

ITALIANO

16.xxx

**Rapporto esplicativo concernente l'attuazione della
decisione dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione
(per consultazione)**

Del ...

Contesto

Il presente pacchetto di misure integra nella legislazione nazionale il divieto di applicare sovvenzioni all'esportazione, deciso nel dicembre 2015 in occasione della Conferenza ministeriale dell'OMC a Nairobi, e prevede nel contempo una serie di misure d'accompagnamento. Secondo la decisione dell'OMC, la Svizzera deve eliminare i contributi all'esportazione previsti dalla legge federale sull'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli trasformati¹ (la cosiddetta «legge sul cioccolato»). A tal fine occorre modificare tale legge. Le misure d'accompagnamento mirano a salvaguardare il più possibile la creazione di valore aggiunto nella produzione alimentare una volta che i suddetti contributi saranno stati aboliti. Sono previsti un nuovo tipo di sostegno a favore dei produttori di latte e cereali panificabili e una semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base.

Situazione iniziale

I contributi all'esportazione previsti dalla «legge sul cioccolato» vengono versati per determinati latticini e cereali di base contenuti in prodotti agricoli trasformati quali il cioccolato, i biscotti, le paste, gli alimenti per bambini e le bevande a base di latte. La «legge sul cioccolato» è stata emanata nel 1974 per migliorare la competitività dell'industria alimentare svizzera alla luce di determinate misure di politica agricola adottate nel nostro Paese e all'estero. I contributi all'esportazione servono a compensare (completamente o in parte) il livello dei prezzi agricoli in Svizzera, più alto, dovuto all'elevata protezione doganale, e a sopperire agli svantaggi competitivi che ne derivano per la nostra industria alimentare d'esportazione. Grazie a tali contributi, questa industria può produrre beni d'esportazione concorrenziali a livello internazionale e impiegare materie prime svizzere.

Nel diritto commerciale internazionale i contributi all'esportazione ai sensi della «legge sul cioccolato» sono considerati sovvenzioni. In occasione della 10ª Conferenza ministeriale dell'OMC, svoltasi a Nairobi il 19 dicembre 2015, è stata presa una decisione concernente la concorrenza all'esportazione in ambito agricolo. La decisione, accettata dalla Svizzera in virtù del mandato del Consiglio federale, prevede tra l'altro il divieto di applicare sovvenzioni all'esportazione. Tale decisione, entrata in vigore nel momento della sua approvazione, è vincolante per i membri dell'OMC. Per l'abolizione delle sovvenzioni all'esportazione sui prodotti agricoli trasformati è stato convenuto un termine di transizione di cinque anni (fino alla fine del 2020).

Contenuto del progetto

Per sopprimere i contributi all'esportazione occorre modificare la «legge sul cioccolato», eliminando in particolare la seconda sezione (o «capo secondo»), che concerne appunto questi contributi.

Tuttavia, per salvaguardare la creazione di valore nella produzione alimentare dopo la loro abolizione e mantenere il più possibile intatte le condizioni quadro di politica agricola, è prevista una serie di misure d'accompagnamento. Sono previsti una nuova modalità di sostegno a favore dei produttori di latte e cereali panificabili, indipendente dall'esportazione e incentrata sui prodotti, e una semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base.

Le nuove misure di sostegno, incentrate sui prodotti e compatibili con l'OMC, mirano a indennizzare i produttori di latte e cereali panificabili per l'elevata pressione di mercato a cui saranno esposti nel rifornire l'industria alimentare dopo l'abolizione delle sovvenzioni all'esportazione. Le nuove misure saranno finanziate mediante un trasferimento senza incidenza finanziaria dei fondi che secondo il

¹ RS 632.111.72

piano finanziario di legislatura sono destinati ai contributi all'esportazione (67,9 milioni di franchi all'anno). Per poterle realizzare, è necessaria una modifica della legge sull'agricoltura².

