



Novembre 2008

Libero scambio nel settore agroalimentare

Un Accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'UE nel settore agroalimentare (ALSA) rappresenterebbe un'apertura del mercato per i prodotti agricoli e le derrate alimentari. Eliminerebbe gli ostacoli al commercio tariffari (dazi doganali e contingenti) nonché quelli non tariffari (diverse prescrizioni in materia di produzione e omologazione). Il libero scambio non riguarderebbe soltanto le materie prime agricole (latte, bestiame da macello), bensì anche i livelli a monte e a valle della filiera. In altri termini, esso interesserebbe i mezzi di produzione (sementi, macchine) nonché i prodotti dell'industria di trasformazione (formaggio, yogurt). L'ALSA s'inserirebbe coerentemente nel contesto delle riforme della politica agricola attuate finora e finalizzate a migliorare la competitività dell'agricoltura svizzera sul piano internazionale. Un'apertura nei confronti dell'UE si tradurrebbe in una riduzione dei costi di produzione per gli agricoltori svizzeri e per l'industria elvetica di trasformazione, agevolando l'accesso di prodotti svizzeri sul mercato comunitario. Per i consumatori elvetici comporterebbe un calo dei prezzi delle derrate alimentari. Le ricadute sul piano economico sarebbero positive con una crescita duratura del PIL dello 0,5 per cento, vale a dire di due miliardi di franchi. L'apertura dei mercati rappresenta una notevole sfida per l'agricoltura. Onde approfittare dei nuovi sbocchi e sostenere le aziende interessate affinché possano far fronte al nuovo contesto di mercato, l'ALSA verrebbe introdotto gradualmente e contemplerebbe misure di accompagnamento adeguate.

Stato: Negoziati

Contenuto

Se i prodotti industriali possono oggi circolare liberamente tra la Svizzera e l'Unione europea in virtù dell'Accordo di libero scambio (ALS) concluso nel 1972, i prodotti agroalimentari non sono ancora esenti da dazi doganali. L'Accordo agricolo del 1999¹ e il protocollo n. 2 dell'ALS² hanno infatti introdotto un'apertura solamente parziale. La conclusione di un Accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'UE nel settore agroalimentare (ALSA) è finalizzata alla completa liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli e derrate alimentari, senza tuttavia contemplare l'adozione della politica agricola comune (PAC) o l'adesione all'Unione doganale dell'UE.

L'ALSA dovrebbe coinvolgere *tutti i livelli* della filiera agroalimentare, ossia:

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

¹ L'Accordo agricolo concluso nel 1999 nel quadro degli Accordi bilaterali I prevede segnatamente il libero scambio di formaggi dal 1° giugno 2007, ma introduce anche determinate concessioni tariffarie per altri prodotti. L'accordo agricolo riduce inoltre gli ostacoli tecnici al commercio in vari settori (sementi, prodotti fitosanitari, mangimi per animali, animali vivi e prodotti animali).

² Il protocollo n. 2 dell'ALS prevede l'esenzione da dazi doganali per numerosi prodotti agricoli trasformati (prodotti dell'industria agroalimentare) importati nell'UE, nonché l'esportazione non sovvenzionata verso la Svizzera di prodotti dell'UE. Dal canto suo, la Svizzera può compensare gli svantaggi esistenti in termini di prezzo nei confronti dell'UE tramite sovvenzioni all'esportazione e dazi doganali applicati alle materie prime agricole. L'accordo è stato rivisto nel 2004 nell'ambito degli Accordi bilaterali II.

Un ALSA consentirebbe inoltre di eliminare a tutti i livelli gli *ostacoli al commercio tariffari* quali dazi doganali, contingenti e sovvenzioni all'esportazione. Lo smantellamento della protezione doganale avverrà in modo scaglionato a seconda del grado di sensibilità dei prodotti (ossia con periodi di transizione adattati). Nel contempo sarà perseguita l'abolizione degli *ostacoli al commercio non tariffari*, che annoverano varie prescrizioni in materia di produzione (p. es. impiego di additivi), qualità (p. es. percentuale di frutta negli yogurt), tracciabilità (p. es. indicazione del Paese di produzione) e omologazione di prodotti (come quelli fitosanitari). A tal fine è necessaria sia un'armonizzazione completa delle legislazioni interessate sia il riconoscimento dell'equivalenza o dell'identità di tali disposizioni. Tale procedura interessa non solo ogni aspetto del diritto in materia di derrate alimentari, ma anche le prescrizioni concernenti la salute degli animali, la protezione degli animali, la commercializzazione, i prodotti fitosanitari, i concimi, i mangimi per animali e la protezione delle varietà³. Dovranno inoltre essere definite un certo numero di disposizioni particolari in alcuni settori sensibili quali le prescrizioni in materia di autorizzazione d'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati, l'indicazione del Paese di origine o talune ordinanze sulla protezione degli animali.

