



Berna, 20.03.2020

Effetti della protezione doganale sui settori e le industrie a monte e a valle dell'agricoltura

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 18.3380 della
Commissione dell'economia e dei tributi CN del
27 marzo 2018

Indice

1	Mandato e procedura	3
2	Descrizione della protezione doganale.....	3
2.1	Protezione doganale a livello dei consumi intermedi nell'agricoltura	3
2.2	Protezione doganale a livello di produzione primaria	4
2.3	Protezione doganale nel primo livello di trasformazione	4
2.4	Protezione doganale nel secondo livello di trasformazione	5
2.5	Conclusioni e valutazione sostanziale della protezione doganale.....	6
3	Effetti della protezione doganale sui settori a monte.....	7
3.1	Introduzione e procedura.....	7
3.2	Considerazioni tratte da studi esistenti sui segmenti di mercato	7
3.3	Analisi della competitività sul piano economico.....	8
3.4	Conclusioni degli studi sui settori a monte	9
4	Effetti della protezione doganale sui settori a valle.....	10
4.1	Introduzione e procedura.....	10
4.2	Considerazioni tratte da studi esistenti sui segmenti di mercato	10
4.3	Competitività dei settori a valle	13
4.4	Conclusioni degli studi dei settori a valle	14
5	Conclusioni	15

1 Mandato e procedura

Il 4 giugno 2018 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato della Commissione dell'economia e dei tributi CN 18.3380 *Panoramica sulla politica agricola. Effetti della protezione doganale sui settori a monte e a valle del settore agricolo*. Come richiesto nel postulato, «*La panoramica va completata da un rapporto supplementare concernente l'influsso dei dazi doganali sui settori e le industrie a monte e a valle dell'agricoltura*». Sebbene, in generale, la protezione doganale determini condizioni di mercato più stabili per i prodotti agricoli, comporta anche effetti collaterali, come costi della produzione agricola e prezzi al consumo maggiori nonché rendite con effetto distorsivo del mercato. Alla luce di ciò si può quindi concludere che non è efficiente dal profilo economico.

Il presente rapporto analizza i motivi di questa problematica. Al capitolo 2 descrive l'attuale protezione doganale ai diversi livelli della catena del valore nell'agricoltura. Successivamente illustra gli effetti della protezione doganale sui settori e sulle industrie a monte dell'agricoltura (capitolo 3) ed espone l'impatto sui settori a valle (capitolo 4). Al capitolo 5 presenta le conclusioni e gli ambiti di intervento strategici. È stato redatto tenendo conto di numerosi studi e valutazioni recenti nonché di una perizia commissionata a un servizio esterno alla Confederazione. Il quadro dell'analisi è stato delimitato come segue:

- i settori a monte comprendono i produttori, gli importatori e i commercianti di consumi intermedi nell'agricoltura, in particolare concimi minerali, prodotti fitosanitari, sementi e alimenti per animali. Non sono presi in considerazione, o lo sono soltanto marginalmente, gli edifici, i macchinari e le prestazioni di servizio per la scarsa disponibilità di dati;
- i settori a valle comprendono le aziende addette alla trasformazione nonché il commercio all'ingrosso e al dettaglio di derrate alimentari.

2 Descrizione della protezione doganale

Nel presente rapporto, con l'espressione «protezione doganale» si intendono gli ostacoli esistenti in relazione all'accesso al mercato e gli ostacoli al commercio sotto forma di (1) dazi e contingenti doganali nonché tributi simili ai dazi, come ad esempio i contributi ai fondi di garanzia; (2) procedure di registrazione e certificazione; (3) altri ostacoli rilevanti dal profilo tecnico ed economico che rendono difficile l'accesso al mercato svizzero sia per i consumi intermedi nell'agricoltura sia per i prodotti agricoli (materie prime e prodotti trasformati). Pertanto, il concetto di protezione doganale va oltre il suo normale significato e comprende anche elementi, come ad esempio le procedure di certificazione per i prodotti fitosanitari, che non erano stati introdotti a fini protezionistici, ma che possono comunque rendere difficile l'accesso al mercato.

2.1 Protezione doganale a livello dei consumi intermedi nell'agricoltura

A livello dei consumi intermedi nell'agricoltura, che sono i beni necessari per la produzione agricola come, ad esempio, concimi minerali, prodotti fitosanitari, sementi o alimenti per animali, si applicano diversi strumenti della protezione doganale. Su alimenti per animali e sementi, come peraltro su altri prodotti agricoli, si riscuotono dazi. Anche i prodotti industriali che fungono da consumi intermedi nell'agricoltura, ossia concimi minerali, prodotti fitosanitari, macchinari e parti di essi o attrezzature per le stalle, sono gravati da dazi. Con il Messaggio concernente la modifica della legge sulla tariffa delle dogane¹, il Consiglio federale propone l'abolizione dei dazi doganali sui prodotti industriali. Questi consumi intermedi potrebbero quindi essere importati a prezzi inferiori e le importazioni parallele sarebbero agevolate. L'abolizione dei dazi doganali comporterà però anche un intensificarsi della

¹ FF 2019 7073.

concorrenza e prezzi più bassi. Per i prodotti fitosanitari, che sottostanno a una procedura di registrazione separata, esistono ostacoli tecnici al commercio.

2.2 Protezione doganale a livello di produzione primaria

Il sistema di protezione doganale a livello di produzione primaria (in cui rientra anche una parte dei consumi intermedi nell'agricoltura, come sementi o alimenti per animali) contempla un'ampia e complessa gamma di strumenti di politica agricola. Attraverso il rincaro e/o la limitazione del volume e della durata delle importazioni, il sistema mira a prezzi più elevati all'interno del Paese e crea i presupposti per garantire lo smercio dei prodotti svizzeri. È applicato alla maggior parte dei prodotti agricoli ottenuti in Svizzera e ad altri prodotti normalmente designati come loro sostituti. Il quadro legale della protezione doganale è dato dagli obblighi che la Svizzera si è assunta nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio OMC e degli accordi di libero scambio nonché dalla rispettiva trasposizione nel diritto nazionale. Uno strumento importante utilizzato dalla Svizzera è quello dei contingenti doganali, con un dazio spesso proibitivo («aliquota di dazio fuori contingente») da un lato e la possibilità d'importare a un dazio relativamente basso («aliquota di dazio del contingente») un determinato quantitativo calcolato su base storica dall'altro. A prescindere dai volumi concordati nel quadro del diritto internazionale, è soprattutto la possibilità di aumentare autonomamente i contingenti esistenti che garantisce l'approvvigionamento in Svizzera. Il diritto di effettuare importazioni nel quadro del contingente per prodotti rilevanti dal profilo della politica agricola è solitamente conferito mediante la vendita all'asta, in funzione della produzione indigena o in relazione al commercio di merci indigene. In casi eccezionali (p.es. per cereali panificabili o vino), il diritto è conferito senza ulteriori ostacoli seguendo la cosiddetta «procedura progressiva», ossia in funzione dell'ordine d'entrata delle domande. I rappresentanti dei produttori, dei commercianti e dei trasformatori svolgono un ruolo importante nello scaglionamento e nella definizione del quantitativo del contingente da liberare.