Grazie alla semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base aventi finora diritto ai contributi all'esportazione, inoltre, l'industria alimentare potrà procurarsi le materie prime necessarie in misura sufficiente, in modo pianificabile e a prezzi concorrenziali per produrre prodotti d'esportazione. Questa misura contribuirà a controbilanciare il calo di competitività dell'industria alimentare provocato dall'abolizione dei contributi all'esportazione. La sua realizzazione richiede un adeguamento dell'ordinanza sulle dogane³, di competenza del Consiglio federale, da porre in vigore insieme alle suddette modifiche della «legge sul cioccolato» e della legge sull'agricoltura.

L'intero pacchetto di misure dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2019.

² Legge federale sull'agricoltura; LAgr; RS **910.1**

³ Ordinanza sulle dogane; OD; RS **631.01**

Rapporto esplicativo

1 Contesto e punti essenziali del progetto

1.1 Regime d'esportazione vigente

1.1.1 Funzionamento

La legge federale del 13 dicembre 1974 su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («legge sul cioccolato»; RS 632.111.72) è stata emanata per migliorare la competitività dell'industria alimentare svizzera alla luce di una serie di misure di politica agricola adottate in Svizzera e all'estero. Per quanto riguarda l'esportazione, la «legge sul cioccolato» prevede il versamento di contributi per determinati latticini e cereali contenuti nei prodotti agricoli trasformati quali il cioccolato, i biscotti, le paste, gli alimenti per bambini e le bevande a base di latte. Nell'ambito dei mezzi stanziati, gli importi vengono calcolati in base alla differenza tra i prezzi delle materie prime sui mercati svizzeri da un lato e mondiali o europei dall'altro. Nel 2015 sono stati versati contributi all'esportazione a ben 80 aziende.

Nel 2013 e nel 2014 il Parlamento ha stanziato come contributi all'esportazione 70 milioni di franchi all'anno. Nel 2015 e nel 2016 questa somma era di, rispettivamente, 95,6 e 94,6 milioni di franchi. Nel Preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2018–2020, trasmesso dal Consiglio federale al Parlamento il 29 giugno 2016, sono preventivati come contributi all'esportazione 67,9 milioni di franchi all'anno.

Oltre ai contributi all'esportazione, la «legge sul cioccolato» contempla anche, per l'importazione, determinate misure di compensazione dei prezzi per i prodotti agricoli trasformati. Il loro obiettivo è evitare che l'industria alimentare svizzera debba subire sul mercato interno svantaggi competitivi derivanti dai prezzi delle materie prime. È questo lo scopo dei dazi all'importazione, il cui importo viene calcolato in base alle differenze di prezzo delle materie prime contenute nei prodotti agricoli trasformati sui mercati svizzeri da un lato e mondiali o europei dall'altro.

1.1.2 Effetti

I contributi all'esportazione servono a compensare totalmente o in parte gli svantaggi competitivi che gravano sull'industria alimentare d'esportazione svizzera al momento di procurarsi le materie prime. Questi svantaggi sono dovuti al livello di prezzo dei prodotti agricoli in Svizzera, più elevato rispetto all'estero, riconducibile a sua volta alla protezione doganale e al livello dei costi generalmente più alto. Grazie ai contributi all'esportazione, l'industria alimentare può produrre beni concorrenziali sul piano internazionale utilizzando materie prime svizzere. Nel 2015, entro i limiti dei mezzi stanziati, i contributi all'esportazione hanno compensato circa il 67 per cento delle differenze di prezzo tra le materie prime in questione, come la farina di frumento o i prodotti di base del latte (latte scremato in polvere, latte intero in polvere e burro) che in Svizzera costavano, rispettivamente, 2,3 e 2,6 volte di più che sui mercati internazionali.

Negli ultimi cinque anni il valore della produzione dell'industria alimentare svizzera si è aggirato in media attorno ai 38 miliardi di franchi all'anno, a fronte di una creazione di valore aggiunto annua di circa 12 miliardi di franchi⁴. Le esportazioni di prodotti agricoli trasformati si sono attestate nel 2015 a 6,7 miliardi di franchi, di cui 2,6 miliardi risultanti dalla vendita di

⁴ Fonte: Ufficio federale di statistica, UST

prodotti sovvenzionati all'esportazione. I contributi all'esportazione dell'ordine di 95,6 milioni di franchi hanno pertanto costituito il 3,7 per cento del valore all'esportazione dei prodotti interessati.