Scambi commerciali tra la Svizzera e l'UE nel settore agroalimentare: nel 2007 il 71 per cento delle importazioni svizzere di prodotti agricoli e derrate alimentari (4,6 miliardi di franchi) proveniva dall'UE, alla quale era destinato il 76 per cento delle esportazioni elvetiche del settore (8,6 miliardi di franchi). Tra il 2003 e il 2007 il volume degli scambi di prodotti agricoli con l'UE ha registrato un incremento medio del 9,4 per cento annuo. Se in questo periodo le importazioni svizzere hanno segnato un aumento piuttosto contenuto, pari al 6,4 per cento annuo, le esportazioni svizzere nell'UE sono invece cresciute del 16,5 per cento all'anno, a testimonianza dell'evoluzione più dinamica delle esportazioni del settore agroalimentare svizzero. La continua espansione delle esportazioni elvetiche è un chiaro segnale del notevole potenziale di sviluppo degli scambi bilaterali con l'UE. Il caso del formaggio è esemplare: negli ultimi anni (2005 - 2007) le esportazioni di formaggio negli Stati membri dell'UE hanno registrato un sensibile aumento, pari mediamente al 7 per cento annuo. Attualmente il valore delle esportazioni elvetiche di formaggio verso l'UE supera i 440 milioni di franchi.

Portata

Agricoltura competitiva: l'inclusione di tutti i livelli della filiera e l'abolizione degli ostacoli al commercio creano le premesse per ridurre i costi di produzione del settore agricolo (pari a circa 1 miliardo di franchi l'anno secondo le previsioni) e per consentire alle esportazioni svizzere un accesso più agevole al mercato dell'UE, potenziando in tal modo la competitività dell'agricoltura elvetica. I 490 milioni di consumatori del mercato interno dell'UE sono i principali destinatari delle esportazioni agroalimentari svizzere, in ragione della prossimità geografica, delle abitudini di consumo simili e della fama di cui gode la qualità svizzera. Sarebbe inoltre possibile riconquistare quote del mercato interno perse a causa del «turismo degli acquisti». L'apertura dovrebbe rivelarsi vantaggiosa soprattutto per i prodotti pregiati e di nicchia, appartenenti cioè a settori ad elevato valore aggiunto (in particolare i latticini e i prodotti a base di carne di qualità elevata, ma anche altre specialità e prodotti dell'industria agroalimentare).

L'apertura nei confronti dell'UE – sotto forma di un accordo – s'inserisce coerentemente nel *processo di riforma* avviato in materia di politica agricola: l'obiettivo è consentire alle forze del mercato d'incidere maggiormente sullo sviluppo del settore agroalimentare, preparando l'agricoltura e l'industria agroalimentare ad affrontare per tempo le sfide connesse all'apertura dei mercati agricoli, una tendenza globale sviluppatasi segnatamente nell'ambito dell'OMC. Un ALSA apre ai produttori interessanti prospettive imprenditoriali e possibilità d'investimento a lungo termine, che aiuterebbero l'agricoltura elvetica ad assicurarsi anticipatamente le proprie quote di esportazione sul mercato dell'UE e ad affrontare con un profilo più competitivo la concorrenza sempre maggiore dei Paesi terzi.

³ L'eliminazione degli ostacoli al commercio non tariffari (tecnici) può avvenire essenzialmente secondo tre modalità: il riconoscimento reciproco dell'*equivalenza o dell'identità delle disposizioni concernenti i prodotti* nei settori ai quali viene applicata una legislazione uniforme a livello dell'UE, il *riconoscimento dell'equivalenza delle prescrizioni nazionali in settori non armonizzati* e l'autorizzazione di *importazioni parallele* per taluni mezzi di produzione e beni d'investimento protetti da brevetto (p. es. medicinali veterinari, prodotti fitosanitari). La priorità spetta al primo punto, benché anche gli altri due svolgano un ruolo chiave. Sarà inoltre necessario prendere in considerazione la revisione attualmente in corso della legge sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG).

L'apertura del mercato comporterebbe una diminuzione dei redditi nell'agricoltura⁴ causata dall'allineamento dei prezzi con quelli concorrenziali del mercato dell'UE. Rispetto agli attuali ritmi dettati dalla continua evoluzione della politica agricola (diminuzione costante dei redditi agricoli del 2,5 per cento all'anno), i redditi del settore subirebbero nel corso di un periodo di transizione di qualche anno un ulteriore calo pari a svariati miliardi di franchi⁵. L'importo effettivo della perdita di reddito dipenderebbe da un lato dalla capacità dell'agricoltura di sfruttare le nuove opportunità offerte dall'economia (potenziale di riduzione dei costi e potenziale dell'export, incremento della produttività, specializzazione in settori ad elevato valore aggiunto) e, dall'altro, dall'efficacia delle misure di accompagnamento nell'ammortizzare le restanti perdite. Per sostenere le imprese, soprattutto quelle del settore agricolo, nella fase di passaggio alla nuova struttura del mercato e per garantire un'evoluzione socialmente sostenibile, si rivela necessario affiancare a periodi di transizione (attualmente oggetto di negoziati) delle misure di accompagnamento adeguate (che la Svizzera può adottare autonomamente). Il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha creato un gruppo di lavoro nel quale sono presenti tutte le organizzazioni rappresentative dell'economia agroalimentare. Questo gruppo è stato incaricato di presentare un rapporto che permetta di vagliare le diverse misure attuabili.