Digressione: misure di protezione doganale, l'esempio delle patate da tavola

Il contingente doganale delle patate da tavola, pari a 6'500 tonnellate, viene assegnato per metà mediante la vendita all'asta e per l'altra metà secondo la prestazione all'interno del Paese, ovvero conformemente alle quote di mercato degli attori, calcolate sulla base dei quantitativi di patate da tavola ritirati e pagati direttamente ai produttori indigeni nonché delle importazioni. La maggior parte delle importazioni avviene al di fuori della stagione di produzione svizzera e sottostà a un dazio basso, pari a 6 franchi al quintale. In caso di approvvigionamento indigeno insufficiente, il quantitativo del contingente può essere incrementato previa consultazione delle cerchie interessate. Al di fuori di questo contingente viene riscosso un dazio proibitivo, pari a 64 franchi al quintale. Questo sistema consente di smerciare la maggior parte del raccolto di patate indigene che adempiono i criteri qualitativi per le patate da tavola. La merce non commerciabile viene impiegata all'interno del Paese nel foraggiamento di animali da reddito. L'assegnazione di quote del contingente doganale in funzione delle quote di mercato genera una rendita economica significativa, in quanto il prezzo di vendita delle merci importate è innalzato al livello del prezzo praticato sul mercato svizzero. Tale rendita rappresenta un problema poiché gli attori influenti sul mercato possono sfruttarla a proprio favore. In ultima analisi risultano penalizzati i consumatori che durante il periodo amministrato devono pagare prezzi molto più elevati (Hillen 2019).

2.3 Protezione doganale nel primo livello di trasformazione

Il primo livello di trasformazione è il comparto della catena del valore in cui il prodotto agricolo è sottoposto a una prima trasformazione. A titolo esemplificativo si cita la trasformazione di barbabietole da zucchero in zucchero o la trasformazione di cereali in farina. I prodotti del primo livello di trasformazione generalmente sottostanno a una protezione doganale dettata da motivazioni di politica

agricola onde evitare che venga aggirata la protezione doganale dei prodotti agricoli importando prodotti del primo livello di trasformazione. Generalmente si applica la cosiddetta «aliquota unica». L'ammontare del dazio è calcolato utilizzando diversi coefficienti tecnici che considerano la resa del prodotto agricolo nella trasformazione (p.es. coefficiente per l'olio di semi di girasole). Si possono verificare distorsioni della protezione doganale e quindi all'atto dell'entrata sul mercato in Svizzera se:

- i coefficienti tecnici non corrispondono più agli attuali processi della tecnologia alimentare (p.es. la resa in olio commestibile per kg di semi oleosi aumenta);
- le opportunità di smercio dei sottoprodotti (p.es. quelli dell'industria molitoria) non vengono considerate in maniera adeguata dal profilo economico in un mercato protetto da dazi (p.es. quello degli alimenti per animali).

Tali distorsioni non sono esplicitamente trattate nel presente rapporto, ma hanno una valenza fondamentale negli studi e nelle valutazioni utilizzati per la sua redazione. La protezione doganale svizzera per i prodotti agricoli non trasformati e quelli del primo livello di trasformazione contempla deroghe che consentono all'industria alimentare di ottenere materie prime a prezzi competitivi a livello internazionale. In primo piano vi sono il traffico di perfezionamento attivo e le agevolazioni doganali. Mentre per il traffico di perfezionamento attivo le importazioni a dazio zero presuppongono che le merci trasformate siano riesportate, per le agevolazioni doganali le ridotte aliquote di dazio per determinati scopi di utilizzazione si applicano a prescindere dal fatto che la merce trasformata sia esportata. Entrambe le procedure comportano tuttavia un notevole dispendio amministrativo.

2.4 Protezione doganale nel secondo livello di trasformazione

Il secondo livello di trasformazione è il comparto della catena del valore che fabbrica prodotti contemplati nella legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati², il cui dazio sottostà a un meccanismo di compensazione del prezzo. Solitamente si tratta di prodotti per i quali la materia prima agricola è stata elaborata più volte (p.es. cioccolato, gelato, biscotti). In questi casi la protezione doganale è composta da un elemento (fisso) di protezione industriale (cfr. riquadro) e da un elemento (variabile) di protezione agricola che si basa sullo stesso principio della protezione doganale nel primo livello di trasformazione (cfr. cap. 2.3). L'elemento variabile di protezione agricola si stabilisce in funzione delle ricette standard³ e delle differenze di prezzo ed è adeguato periodicamente. Nel 2017 nel quadro di questo sistema sono stati importati prodotti per un valore di circa 1.5 miliardi di franchi, la maggior parte dei quali provenienti dall'UE (94 %). Con una quota del 30 per cento, i prodotti da forno costituiscono la categoria principale, seguiti da cioccolato e altre preparazioni alimentari con il 16 per cento ciascuno. Sui prodotti in questione, nel 2017 sono stati riscossi dazi per un importo di 4.9 milioni di franchi (elemento di protezione industriale) e 119.6 milioni di franchi (elemento di protezione agricola).

Elementi di protezione industriale negli elementi mobili: un corpo estraneo nella protezione doganale dettata da motivazioni di politica agricola

Gli elementi di protezione industriale sono un corpo estraneo nella protezione doganale legata alla politica agricola. Già oggi la stragrande maggioranza dei prodotti è importata nell'ambito di accordi di libero scambio senza che venga riscosso un elemento di protezione industriale. A livello macroeconomico l'effetto protettivo dell'elemento di protezione industriale può quindi essere considerato trascurabile. La sua potenziale abolizione avrebbe un influsso diretto soltanto marginale sull'industria alimentare e non comporterebbe una considerevole riduzione dei prezzi al consumo. Un'abolizione dell'elemento di protezione industriale inciderebbe tuttavia sulla posizione negoziale della Svizzera relativamente ai prodotti agricoli trasformati negli accordi di libero scambio. Considerati i prezzi

² RS 632.111.72

³ Nell'allegato dell'ordinanza concernente gli elementi di protezione industriale e gli elementi mobili applicabili all'importazione di prodotti agricoli trasformati (RS 632.111.722) è definita la ricetta standard per ogni voce di tariffa.

indigeni delle materie prime più elevati, le possibilità per la Svizzera di fare concessioni sui prodotti agricoli trasformati sono limitate in quanto eventuali concessioni sull'elemento di protezione agricola minerebbe la competitività dell'industria alimentare svizzera sul mercato indigeno, qualora il livello dei prezzi delle relative materie prime non venisse ridotto. Un'abolizione generale dell'elemento di protezione industriale potrebbe comportare la richiesta di concessioni sull'elemento di protezione agricola da parte di partner di libero scambio attuali e futuri.

La protezione doganale per i prodotti agricoli trasformati persegue principalmente due obiettivi (1) compensare le differenze di prezzo delle materie prime agricole nei prodotti agricoli trasformati rispetto all'estero; (2) proteggere la catena del valore mediante la protezione industriale che, in seconda battuta, comporta un rincaro delle importazioni.

2.5 Conclusioni e valutazione sostanziale della protezione doganale

La protezione doganale per i consumi intermedi nell'agricoltura e per la produzione agricola consta di diversi strumenti quali dazi, tributi simili ai dazi, sistemi di contingenti doganali e procedure di registrazione. Comporta da un lato un incremento dei costi per la produzione agricola (alimenti per animali, sementi), dall'altro un rincaro delle importazioni di prodotti agricoli. I prezzi di mercato dei prodotti agricoli, più elevati e stabili rispetto all'estero, adempiono un obiettivo della politica agricola, ovvero creare condizioni quadro favorevoli per la produzione e lo smercio di prodotti agricoli. Tuttavia questo si traduce in prezzi al consumo più alti. La configurazione del sistema (p.es. l'applicazione in funzione della produzione indigena nell'assegnazione di quote di contingenti doganali d'importazione), nonché effetti collaterali che risultano dall'attuazione pratica (p.es. i processi di certificazione per i prodotti fitosanitari) possono distorcere l'efficacia della protezione doganale e favorire la formazione di rendite economiche, a cui si accennava precedentemente, a beneficio di attori influenti sul mercato. Inoltre, il sistema, almeno in parte, è inefficiente dal profilo economico e determina un benessere globale ridotto poiché gli ostacoli al commercio intralciano l'allineamento dei prezzi tra la Svizzera e l'estero in quanto rendono più caro lo scambio dei beni e proteggono il mercato. Secondo Müller (2018), ciò comporta che per gli offerenti, siano essi indigeni o esteri, è più facile imporre prezzi più alti, in particolare in un mercato chiuso. Gli ostacoli commerciali proteggono anche strutture di distribuzione consolidate e rendono difficile o impossibile effettuare importazioni parallele più convenienti. Queste ripercussioni negative della protezione doganale indeboliscono la concorrenza e riducono la pressione per una maggiore competitività. Di conseguenza in un mercato chiuso è più facile differenziare i prezzi e, nel caso della Svizzera, sfruttare l'elevato potere d'acquisto dei consumatori.

