per risparmiare sui costi nel commercio con l'UE.

In sintesi il Consiglio federale in relazione ai temi sollevati nel postulato giunge alla seguente conclusione.

#### **Swissness (domande 1 e 2)**

Come dimostrano diversi studi, il "marchio Svizzera" gode di un'ottima reputazione per le derrate alimentari. Le derrate alimentari svizzere beneficiano, all'estero e all'interno del Paese, di una maggiore disponibilità a pagare rispetto a derrate alimentari comparabili di diversa provenienza. La protezione e la difesa delle indicazioni di provenienza svizzere all'estero e all'interno del Paese sono pertanto importanti misure strategiche per contrastare un indebolimento a lungo termine del valore di tale marchio. A tal fine il Parlamento e il Consiglio federale hanno emanato le cosiddette disposizioni Swissness a livello di legge e di ordinanza.

Il Consiglio federale ha già ampiamente esaurito il margine di manovra dal profilo legislativo varando l'ordinanza Swissness. Anche per questo motivo l'impostazione delle disposizioni è complessa poiché tiene conto delle svariate e particolari esigenze del settore della trasformazione di derrate alimentari.

Non ci sono indizi in merito al fatto che questa legislazione si ripercuota negativamente sulla salvaguardia di posti di lavoro in Svizzera. A lungo termine servirà piuttosto a potenziare la posizione delle derrate alimentari svizzere all'estero e all'interno del Paese e quindi contribuirà alla salvaguardia del valore aggiunto per la filiera alimentare svizzera.

Il Consiglio federale valuterà l'implementazione e le ripercussioni di questa legislazione per prodotti industriali, derrate alimentari e servizi e sottoporrà alle Camere federali nel 2020 un relativo rapporto di valutazione.

#### **Legge sul cioccolato (domande 3 e 4)**

Il Consiglio federale il 17 maggio 2017 ha approvato il messaggio sull'eliminazione dei contributi all'esportazione per i prodotti agricoli trasformati. La revisione prevede misure di accompagnamento per la salvaguardia del valore aggiunto nella produzione di alimenti indigena. Il messaggio fornisce

---

<sup>26</sup> OCSE, Review of Agricultural Policies Switzerland 2015

quindi ampie risposte alle domande del postulato.

#### ***Mercato delle barbabietole da zucchero (domanda 5)***

La filiera alimentare dedicata alla produzione in Svizzera non deve essere svantaggiata sui mercati, né nell'UE né all'interno del Paese, dalla reciproca rinuncia ai provvedimenti di compensazione dei prezzi dello zucchero concordata tra Svizzera e UE nel commercio di prodotti agricoli trasformati. Ciò presuppone che il prezzo dello zucchero in Svizzera corrisponda anche in futuro al prezzo di mercato nell'UE. Sui loro mercati di smercio i clienti di successo di Schweizer Zucker AG, che dipendono da prezzi dello zucchero competitivi a livello internazionale, offrono il miglior presupposto per il mantenimento della filiera dello zucchero svizzera. Il libero scambio bilaterale dello zucchero non trasformato sarebbe la conseguenza logica della rinuncia ai provvedimenti di compensazione dei prezzi dello zucchero nei prodotti trasformati vigente dal 2005.

Un prezzo minimo per lo zucchero disposto dal Consiglio federale, invece, potenzierebbe il monopolio dell'unico produttore svizzero di zucchero a scapito dei suoi clienti e a livello dell'ulteriore trasformazione di zucchero ciò si tradurrebbe in delocalizzazioni all'estero e in una minore domanda di zucchero in Svizzera. A causa dei crescenti costi di produzione derivanti, un volume di produzione insufficiente potrebbe mettere in dubbio rapidamente il mantenimento di uno dei due zuccherifici. La priorità è migliorare l'efficienza dei costi dalla coltivazione di barbabietole da zucchero fino alla produzione di zucchero. A titolo sussidiario il Consiglio federale, con il contributo per singole colture per le barbabietole da zucchero, dispone di uno strumento di sostegno per la produzione indigena di zucchero che non presenta alcun svantaggio concorrenziale nei livelli a valle della catena di valore.

#### ***Altri provvedimenti per il rafforzamento della filiera agroalimentare svizzera (domanda 6)***

Il Consiglio federale pensa inoltre di non adottare alcun provvedimento specifico in materia di politica industriale nel settore alimentare. Come ha spiegato nel suo parere sul postulato Bischof 11.3461 ("Una politica industriale per la Svizzera"), la politica industriale comporta grandi rischi e raramente nella pratica è efficace. Proprio per le misure di promozione mirate a favore di singoli settori c'è il rischio di incentivare investimenti errati o il mantenimento di strutture non (più) competitive. Ciò è dimostrato, peraltro, nel presente rapporto che ha constatato la maggiore competitività dei settori più aperti dell'industria della trasformazione di derrate alimentari.

Il Consiglio federale è tuttavia consapevole che l'industria alimentare orientata al mercato interno trae parzialmente beneficio dall'attuale livello di sostegno nel quadro della politica agricola anche perché talvolta è protetta dalla concorrenza estera mediante la componente di protezione industriale sotto forma di dazi. Ciò, però, comporta anche dei rischi per quanto concerne la competitività e in particolare è più difficile imporsi sui mercati d'esportazione e si riduce il potenziale di crescita. Inoltre sui consumatori gravano prezzi delle derrate alimentari più elevati.

Una regolamentazione contenuta e vantaggiosa per le imprese, la rinuncia a inutili interventi sul mercato nonché la semplificazione amministrativa e lo sgravio sono quindi principi essenziali, a prescindere dalla politica, ai quali il Consiglio federale si atterrà anche in futuro.

L'abolizione di barriere commerciali può rendere accessibili nuovi mercati di smercio per la filiera alimentare. Un'apertura moderata e graduale del mercato alimentare svizzero alle importazioni inoltre può avere come conseguenza non solo un incremento della competitività dell'industria indigena ma anche un guadagno in termini di benessere per l'intera economia.

Futuri orientamenti e misure per l'agricoltura saranno trattati nel quadro dell'elaborazione della politica agricola 2022. Il Consiglio federale si esprimerà in merito nel rapporto "Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola 2022" che sarà probabilmente pubblicato nell'autunno 2017.