Alla luce dei margini di guadagno in parte esigui in alcuni segmenti del mercato, i contributi all'esportazione svolgono molto probabilmente un ruolo essenziale per l'esportazione dei relativi prodotti. Dato che il mercato interno è relativamente piccolo, le esportazioni consentono alle imprese del primo e secondo livello di trasformazione di realizzare rendimenti di scala, che costituiscono a loro volta una premessa importante per la produzione sulla piazza elvetica e per realizzare un'offerta competitiva in Svizzera e all'estero.

Pur non essendo uno strumento di politica agricola vero e proprio, ma piuttosto una misura d'accompagnamento complementare, i contributi all'esportazione svolgono per l'agricoltura svizzera un effetto stabilizzante sui volumi di smercio e sui prezzi dei prodotti sovvenzionabili.

Al livello dei prodotti di base, l'11 per cento della farina di frumento prodotta in Svizzera viene esportato sotto forma di prodotti agricoli trasformati aventi diritto a essere sovvenzionati con i contributi all'esportazione. Per il latte questa quota è del 6 per cento. Benché questa quota possa sembrare bassa, l'esportazione di latticini sotto forma di prodotti trasformati sovvenzionabili esercita un effetto distensivo fondamentale sul mercato. Questo a causa del grado di autosufficienza di oltre il 100 per cento e della conseguente problematica dell'eccedenza.

Le ditte affiliate alle associazioni di categoria dei settori del primo e secondo livello di trasformazione⁵ che beneficiano maggiormente dei contributi all'esportazione danno lavoro a circa 13 000 persone⁶. In assenza di rilevamenti statistici pertinenti, non si può dire quanti di questi posti di lavoro dipendano direttamente o indirettamente dai contributi all'esportazione.

1.2 Decisione della Conferenza ministeriale dell'OMC a Nairobi

Nel diritto commerciale internazionale i contributi all'esportazione previsti dalla «legge sul cioccolato» sono considerati sovvenzioni all'esportazione. Tra i Paesi sviluppati soltanto la Norvegia e il Canada versano ancora sovvenzioni di questo tipo.

In occasione della 10^a Conferenza ministeriale dell'OMC, tenutasi in dicembre 2015 a Nairobi, è stata presa una decisione in ambito agricolo. Conformemente al mandato adottato dal Consiglio federale dopo aver consultato le commissioni competenti delle Camere federali, la Svizzera ha fatto propria questa decisione. Essa vieta le rimanenti sovvenzioni all'esportazione e introduce nuove regole per le ulteriori misure in questo ambito, ossia per i finanziamenti all'esportazione, le imprese commerciali di Stato e gli aiuti alimentari internazionali. Con l'adozione di questo divieto gli Stati interessati, membri dell'OMC, si impegnano a eliminare i diritti di sovvenzionamento contenuti nelle loro liste di impegni specifici all'OMC.

La decisione, vincolante per i membri dell'OMC, è entrata in vigore al momento della sua approvazione, ossia il 19 dicembre 2015. Per eliminare le rimanenti sovvenzioni all'esportazione applicate a prodotti agricoli trasformati è stato convenuto un termine transitorio di cinque anni (vale a dire fino alla fine del 2020). Secondo la decisione dell'OMC, il diritto di avvalersi del termine transitorio presuppone però che le esportazioni nei Paesi in via di sviluppo meno progrediti («Least Developed Countries», LDC) non vengano più sovvenzionate già a partire dal 2016. Il Consiglio federale ha già trasposto quest'obbligo nella legislazione

⁵ Schweizerischer Verband der Backwaren- und Zuckerwaren-Industrie (BISCOSUISSE), Federazione dei fabbricanti svizzeri di cioccolato (CHOCOSUISSE), Federazione delle industrie alimentari svizzere (FRC), Associazione dei produttori svizzeri di gelato (Glacesuisse), Federazione mugnai svizzeri (DSM), Associazione dell'industria lattiera svizzera (VMI).

⁶ Fonte: Federazione delle industrie alimentari svizzere (FRC).

nazionale con la revisione dell'ordinanza concernente i contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati (RS 632.111.723; RU 2016 955).