Per quanto riguarda la protezione doganale dei prodotti agricoli trasformati è possibile trarre diverse conclusioni. Da un lato, il sistema con dazi basati su differenze di prezzo aggiornate periodicamente mira a garantire una protezione doganale dei prodotti agricoli contenuti nei prodotti trasformati necessaria dal profilo della politica agricola, affinché i prodotti dell'industria di trasformazione svizzera, la quale acquista le materie prime a prezzi svizzeri, non debbano subire svantaggi concorrenziali rispetto alle importazioni. Questo meccanismo, complesso e di vecchia data, almeno in parte non corrisponde più ai metodi di produzione attuali. Pertanto, nell'ambito della compensazione dei prezzi dei prodotti agricoli trasformati talvolta si possono avere sopra o sotto compensazioni nella protezione doganale. Dall'altro, l'elemento di protezione industriale è poco efficace a livello economico e solitamente non entra in gioco nei rapporti con i partner del libero scambio.

Fatta astrazione per l'aspetto del raggiungimento degli obiettivi di politica agricola, la protezione doganale determina diversi effetti negativi. Quello più evidente è che i consumatori pagano prezzi molto più alti rispetto ai Paesi confinanti. Sostanzialmente i produttori approfittano della protezione doganale che garantisce loro la possibilità di smerciare i propri prodotti. A lungo termine, però, ne subiscono anche gli effetti negativi poiché, sebbene la protezione doganale li protegga dalla pressione

concorrenziale, impedisce uno sviluppo verso un'agricoltura che produce in maniera competitiva, vicina al mercato. Questo è deplorabile in quanto la maggior parte delle rendite va a beneficio degli attori a valle anziché dei produttori.

Turismo degli acquisti riconducibile alle elevate differenze di prezzo rispetto ai Paesi vicini

Gli alti prezzi in Svizzera, oltre a ridurre le possibilità di smercio a livello internazionale, creano incentivi per fare la spesa all'estero. Secondo uno studio di GfK (2015), il prezzo è il motivo principale che spinge a varcare la frontiera. Sul cosiddetto turismo degli acquisti non esistono ancora statistiche ufficiali. Stando alle stime di GfK (2015) o di Credit Suisse (2017), le uscite ammonterebbero a circa 10 miliardi di franchi (incl. traffico viaggiatori e commercio online), ovvero all'incirca al 10 per cento della cifra d'affari del commercio al dettaglio in Svizzera. Per acquisti mirati all'estero (escl. traffico viaggiatori) si stimano uscite di 4.8 miliardi di franchi. Secondo Credit Suisse, dal 2016 gli acquisti all'estero si sono stabilizzati a un livello relativamente elevato. Da un'indagine dell'Università di San Gallo del 2017 è emerso che il 75 per cento degli acquisti mirati all'estero era stato effettuato da abitanti di regioni di confine. I risultati di questa indagine mostrano inoltre che il 60 per cento degli intervistati aveva comperato derrate alimentari.

Visti i diversi interventi di carattere generale sul tema «Svizzera, Paese dei prezzi elevati» e considerata la sopravvalutazione del franco⁴, a dicembre 2017 il Consiglio federale ha adottato una serie di misure⁵. Tra queste vi sono l'abolizione unilaterale dei dazi all'importazione per i beni industriali e una riduzione dei dazi all'importazione per una serie di prodotti agricoli non ottenuti in Svizzera. Inoltre il Consiglio federale intende potenziare il principio del «Cassis de Dijon», riducendo il numero delle eccezioni e sostituendo la procedura di omologazione delle derrate alimentari con una procedura di notifica. Il Consiglio federale da queste misure si aspetta sostanziali riduzioni dei costi, pari a circa 900 milioni di franchi, che dovrebbero ricadere sia sulle aziende sia sul consumo privato.

3 Effetti della protezione doganale sui settori a monte

3.1 Introduzione e procedura

Per individuare gli effetti della protezione doganale sulle industrie a monte, ci si è parzialmente basati su studi e teorie economiche esistenti. Queste conoscenze sono state integrate da un ulteriore studio che ha analizzato la competitività nei settori a monte. Tali studi si concentrano sui consumi intermedi diretti, ovvero i prodotti fitosanitari, i concimi o gli alimenti per animali. I macchinari, gli edifici e la forza lavoro sono considerati soltanto in maniera marginale a causa della difficile comparabilità con i Paesi vicini.

3.2 Considerazioni tratte da studi esistenti sui segmenti di mercato

BAKBASEL (2014) ha rilevato che il prezzo di acquisto di un paniere delle merci rappresentativo, composto da diversi consumi intermedi per l'agricoltura, è molto diverso rispetto ai Paesi confinanti. Il prezzo di acquisto indicizzato di questo paniere delle merci nel 2011 in Svizzera superava quello dei Paesi confinanti di ben 32 punti percentuali indicizzati, a questo proposito sono degni di nota in

⁴ Consiglio federale (2019). Ripercussioni della sopravvalutazione del franco sull'IVA. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 17.3360, Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, 18 maggio 2017.

⁵ Consiglio federale (2017). Il Consiglio federale adotta misure contro i prezzi elevati. Comunicato stampa, 20.12.2017, incl. rapporto «Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel – Berichterstattung an den Bundesrat» (Disponibile solo in tedesco).

particolare i macchinari agricoli⁶ (+26 %), nonché le sementi e il materiale di moltiplicazione (+47 %). Gli autori giungono alla conclusione che le differenze nel prezzo di acquisto esistenti tra la Svizzera e i Paesi confinanti sono riconducibili a diversi fattori che si riscontrano, in linea di principio, a livello di offerta e di domanda. La struttura dei costi relativamente sfavorevole per la produzione in Svizzera (costi del lavoro, prezzi dei terreni, ecc.) nonché la protezione doganale sui consumi intermedi nell'agricoltura svolgono un ruolo considerevole. Anche le differenze nell'intensità della concorrenza o la struttura del mercato in Svizzera rispetto ai Paesi confinanti possono influire sulla formazione dei prezzi. Va inoltre preso in considerazione il potere d'acquisto, relativamente alto in Svizzera, incluso quello degli agricoltori.

Gentile et al. (2019a) hanno analizzato, in particolare, i mercati dei concimi e dei prodotti fitosanitari giungendo a conclusioni simili a BAKBASEL (2014). Anche loro hanno potuto constatare che per questi consumi intermedi vi è una differenza di prezzo rispetto ai Paesi confinanti. Per gli autori, tali differenze sono motivate, in particolare, dai diversi requisiti normativi rispetto all'estero. Tra questi vi sono, ad esempio, diversi valori soglia per i metalli pesanti nei concimi o la necessità di un'omologazione per i prodotti fitosanitari destinati al mercato svizzero. Questi aspetti, unitamente all'ottima offerta di distribuzione e consulenza da parte degli offerenti consolidati, pone requisiti molto elevati ai concorrenti stranieri per un ingresso di successo sul mercato svizzero.