Sarà necessario stanziare mezzi finanziari dell'ordine di miliardi, la cui entità dipende tuttavia dall'evoluzione generale dei prezzi (quelli delle materie prime agricole sono aumentati negli ultimi mesi su scala mondiale) e dei costi, nonché dall'esito dei negoziati (sui periodi di transizione).

Vantaggi per i consumatori: i consumatori dell'«isola svizzera dei prezzi elevati» potrebbero approfittare di un'armonizzazione tendenziale dei prezzi delle derrate alimentari ai prezzi applicati nell'UE. Secondo le previsioni, i prezzi al consumo dei generi alimentari dovrebbero registrare un calo fino al 25 per cento, che si tradurrebbe in un aumento del potere d'acquisto reale delle economie domestiche svizzere.

Crescita economica: il prodotto interno lordo (PIL) aumenterebbe a lungo termine di almeno mezzo punto percentuale, pari a circa 2 miliardi di franchi. L'impulso alla crescita è riconducibile a due effetti macroeconomici:

- il costo della vita diminuisce grazie alla diminuzione dei prezzi delle derrate alimentari; le economie domestiche hanno quindi maggiori disponibilità finanziarie e il consumo in altri settori è pertanto stimolato (*effetto domanda*);
- nel contempo l'aumento della pressione sui prezzi costringe le imprese svizzere del settore agroalimentare a ridurre i costi e ad incrementare la produttività migliorando l'efficienza a livello produttivo e lo sfruttamento delle nuove opportunità tanto per l'approvvigionamento quanto per gli sbocchi (costi di produzione ridotti, accesso ad un mercato più ampio). L'agricoltura, l'industria agroalimentare e il turismo svizzeri risulterebbero di conseguenza rafforzati. Le risorse liberate grazie agli aumenti di produttività potrebbero essere impiegate in altri settori economici, determinando un aumento dell'offerta generale (*effetto offerta*).

I vantaggi per i consumatori e l'aumento del PIL dipendono inoltre dall'andamento dei prezzi nel periodo precedente l'entrata in vigore dell'Accordo.

Il finanziamento delle misure di accompagnamento comporterebbe oneri supplementari a breve e lungo termine per le finanze pubbliche. Tuttavia, nel lungo periodo la crescita economica genererebbe entrate supplementari a livello federale, cantonale e comunale. Queste «maggiori uscite» temporanee

⁴ Poiché solamente il 20 - 30 per cento della differenza tra i prezzi dei generi alimentari è riconducibile ai costi alla produzione più elevati (prezzi delle materie prime agricole), la liberalizzazione del commercio determinerebbe anche una pressione sui prezzi ai livelli a monte e a valle, che interesserebbe sia il mercato dell'approvvigionamento dell'agricoltura sia il primo livello di trasformazione. Per quanto riguarda invece il secondo livello di trasformazione (industria agroalimentare) la Svizzera ha già avviato con l'UE relazioni commerciali analoghe al libero scambio (sulla base del Protocollo n°2 dell'Accordo di libero scambio del 1972) e molte industrie sono pertanto già competitive sul mercato europeo. Il commercio al dettaglio sarebbe esposto ad una considerevole pressione sui margini, soprattutto per quanto riguarda la fascia di prezzo inferiore ma avrebbe la possibilità di risparmiare sui costi di approvvigionamento e di diffondersi più facilmente sui mercati esteri. Nel complesso, l'industria agroalimentare svizzera e il commercio al dettaglio partono da una posizione favorevole per affrontare le sfide di un ALSA.

⁵ Stando a proiezioni che si fondano sulle ipotesi relative al 2007, i redditi del settore agricolo passerebbero da circa 2,4 miliardi nel 2011 (scenario PA 2011) a 1,6 miliardi nel 2016, diminuendo pertanto di un terzo. Nell'anno successivo alla completa eliminazione dei dazi doganali, la perdita di reddito per il settore agricolo sarà pari a 700 - 800 milioni di franchi, mentre negli anni seguenti questa si ridurrà progressivamente. Nel corso dell'intera fase di transizione, le perdite complessive dovrebbero ammontare a svariati miliardi di franchi (da 3 a 6 miliardi in base alle stime).

potrebbero di conseguenza essere considerate alla stregua di un investimento destinato a consolidare l'economia elvetica e a potenziare la competitività dell'intero comparto agroalimentare.

Informazioni

Ufficio federale dell'agricoltura UFAG

Tel. +41 31 322 81 28, info@blw.admin.ch, www.blw.admin.ch

Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE

Tel. +41 31 322 22 22, europa@ib.admin.ch, www.europa.admin.ch