1.3 Sintesi del progetto

1.3.1 Principi, obiettivi e condizioni quadro

Per attuare la decisione di Nairobi, la Svizzera deve fare a meno dei contributi all'esportazione. Senza misure compensative e a condizioni quadro altrimenti invariate ciò comprometterebbe sensibilmente l'attrattiva dei prodotti trasformati svizzeri sui mercati di sbocco mondiali (cfr. punto 1.1.2) a tutto svantaggio dell'industria alimentare d'esportazione, che dovrebbe presumibilmente ridurre le proprie capacità produttive o trasferire posti di lavoro all'estero. L'agricoltura (produttori di materie prime) e il primo livello di trasformazione (mulini per cereali, fabbriche di latte in polvere, ecc.) sarebbero indirettamente influenzati e), dato che la domanda di latticini e cereali di base diminuirebbe.

Oltre a modificare la «legge sul cioccolato» in risposta all'abolizione dei contributi all'esportazione, il presente progetto contiene contromisure volte a salvaguardare il più possibile la creazione di valore nella produzione alimentare, nel contesto delle condizioni quadro vigenti in ambito agricolo. Sono previsti un nuovo tipo di sostegno, incentrato sui prodotti, a favore dei produttori di latte e cereali panificabili e una semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base.

Le nuove misure di sostegno, incentrate sui prodotti e compatibili con l'OMC, mirano a indennizzare i produttori di latte e cereali panificabili per l'elevata pressione di mercato (impatto su prezzi e volumi) a cui saranno esposti in futuro nel rifornire l'industria alimentare. Saranno finanziate attraverso un trasferimento dei fondi riservati, secondo il piano finanziario di legislatura, ai contributi all'esportazione. La ripartizione tra latte e cereali corrisponde al rapporto tra i contributi all'esportazione concessi per ciascuna categoria negli ultimi tre anni.

Grazie alla semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo, l'industria alimentare potrà procurarsi le materie prime necessarie in misura sufficiente, in modo pianificabile e a prezzi concorrenziali. Questa misura contribuirà a controbilanciare il calo di competitività dell'industria alimentare provocato dall'abolizione dei contributi all'esportazione. Secondo la legislazione sulla «Swissness», che entrerà in vigore il 1° gennaio 2017, almeno l'80 per cento di un prodotto finale «made in Switzerland» o rossocrociato dovrà consistere di materie prime svizzere, se disponibili nel nostro Paese. Questa disposizione metterà le aziende di fronte alla scelta di puntare sul traffico di perfezionamento o sulla designazione «made in Switzerland».

Quattro anni dopo la loro introduzione, le misure d'accompagnamento (sostegno incentrato sui prodotti per latte e cereali panificabili e semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo) saranno sottoposte a una valutazione. Si tratterà di analizzarne l'impatto sulla catena di valore e stabilire se i fondi della Confederazione sono impiegati in modo efficiente.

Secondo la legge sull'agricoltura, i settori interessati hanno la possibilità — di adottare misure di diritto privato a sostegno del mercato, oltre alle misure d'accompagnamento della Confederazione.

Oltre al rispetto della disciplina di bilancio, le condizioni quadro determinanti per il pacchetto di misure sono date dal diritto commerciale internazionale. Le misure devono essere compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Secondo la decisione ministeriale del 2015 e gli accordi OMC pertinenti, le future misure statali non possono consistere in un supporto

all'esportazione o in un aggiramento del divieto di concedere sovvenzioni all'esportazione. Ciò significa, in particolare, che le nuove misure di sostegno statali devono essere impostate a prescindere dalla successiva vendita dei relativi prodotti in Svizzera o all'estero. Le eventuali misure di diritto privato volte a rafforzare il settore dell'export devono essere adottate e realizzate indipendentemente dalle misure statali.