Cerca et al. (2019) nel loro studio si sono concentrati sul mercato degli alimenti per animali ponendosi l'obiettivo di trovare una spiegazione ai maggiori costi di questi prodotti in Svizzera rispetto ai Paesi confinanti. Mediante analisi dei prezzi e perizie di esperti lungo la catena del valore è stato possibile dimostrare che, oltre ai dazi sulle importazioni, anche le strutture con costi più elevati e l'assenza di effetti di scala nelle aziende dedite alla trasformazione (efficienza relativamente inferiore a causa di bassi volumi di produzione) si ripercuotono sui costi. Nell'ambito dello studio, mediante un modello settoriale si è simulata la totale abolizione su base autonoma dei dazi sulle importazioni di alimenti per animali. Queste simulazioni mostrano che i costi di produzione degli alimenti composti per animali scendono del 17 per cento, i prezzi di mercato dei cereali del 30 per cento e quelli dei semi oleosi del 10 per cento, mentre la produzione animale aumenta leggermente (+2 % circa per la produzione suina e di pollame). Parallelamente c'è da attendersi una riduzione della produzione indigena del 18 per cento al massimo per il frumento, dell'8 per cento per l'orzo e del 26 per cento per il mais da granella, con conseguente aumento delle importazioni.

3.3 Analisi della competitività sul piano economico

Le considerazioni espresse nel capitolo 3.2 si rifanno a diversi studi con tematiche talvolta isolate. Si è ribadito a più riprese l'importanza, per la dinamica del mercato, delle strutture del mercato e della situazione concorrenziale, fattore, questo, però difficilmente misurabile. Per adempiere il mandato del postulato è necessario analizzare e valutare in maniera coerente le conoscenze acquisite, privilegiando un approccio che considera la competitività sul piano economico. A tal fine è stata commissionata una perizia che analizza una valutazione esterna dell'andamento del mercato concentrandosi su (a) la situazione concorrenziale e la cooperazione verticale; (b) il ruolo della protezione doganale nella situazione attuale; (c) le conseguenze per i produttori agricoli. La perizia effettuata da Wey e Gösler (2019), incentrata sui livelli del valore aggiunto a monte dell'agricoltura, giunge alla conclusione che la protezione doganale, interagendo con i pagamenti diretti, concorre alla formazione di una rendita che però non resta nelle aziende agricole, bensì va in gran parte a beneficio dei livelli a monte della produzione o della catena del valore. Unitamente ai maggiori prezzi al consumo che ne risultano, ciò determina una riduzione del benessere generale.

Il fronte dell'offerta dei mercati dei livelli di produzione a monte presenta spesso un'elevata concentrazione che rende improbabile una concorrenza efficace. In particolare esiste un attore di mercato dominante integrato verticalmente che è attivo anche nei livelli a valle dell'agricoltura. In tal

⁶ In base alle disposizioni per la protezione dei dati, il valore medio si riferisce al settore metallurgico.

modo accumula margini, e quindi anche utili, su tutti i livelli della catena del valore nell'agricoltura e beneficia del regime di protezione doganale.

Nonostante la struttura organizzativa sotto forma di cooperativa, una serie di indizi fa pensare che questo attore del mercato abbia un atteggiamento orientato al profitto a scapito dei produttori agricoli. Per vari motivi, molti mezzi di produzione sono venduti a prezzi nettamente più alti rispetto all'UE e diverse acquisizioni hanno consolidato la posizione dominante sul mercato. La portata del prelievo della rendita delle aziende agricole da parte dei livelli di produzione a monte non è favorita soltanto dalla struttura dell'offerta caratterizzata da un'elevata concentrazione, ma dipende, in particolare, anche dal comportamento in materia di domanda degli agricoltori. Le strutture di mercato delle aziende agricole in Svizzera, con numerose aziende di piccole dimensioni, sono molto frammentate. Ne consegue che la singola azienda non può attivarsi sul mercato degli acquisti seguendo principi imprenditoriali e di conseguenza ne esternalizza l'organizzazione. Il comportamento in materia di domanda degli agricoltori pertanto può essere designato come poco elastico dal profilo dei prezzi, il che rende i rincari altamente redditizi. Inoltre, la protezione doganale, in particolare il sistema applicato in Svizzera per l'amministrazione dei contingenti doganali, stabilizza i rapporti di mercato ponendo ulteriori ostacoli all'entrata sul mercato. Unitamente al livello estremamente elevato nel contesto internazionale relativamente ai pagamenti diretti, il sistema riduce la pressione della concorrenza e dei costi sulle aziende agricole tant'è che queste sono disposte a pagare di più per i loro consumi intermedi. Anche la relazione tra i pagamenti diretti e la disponibilità a pagare degli agricoltori per merci e servizi è stata oggetto di uno studio di Gentile et al. (2019b) da cui emerge che:

- (1) vi è un legame tra il sostegno statale agli agricoltori (soprattutto sotto forma di pagamenti diretti) e la disponibilità degli agricoltori a pagare per consumi intermedi variabili;
- (2) la tendenza dell'effetto (spese in aumento o in calo per consumi intermedi variabili) è per lo più comparativamente meno positiva, quindi le spese in aumento degli agricoltori possono essere comprovate.

3.4 Conclusioni degli studi sui settori a monte

- I consumi intermedi in Svizzera sono nettamente più cari rispetto ai Paesi confinanti.
- A livello di consumi intermedi gli ostacoli tariffari al commercio svolgono un ruolo soltanto marginale (soprattutto per gli alimenti per animali e le sementi).
- Importanti ostacoli all'entrata sul mercato sono le dimensioni relativamente ridotte del mercato e i requisiti specifici svizzeri / gli ostacoli tecnici al commercio come, per esempio, altri valori limite rispetto ai Paesi confinanti.
- Nell'offerta dei consumi intermedi considerati, spesso si riscontra un'elevata concentrazione, il che non è costruttivo almeno per una concorrenza efficace e favorisce l'accumulo di margine da parte di attori influenti sul mercato lungo le catene del valore.
- L'elevato livello dei pagamenti diretti e il connesso comportamento in materia di domanda da parte degli agricoltori, non elastico per quanto concerne i prezzi, rendono particolarmente redditizi i rincari dei consumi intermedi nell'agricoltura.
- Se da un lato la protezione doganale crea condizioni quadro favorevoli per la produzione e lo smercio di prodotti agricoli in Svizzera, dall'altro ostacola la pressione competitiva sul mercato. Infine ha anche ripercussioni negative sui consumatori che devono pagare prezzi più elevati per cui diminuisce il benessere generale.

4 Effetti della protezione doganale sui settori a valle

4.1 Introduzione e procedura

Il settore della trasformazione di derrate alimentari in Svizzera, che genera circa l'11 per cento dei posti di lavoro dell'industria, è molto eterogeneo⁷. Comprende sia grandi aziende industriali sia quelle artigianali con solo pochi impiegati. Inoltre, alcuni settori orientano la loro produzione al mercato interno e vendono i loro prodotti su un mercato a prezzi influenzati notevolmente dalla protezione doganale della Svizzera. Al contrario, le aziende che producono principalmente per le esportazioni o per settori con una protezione doganale esigua, sono confrontate direttamente con la concorrenza internazionale. Per i settori orientati all'esportazione i prezzi più elevati delle materie prime agricole dovuti alla protezione doganale costituiscono principalmente uno svantaggio concorrenziale. Oltre alla differenza tra settori che producono per il mercato interno e quelli che si concentrano principalmente sulle esportazioni, sono rilevanti anche le diverse situazioni di partenza dei singoli prodotti.

Per determinare gli effetti della protezione doganale sui settori a valle dell'agricoltura ci si è basati su risultati di analisi già esistenti. In una serie di studi effettuati negli ultimi anni, le catene del valore di diversi segmenti di mercato del settore alimentare sono state analizzate dal profilo della protezione doganale, della ripartizione dei margini, della trasmissione dei prezzi e del potere di mercato. L'accento è stato posto sugli studi di casi per tener conto delle differenze tra i prodotti e dei meccanismi della formazione dei prezzi nonché considerare in maniera specifica le ripercussioni della protezione doganale per ogni segmento di mercato. Si pone l'attenzione su settori e aziende che trasformano prodotti delle aziende agricole svizzere per rivenderli sul mercato interno. L'industria alimentare svizzera dedicata all'esportazione sarà trattata in separata sede.

4.2 Considerazioni tratte da studi esistenti sui segmenti di mercato

Mercato lattiero

Nel settore lattiero i dazi variano considerevolmente a seconda del prodotto. Ai prodotti che all'importazione sono gravati da dazi proibitivi e per i quali sono liberate quote di contingente doganale molto esigue (p.es. burro), si contrappone il formaggio che può essere importato a dazio zero dall'UE. Le statistiche sulle importazioni mostrano che al primo livello della trasformazione (in particolare burro e latte in polvere) di fatto non ci sono importazioni e, inoltre, i contingenti sono utilizzati solo in parte (nel caso del burro l'organizzazione di categoria acquisisce le quote di contingente al solo scopo di non importare la merce). La protezione doganale determina, in questo caso, una chiusura del mercato. Bokusheva et al. (2019) giungono alla conclusione che per i latticini gravati da dazi elevati si può presupporre che l'aliquota di dazio fuori contingente specifichi il quadro massimo del livello di prezzo svizzero e che soprattutto i costi e le strutture di mercato della Svizzera siano decisivi per l'effettivo prezzo del prodotto. La protezione doganale consente alle aziende addette alla trasformazione di realizzare margini impensabili in mercati aperti. Dall'analisi del valore aggiunto lordo di diversi latticini, in particolare del formaggio, si evince un altro quadro. Bokusheva et al. (2019) dichiarano che tra il 2000 e il 2012 il valore aggiunto lordo è tendenzialmente diminuito. Gli andamenti sono riconducibili soprattutto a un netto calo dei prezzi al consumo dei latticini analizzati e indicano una maggiore concorrenza sul mercato lattiero. Dal 2012 al 2017, invece, si è osservato un incremento del valore aggiunto lordo del latte intero UHT, della mozzarella e del Gruyère anche se nella media annuale il calo dei prezzi al consumo del Gruyère è stato il più basso. Secondo gli autori, questo vuol dire che i produttori di specialità casearie regionali come il Gruyère, vista la dimensione relativamente piccola del

⁷ Consiglio federale (2017). Misure contro una deindustrializzazione nel settore alimentare. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3928, Baumann, 23 settembre 2017

mercato, possono disporre di un certo potere di mercato e anche esercitarlo. La protezione doganale per i prodotti agricoli trasformati contenenti materie prime del latte è stata oggetto di uno studio di Chavaz et al. (2017), nel quale gli autori giungono alla conclusione che, considerato il livello di protezione dei prodotti agricoli di base, sarebbe possibile ridurre la protezione doganale dei prodotti agricoli trasformati contenenti latte se, tramite il dazio, dovessero venir compensate soltanto le differenze dei prezzi agricoli (protezione industriale implicita). Un'analisi sulla differenza dei prezzi dello yogurt naturale tra la Svizzera e l'estero svolta da Logatcheva et al. (2019) mostra che la causa è da ricercare nei maggiori costi del latte e nei margini più elevati nel commercio al dettaglio, non nella trasformazione.⁸ Considerato il diverso grado di protezione doganale nel settore lattiero, nel complesso essa ha un effetto decisamente minore rispetto a quello in altri settori poiché i singoli sottosectori nel settore lattiero sono strettamente connessi tra loro. Ciò determina una migliore situazione concorrenziale nel settore lattiero che riduce i margini riconducibili alla protezione doganale dei settori a valle.

Mercato dei cereali

Chavaz et al. (2017) giungono alla conclusione che per i cereali nel primo livello di trasformazione (molitura) regna poca trasparenza e la concorrenza è limitata. Tuttavia, secondo gli autori, i margini di trasformazione del primo livello in Svizzera si sono avvicinati a quelli dell'UE il che potrebbe essere riconducibile a una riduzione della protezione doganale per la farina tra il 2008 e il 2011. La riduzione dei dazi a livello della molitura non è stata traslata sui produttori agricoli. Secondo un'analisi di Logatcheva et al. (2019), rispetto alla Germania il pane costa il doppio. Gli autori dello studio mostrano che le differenze di prezzo a livello dell'agricoltura possono spiegare soltanto il 10 per cento della differenza nel prezzo finale. Il resto è riconducibile ai panifici e al commercio al dettaglio. Alla luce dei costi attribuibili a questi settori in Svizzera, dei costi in Germania e dell'aliquota di dazio sul pane piuttosto bassa, in fondo varrebbe la pena importarlo. Tuttavia, sebbene si importino in Svizzera sempre più prodotti di trasformazione contenenti farina, la percentuale di pane importato resta bassa, circa 10'000 tonnellate in totale (2018). Per gli autori ciò è dovuto alla facile deperibilità del pane nonché alla concentrazione della struttura di mercato a livello di commercio al dettaglio o all'integrazione verticale nella categoria. Le statistiche del commercio estero mostrano tuttavia un incremento delle importazioni di paste e prodotti da forno precotti, meno problematici per quanto riguarda la conservabilità.

Mercato degli oli

Anche sul mercato degli oli Chavaz et al. (2017) osservano un'elevata concentrazione nel primo livello di trasformazione e dubitano della rappresentatività dei prezzi disponibili. La mancanza di prezzi effettivamente fatturati tra l'agricoltore e il trasformatore è un fenomeno che si osserva spesso sui mercati caratterizzati da una concorrenza molto limitata. Gli autori ritengono che la progressione dei dazi⁹, nei passaggi dagli oli grezzi, a quelli raffinati e infine agli oli per il commercio al dettaglio, sia indicativa del fatto che la protezione doganale non tutela solo la produzione agricola ma anche la trasformazione. Gli elevati margini di trasformazione rispetto all'UE indicano che anche l'industria della trasformazione beneficia della protezione doganale. Negli ultimi anni sono stati importati in Svizzera in franchigia di dazio notevoli quantitativi di oli grezzi dai Paesi meno sviluppati. Diversamente da un mercato con una forte concorrenza, queste importazioni non hanno avuto alcun influsso sui prezzi degli oli in Svizzera. È quindi probabile la formazione di rendite a livello di addetti alla trasformazione in Svizzera, favorita dalla protezione doganale e dalla concentrazione sui mercati.

Mercato della carne

Bokusheva et al. (2019) constatano un'elevata concentrazione sui mercati nei settori della macellazione e della trasformazione della carne. Il potere di mercato viene riscontrato su tutti i segmenti di mercato della catena del valore della carne, in particolare per la carne di suino per la quale si osserva un mercato con due acquirenti. Il potere di mercato per la carne di manzo e di vitello è leggermente inferiore. Secondo lo studio, considerata la mancanza di elasticità dell'offerta, gli addetti alla trasformazione possono esercitare una notevole pressione sul prezzo d'acquisto anche in caso di limitato potere di

⁸ Questo risultato, secondo lo studio, potrebbe anche dipendere dal fatto che a causa dell'integrazione verticale la trasformazione in Svizzera deve sopportare meno costi di marketing.