Il Consiglio federale si prefigge di porre in vigore il pacchetto di misure in questione il 1° gennaio 2019. Con un termine transitorio il più breve possibile si vogliono ridurre le incertezze per i settori interessati. I produttori di materie prime e l'industria di trasformazione devono essere messi nelle condizioni di poter prendere rapidamente eventuali decisioni d'investimento alla luce delle nuove condizioni quadro. Il progetto sarà discusso in Parlamento nella seconda metà del 2017. L'approvazione della decisione ministeriale OMC di Nairobi sulla concorrenza all'esportazione e la relativa modifica dell'elenco svizzero degli impegni specifici in seno all'OMC saranno sottoposti alle Camere federali per approvazione insieme al presente pacchetto di misure.

Per evitare che nell'industria alimentare si verifichi un esodo oltreconfine di capacità produttive e posti di lavoro e salvaguardare nel contempo la competitività del suo comparto dell'export, ci sarebbe la possibilità – in alternativa alle misure d'accompagnamento proposte – di un'apertura del mercato dei prodotti agricoli di base. In questo modo si provocherebbe un livellamento dei prezzi delle materie prime praticati in Svizzera su quelli dei mercati limitrofi. Spingere in questa direzione, tuttavia, eserciterebbe un forte impatto non soltanto sul settore lattiero e dei cereali, ma su tutta l'economia agricola svizzera. Per le approfondite analisi e discussioni politiche che una tale apertura richiederebbe, il termine di transizione previsto dall'OMC per l'abolizione delle sovvenzioni all'esportazione non sarebbe sufficiente. Le analisi e le discussioni che una radicale apertura del mercato comporterebbe dovrebbero svolgersi nell'ambito dello sviluppo della politica agricola sul medio-lungo termine, non da ultimo alla luce dei possibili sviluppi della politica commerciale internazionale. Per quanto concerne le imminenti sfide in materia di politica commerciale, occorre menzionare l'eventuale conclusione dei negoziati TTIP tra l'UE e gli USA e gli sviluppi nell'ambito dei negoziati di libero scambio.

Il postulato 15.3928, approvato dal Consiglio degli Stati, chiede che in caso di abolizione dei contributi all'esportazione il Consiglio federale trovi una soluzione che contribuisca a salvaguardare i posti di lavoro in Svizzera. Nella sua risposta, il Consiglio federale ipotizza, in sostituzione del regime dei contributi all'esportazione basato sulla «legge sul cioccolato», un'alternativa compatibile con la normativa OMC che consentirà all'industria alimentare esportatrice di ottenere il miglior accesso possibile alle materie prime a condizioni competitive sul piano internazionale e alle materie prime cerealicole e lattiere dell'agricoltura svizzera di continuare a essere utilizzate per la fabbricazione di prodotti trasformati esportabili. Le categorie interessate, nel quadro di un sistema conforme al diritto commerciale, beneficerebbero di condizioni di sostegno della competitività della catena svizzera di creazione del valore e contribuirebbero a garantire posti di lavoro per le categorie interessate. Il presente pacchetto di misure tiene debitamente conto della richiesta del Consiglio degli Stati.

1.3.2 Abolizione dei contributi all'esportazione (modifica della «legge sul cioccolato»)

La «legge sul cioccolato» autorizza il Consiglio federale a compensare i prezzi delle materie prime praticati in Svizzera, più elevati rispetto all'estero, mediante l'applicazione di elementi variabili all'importazione (dazi) di prodotti agricoli trasformati e la concessione di sovvenzioni per esportare questo tipo di prodotti. Per attuare la decisione dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione è necessario eliminare definitivamente i contributi all'esportazione. Occorre quindi adeguare la «legge sul cioccolato», sopprimendo sia il capo secondo, che costituisce

attualmente la base legale per la concessione di tali contributi, sia il capo terzo, che concerne i rimedi giuridici e le disposizioni penali di rilievo soltanto per i contributi all'esportazione, ma non per i dazi all'importazione. Negli altri articoli e nel titolo della legge verranno eliminati i rimandi ai contributi all'esportazione. Sarà inoltre introdotta una disposizione transitoria (articolo 10a) per garantire che i contributi concessi per le esportazioni effettuate prima della revisione possano essere conteggiati secondo il diritto previgente ancora per un dato periodo successivo alla sua entrata in vigore.