⁹ Per progressione dei dazi s'intende che i dazi per unità di prodotto agricolo aumentano quanto più questo è elaborato e di conseguenza non solo la produzione agricola è tutelata, bensì anche l'industria di trasformazione.

mercato. Inoltre, i margini lordi dei livelli a valle «Carne per trasformazione/commercio al dettaglio» sono maggiori rispetto a quelli del canale di smercio «Carne per trasformazione/ristorazione». Gli autori suppongono che ciò sia correlato all'elevata quota di carne con label nel primo canale di distribuzione. A causa della limitata concorrenza, il maggior prezzo per questi prodotti non è del tutto traslato sui produttori. Il potere di mercato per la carne di manzo e di suino nel tempo è lievemente diminuito, mentre per la carne di vitello è rimasto costante. Il calo del potere di mercato è riconducibile al maggiore turismo degli acquisti o all'entrata sul mercato di nuovi commercianti al dettaglio. Per i prodotti analizzati è stato possibile constatare che in Svizzera il commercio al dettaglio presenta costi nettamente maggiori e anche margini più elevati rispetto al commercio al dettaglio dei Paesi vicini. Ciò non sorprende, considerata la concentrazione del mercato nel commercio al dettaglio svizzero. Lo studio di Logatcheva et al. (2019) rimanda in particolare anche all'integrazione verticale tra trasformazione e commercio al dettaglio che incrementa ulteriormente le ripercussioni della concentrazione del mercato sull'agricoltura. In tutti gli esempi i settori a valle beneficiano notevolmente dei prezzi più elevati protetti dai dazi in Svizzera. Il fatto che gli agricoltori beneficiano solo in minima parte delle rendite che scaturiscono dalla protezione doganale, si evince anche da altri lavori. Loi et al. (2016) affermano che il sistema dei contingenti doganali determina prezzi più elevati in Svizzera lungo l'intera catena del valore; questo in particolare a livello di grandi distributori e commercianti al dettaglio. Per i mercati della carne suina e bovina analizzati nello studio si identifica una trasmissione dei prezzi verticale asimmetrica che indica una disparità del potere negoziale a favore del livello a valle. Prezzi al consumo più elevati sono traslati solo in parte ai produttori agricoli. Questa è una conclusione alla quale giunge anche l'OCSE (2003, confermata in Gray et al., 2017) stimando la quota della protezione doganale che va a beneficio del livello agricolo a circa il 25 per cento. Christoffel e Leuenberger (2016) concludono che i dazi rappresentano un considerevole onere per i consumatori e l'economia indigena. Secondo questo studio i dazi causano un rincaro dei prezzi dei beni importati a scapito dei consumatori pari a circa 600 milioni di franchi l'anno. Inoltre, la protezione doganale per altri settori (industria alimentare, ristorazione e turismo) si rivela essere uno svantaggio concorrenziale rispetto agli offerenti esteri, questo perché i prodotti agricoli rappresentano importanti consumi intermedi.

Digressione: industria alimentare dedita all'esportazione

Le esportazioni dell'industria alimentare nel 2017 hanno raggiunto quota 7,2 miliardi di franchi, segnando un incremento, dal 2005, di oltre il 170 per cento¹⁰. Secondo lo studio di Bösch et. al (2011), i sottosettori dell'industria alimentare dediti all'esportazione occupano il 60 per cento dei lavoratori del settore. Mediante le esportazioni le aziende conseguono rese di scala impensabili soltanto nel mercato indigeno. I costi delle materie prime rientrano nei costi totali e possono essere di una rilevanza comparativamente alta per prodotti con un margine debole. Se l'industria alimentare dedita all'esportazione utilizza materie prime svizzere, i maggiori prezzi dovuti alla protezione doganale delle materie prime agricole determinano uno svantaggio rilevante rispetto alla concorrenza estera. Per i prodotti d'esportazione le aziende hanno la possibilità di importare dall'estero a dazio zero materie prime per la trasformazione nell'ambito del cosiddetto traffico di perfezionamento. L'attrattiva di questa opportunità è minore a causa dei requisiti amministrativi. Le disposizioni Swissness, finalizzate a proteggere e a tutelare le indicazioni di origine svizzere sul piano nazionale e all'estero, forniscono un incentivo per l'industria alimentare a utilizzare materie prime agricole svizzere. L'impostazione delle relative disposizioni di legge è complessa poiché tiene conto delle variegata e particolari esigenze del settore della trasformazione alimentare¹¹.

Sulla base dei prezzi delle materie prime svizzere (e della stima secondo cui in base alle discussioni politiche non è pensabile una riduzione dell'ostacolo del prezzo delle materie prime), le aziende adeguano le rispettive strategie per poter sfruttare il loro potenziale sui mercati esteri. Tra queste rientrano anche le delocalizzazioni all'estero. Nella primavera 2019, in un sondaggio non rappresentativo condotto presso 10 aziende del secondo livello di trasformazione, la maggior parte degli interpellati ha dichiarato che si parla molto più frequentemente di una possibile delocalizzazione

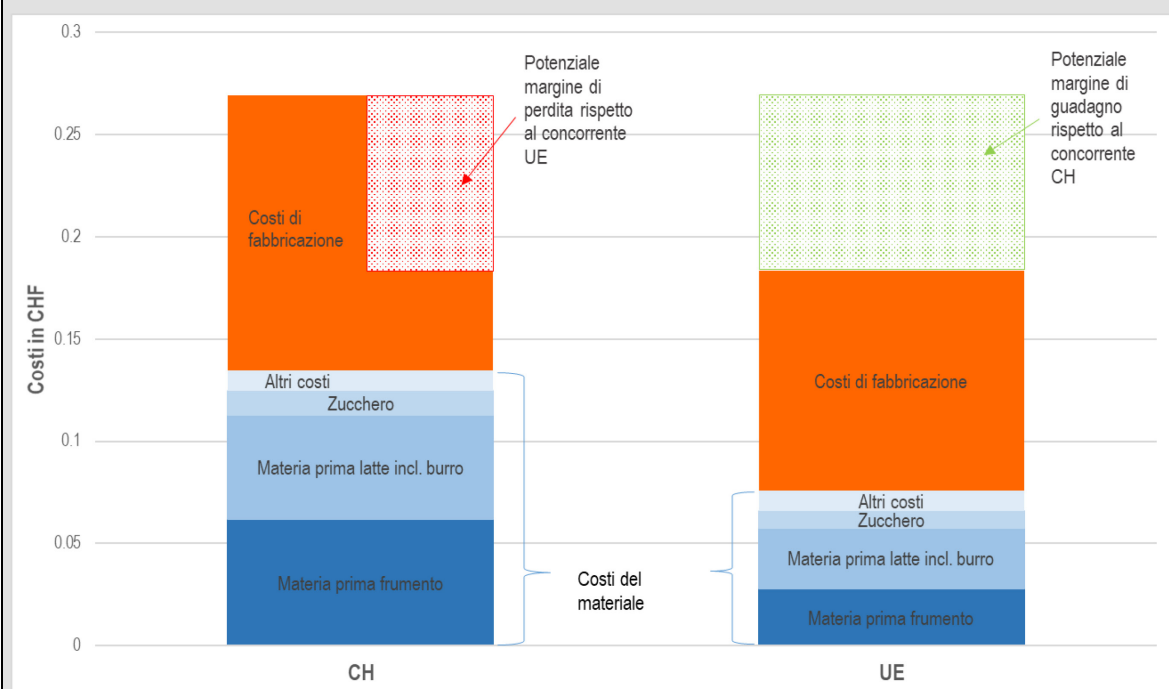
¹⁰ Queste cifre si riferiscono alle esportazioni del secondo livello di trasformazione. I prodotti agricoli di base esportati, tra cui rientra per esempio anche il formaggio, non sono considerati.

¹¹ Nel 2020 il Consiglio federale sottoporrà alle Camere federali un rapporto di valutazione concernente le ripercussioni della Swissness.

della produzione all'estero. Nel sondaggio, tutte le aziende intervistate hanno indicato che la differenza di prezzo tra le materie prime svizzere e quelle provenienti dall'estero costituisce un notevole svantaggio rispetto alla concorrenza estera. La possibilità di importare a dazio zero materie prime dall'estero nel quadro della procedura del traffico di perfezionamento, di trasformarle in Svizzera e di riesportare il prodotto finito è, però, spesso accantonata a causa degli ostacoli amministrativi. I maggiori costi della produzione che si avvale di materie prime svizzere possono essere traslati soltanto in minima parte sul prezzo di vendita.

Gli svantaggi dell'industria alimentare svizzera rispetto alla concorrenza estera sono illustrati utilizzando come esempio i prodotti utilizzati nella fabbricazione di biscotti della varietà «Petit Beurre». Come mostra il grafico, sono soprattutto i costi del materiale (materie prime grano e latte) che incidono sulla competitività dei produttori svizzeri rispetto alla concorrenza UE.

Figura 1: Esempio sulla base di un prodotto – Confronto dei costi di produzione per un biscotto della varietà «Petit Beurre» tra produttori in Svizzera e nell'UE¹²



Fonte: Calcolo SECO.

4.3 Competitività dei settori a valle

Gli studi sui singoli segmenti di mercato hanno mostrato che in Svizzera i prezzi più elevati riconducibili alla protezione doganale consentono di conseguire margini maggiori nella trasformazione delle derrate alimentari e nel commercio al dettaglio in diversi settori. Sebbene i settori a valle in tal modo beneficino della protezione doganale, sono minacciate la competitività a lungo termine o la ristrutturazione dei settori. La capacità di adeguarsi in condizioni di maggiore competitività è quindi limitata e i rischi crescono in caso di una successiva apertura del mercato. Per quanto riguarda la situazione dei posti di lavoro in Svizzera, da un punto di vista statistico non ci sono chiari segnali che la protezione doganale e la competitività più bassa che ne risulta abbiano un effetto negativo¹³. Tuttavia, secondo la teoria

¹² Ipotesi: i costi di fabbricazione e del materiale ammontano rispettivamente al 50 per cento dei costi di produzione. I costi di fabbricazione nell'UE si stima siano il 20 per cento inferiori rispetto a quelli in Svizzera. Fonte prezzi materie prime: prezzi indicativi CH-UE, Amministrazione federale delle dogane; prezzo dello zucchero CH secondo Schweizer Zucker AG, prezzo dello zucchero UE secondo EU Sugar Market Observatory; Fonte ricetta: Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG): Rapporto esplicativo sulla normativa d'attuazione «Swissness», pag.17

¹³ Il Consiglio federale ha stabilito, ad esempio, che le disposizioni Swissness non hanno ripercussioni negative sul mantenimento di posti di lavoro in Svizzera. In: (Consiglio federale (2017). Misure contro una deindustrializzazione nel settore alimentare. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3928, Baumann, 23 settembre 2015).

economica, confermata da simulazioni di modelli, la prestazione economica cresce con l'abolizione dei dazi. Ciò comporta, tra le altre cose, una maggiore domanda del fattore di produzione lavoro. Di conseguenza aumentano i costi del lavoro, ovvero i salari¹⁴. Baur et al. (2017) giungono alla conclusione che un'abolizione della protezione doganale comporterebbe temporaneamente un calo dell'occupazione, ma a lungo termine si verificherebbe uno spostamento del lavoro verso attività più competitive. Nel loro studio, Greenville, J., et al. (2019a) mostrano che gli interventi statali hanno ripercussioni negative sul reddito da lavoro legato alle esportazioni del settore primario e quindi indirettamente anche su quello nel campo delle esportazioni del settore della trasformazione.

Stando a un'analisi dell'OCSE (2015), la competitività dell'industria alimentare svizzera è più elevata rispetto a quella di altri Paesi analizzati. Ciò è riconducibile soprattutto a prodotti a base di materie prime non provenienti dalla Svizzera (p.es. cioccolato) o di acqua (p.es. bevande) e quindi non influenzati dalla protezione doganale. La competitività di settori che utilizzano materie prime protette da misure di politica agricola (p.es. carne) è, invece, nettamente minore. La buona competitività internazionale di determinati settori che normalmente non utilizzano materie prime svizzere si osserva anche nell'evoluzione delle esportazioni di tali prodotti.

Le condizioni quadro della Svizzera, a prescindere dalla protezione doganale, consentono quindi una trasformazione alimentare competitiva. Da questo punto di vista l'elevata protezione doganale per l'industria alimentare può essere descritta come un'opportunità persa per sfruttare appieno il suo potenziale. Giungono alla stessa conclusione anche gli attuali studi di Greenville, J., et al. (2019b & 2019c) che mediante modelli illustrano che un'abolizione a livello mondiale della protezione doganale determinerebbe una forte crescita, superiore alla media, delle esportazioni dell'industria alimentare svizzera.

4.4 Conclusioni degli studi dei settori a valle

- La protezione doganale e il suo significato per i livelli di trasformazione variano notevolmente per i gruppi di prodotti considerati. Tuttavia, da tutti gli esempi emerge che i settori a valle nella produzione per il mercato indigeno beneficiano in misura rilevante dei prezzi più elevati protetti dai dazi in Svizzera.
- La protezione doganale limita la competitività e consolida strutture di mercato molto concentrate. Ne conseguono distorsioni nelle decisioni in materia di produzione, inefficienze economiche nonché deficit concorrenziali che hanno un effetto negativo sul benessere generale, sotto forma di prezzi al consumo più elevati.
- Solo una parte delle differenze di prezzo degli alimenti in Svizzera è riconducibile alla protezione doganale. È importante anche la limitata dimensione del mercato che comporta strutture di mercato concentrate. Questa situazione è accentuata dalla protezione doganale che riduce la concorrenza delle importazioni.
- Se per i prodotti si utilizzano materie prime svizzere, la protezione doganale per l'industria alimentare svizzera dedita all'esportazione rappresenta un intralcio e limita la sua capacità concorrenziale internazionale. Misure quali il traffico di perfezionamento o agevolazioni doganali che a determinate condizioni consentono l'accesso a materie prime competitive, normalmente sono dispendiose dal profilo amministrativo. Un'abolizione della protezione doganale comporterebbe, a lungo termine, lo spostamento del lavoro in sottosettori più competitivi del settore a valle.

¹⁴ Ecoplan (2017). [Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz](#). (Disponibile solo in tedesco). Studio su mandato della Segreteria di Stato dell'economia SECO.

5 Conclusioni

La protezione doganale, costituita da dazi, tributi simili ai dazi, sistemi di quote e ostacoli tecnici al commercio per determinate merci influenza in maniera rilevante i settori a monte e a valle dell'agricoltura. I dazi svolgono un ruolo significativo soprattutto per i prodotti agricoli (incl. alimenti per animali) e i prodotti trasformati. Gli ostacoli tecnici al commercio, invece, incidono sull'accesso al mercato dei consumi intermedi. La situazione di mercato venutasi a creare per effetto della protezione doganale nel corso degli anni ha influenzato sempre più la competitività sul piano economico. Sul fronte dell'offerta dei consumi intermedi considerati, l'elevata concentrazione favorisce gli attori influenti sul mercato lungo le catene del valore in quanto accumulano margine. L'accumulo di margine prosegue nel commercio con prodotti agricoli, dove talvolta gli stessi attori, così come i commercianti all'ingrosso e al dettaglio dominanti, sono attivi parallelamente come commercianti, addetti alla trasformazione, importatori e dettaglianti.

A fronte dei vantaggi per i produttori agricoli (prezzi di mercato elevati e in parte relativamente stabili rispetto all'estero) vi sono anche diversi svantaggi. I produttori agricoli sono confrontati con prezzi elevati per i consumi intermedi e bassi prezzi di vendita per i loro prodotti, se commisurati al livello dei prezzi al consumo. Inoltre, gli agricoltori si trovano in una posizione negoziale relativamente sfavorevole per beneficiare delle rendite economiche del regime d'importazione per i prodotti agricoli. Da questa panoramica si deducono diversi ambiti di intervento strategici che sarebbero adeguati per migliorare le lacune nel sistema attuale. Per ogni ambito di intervento devono però essere considerati anche eventuali effetti negativi. Dal punto di vista di un sistema alimentare occorre pertanto trovare un equilibrio tra i conflitti di obiettivo presenti e le sinergie, coordinare i diversi ambiti politici, prendere in considerazione le esigenze della società ed evitare che a breve termine vi siano dei perdenti.

- 1) Miglioramento della trasparenza sul mercato: la disponibilità di informazioni sui prezzi di mercato reali (invece di prezzi indicativi e di indicatori di prezzo) e sui margini aggregati rilevanti lungo la catena del valore migliorerebbe la posizione degli agricoltori rispetto ai partner a livello sia di acquisti sia di vendite. Dalla considerazione di singoli margini specifici per prodotti e aziende emerge invece un'immagine distorta della situazione delle aziende in quanto queste spesso effettuano calcoli di redditività misti su più gruppi di prodotti.
- 2) Apertura ad alternative a livello di acquisti: il potere di mercato nei livelli di produzione a monte dell'agricoltura potrebbe essere ridotto se, in particolare, fossero promossi nuovi strumenti digitali in combinazione con semplificazioni amministrative nelle importazioni dirette / parallele. La Confederazione sostiene tali sforzi allo scopo di sfruttare la digitalizzazione in maniera redditizia. Ciò è in sintonia con le pari opportunità sul piano digitale propugnate dal Consiglio federale nella Strategia Svizzera digitale.
- 3) Promozione della cooperazione tra le aziende agricole a livello di acquisti: in determinate regioni e per determinati sistemi di produzione una migliore collaborazione interaziendale al di fuori dell'attuale struttura organizzativa su base cooperativa potrebbe determinare una riduzione dei costi per la produzione agricola.
- 4) Miglioramento della situazione negoziale degli agricoltori a livello di vendite: maggiori approcci cooperativi tra gli agricoltori e un maggior numero di canali di vendita diretta incrementerebbero le opportunità di smercio e la partecipazione degli agricoltori al margine conseguibile.
- 5) Maggior utilizzo di strumenti di politica agricola nuovi ed esistenti: l'obiettivo è un maggior orientamento verso il mercato mediante una promozione mirata di un operato dettato da principi imprenditoriali (orientamento agli obiettivi anziché alle misure) e delle innovazioni onde migliorare la produttività nel settore.
- 6) Applicazione coerente o adeguamenti dell'attuale legge sui cartelli: a breve termine la legge sui cartelli deve continuare a essere applicata in maniera coerente anche nel settore agricolo. A medio e a lungo termine il Consiglio federale ha constatato una necessità di revisione nel controllo sulle fusioni. Ha quindi già incaricato il DEFR di elaborare un progetto di consultazione per la modernizzazione e il potenziamento del controllo sulle fusioni.

- 7) Adeguamenti nella protezione doganale: l'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio e gli adeguamenti nel sistema tariffario (p.es. abolizione della prestazione all'interno del Paese o ridimensionamento della dominanza di attori del mercato rilevanti nella determinazione dei quantitativi da liberare, dei prodotti d'importazione nonché delle finestre temporali per le importazioni) incrementerebbero la competitività e la percezione dei segnali del mercato da parte delle aziende agricole. Per quanto riguarda i prodotti agricoli trasformati, una gestione semplificata del meccanismo di compensazione dei prezzi potrebbe comportare uno sgravio amministrativo. Gli elementi di protezione industriale, così come la protezione industriale implicita indotta da alcuni elementi mobili agricoli, applicabili ai prodotti agricoli trasformati, sono discutibili anche dal punto di vista economico.
- 8) Semplificazioni amministrative nel traffico di perfezionamento: nell'ambito del programma di trasformazione e di digitalizzazione DaziT dell'Amministrazione federale delle dogane i processi sono semplificati e digitalizzati, con conseguente riduzione del dispendio amministrativo. Con un successivo calo dei prezzi delle materie prime agricole svizzere, all'interno del Paese sarebbero quindi disponibili capacità di trasformazione competitive.

Bibliografia

BAKBASEL (2014): Landwirtschaft – Beschaffungsseite; Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen; studio su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura UFAG.

Baur, P. et al. (2017): Auswirkungen verschiedener Ausserhandelsszenarien auf die Nahrungsmittelindustrie; studio su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura UFAG.

Bokusheva et al. (2019): Eine Analyse von Food-Wertschöpfungsketten auf Basis internationaler Vergleichsdaten und Fallstudien; studio su mandato della Segreteria di Stato dell'economia SECO; Strukturberichterstattung Nr. 60/4.

Bösch et al. (2011): Folgen unterschiedlicher Öffnungsszenarien für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie; analisi all'attenzione di economiesuisse, Migros, Nestlé (Svizzera) e IGAS; ETH/HTW Coira.

Cerca, M. et al. (2019): Concentrate animal feed as an input good in Swiss agricultural production – The effects of border protection and other support measures. Studio su mandato della Segreteria di Stato dell'economia SECO; Strukturberichterstattung Nr. 60/2.

Chavaz, J. et al. (2017): Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire; studio su mandato della Segreteria di Stato dell'economia SECO; Strukturberichterstattung Nr. 57/5.

Credit Suisse (2017): Retail Outlook 2017. Schweizer Detailhandel im Umbruch.

Christoffel, J. und Leuenberger, M., (2016): Die Wirkung des Grenzschutzes auf die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Preisüberwachung PUE

Gentile E. et al. (2019a): Fertilizers and pesticides: Price differences between Switzerland and neighbouring countries. Rapporto su mandato della Segreteria di Stato dell'economia SECO. Areté srl, Bologna; Strukturberichterstattung Nr. 60/1.

Gentile E. et al. (2019b): Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Report mandated by the Swiss State Secretariat of Economic Affairs. Areté srl, Bologna; Strukturberichterstattung Nr. 60/5.

GfK (2015): Auslandeinkäufe – Endbericht 2015. Studio su mandato dell'IG DHS.

Gray, E. et al. (2017): "Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 109, OECD Publishing, Parigi.

Greenville, J. et al. (2019a): Employment in Agriculture and Food Trade: Assessing the Role of GVCs, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 124, OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/5ed3b181-en>.

Greenville, J. et al. (2019b): Influencing GVCs through Agro-Food Policy and Reform, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 125, OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/9ce888e0-en>.

Greenville, J. et al. (2019c): Dynamic Changes and Effects of Agro-Food GVCS, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 119, OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/43b7bcec-en>.

Hillen, J. (2019): Market Integration and Market Efficiency under Seasonal Tariff Rate Quotas. *Journal of Agricultural Economics*, 70(3), 859-873.

Logatcheva, K. et al. (2019): Factors driving up prices along the food value chain in Switzerland – Case studies on bread, yoghurt, and cured ham. Studio su mandato della Segreteria di Stato dell'economia SECO; Strukturberichterstattung Nr. 60/3.

Loi A. et al. (2016): Policy evaluation of tariff rate quotas. Rapporto su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura UFAG. Areté srl, Bologna.

Müller, L. (2018): Handelshemmnisse stützen hohe Preise. In: *Die Volkswirtschaft* 4 / 2018.

OCSE (2003), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*, OECD Publishing.

OCSE (2015): *OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015*; OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168039-en>.

Rudolph, T. et al. (2017): *Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018*. St. Gallen: Forschungszentrum für Handelsmanagement.

Wey, C.; Gösler, N. (2019): Eine Bewertung der Rolle des Grenzschutzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz und ihre vorgelagerten Industrien; studio su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura UFAG.