Per facilitare la transizione dal vecchio al nuovo sistema (cioè dai contributi all'esportazione secondo il diritto previgente al sostegno incentrato sui prodotti in ambito agricolo secondo la nuova legge), le modifiche legali proposte saranno poste in vigore contemporaneamente dal Consiglio federale con effetto a partire da un nuovo anno civile (obiettivo: 1° gennaio 2019, cfr. punto 1.3.1).

L'ordinanza concernente i contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati (ordinanza sui contributi all'esportazione del 23 novembre 2011⁷, art. 9 cpv. 2) sancisce che «l'anno di contribuzione inizia il 1° dicembre dell'anno precedente e termina il 30 novembre dell'anno in corso». L'articolo 11 specifica che le domande per esportazioni effettuate tra dicembre dell'anno precedente e giugno dell'anno in corso possono essere inoltrate entro il 15 agosto dell'anno in corso. Se la revisione in questione entra in vigore come previsto con effetto dal 1° gennaio di un anno civile, secondo la disposizione transitoria della «legge sul cioccolato» riveduta (art. 10a) le domande per esportazioni effettuate in dicembre dell'ultimo anno di validità possono essere presentate entro il 28 febbraio dell'anno successivo. Riducendo il termine di presentazione delle domande dal 15 agosto al 28 febbraio si intende evitare che i conteggi dei contributi per esportazioni effettuate nel mese di dicembre precedente il cambiamento di sistema si prolunghino fino alla seconda metà dell'anno successivo. Alle imprese esportatrici rimane comunque un periodo di due mesi per inoltrare le loro domande. Per finanziare i contributi alle esportazioni effettuate in dicembre dell'ultimo anno di validità non è necessario preventivare un apposito credito. Questo perché nel 2012, a seguito di un adeguamento in quell'anno di contribuzione, sono stati versati soltanto undici dodicesimi dell'importo previsto, mentre per il dodicesimo restante è stata integrata una delimitazione (di circa 5,8 milioni di franchi), che potrà essere usata per il suddetto mese di dicembre.

Per sovvenzioni in ambito agricolo l'anno di contribuzione corrisponde all'anno di preventivo e dura dal 1° gennaio al 31 dicembre. Di conseguenza, i mezzi da destinare alle nuove misure di sostegno incentrate sui prodotti dovranno essere preventivati a partire dall'entrata in vigore della modifica della legge sull'agricoltura.

⁷ L'ordinanza concernente i contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati (RS **632.111.723**) e l'ordinanza del DFF sulle aliquote dei contributi all'esportazione dei prodotti agricoli di base (RS **632.111.723.1**) contengono le disposizioni d'esecuzione sui contributi all'esportazione. Queste due ordinanze saranno abrogate con l'entrata in vigore della revisione della «legge sul cioccolato».

1.3.3 Misure di sostegno incentrate sui prodotti: latte e cereali panificabili (modifica della legge sull'agricoltura)

1.3.3.1 Latte

Contesto

Ogni anno circa 22 000 produttori di latte immettono sul mercato 3,5 milioni di tonnellate di latte, il che equivale per questa materia prima a un grado di autoapprovvigionamento del 115 per cento (nel 2013). Più del 40 per cento viene trasformato in formaggio e quasi il 60 per cento viene utilizzato nel settore lattiero-caseario (compresi i prodotti di base per l'industria di trasformazione). Nel 2015 sono state esportate in base alla «legge sul cioccolato», 210 280 tonnellate di equivalenti latte.

Misura

Per compensare la pressione di mercato più elevata che i produttori di latte devono subire nel rifornire l'industria di trasformazione del latte, è prevista l'introduzione di un supplemento per il latte commerciale (supplemento per il latte). Negli anni 2014 e 2015 la quota dei fondi corrisposti per materie prime del latte ha raggiunto l'83,3 per cento dei mezzi finanziari destinati ai contributi all'esportazione. Se si considerano i 67,9 milioni previsti a tal fine nel piano finanziario, i supplementi per il latte corrispondono a un importo annuo di 56,6 milioni di franchi. A fronte di un volume di produzione di 1,7 milioni di tonnellate di latte all'anno (non trasformato in formaggio), questi stanziamenti bastano per indennizzare i produttori con un importo di circa 3 centesimi al chilo. Per poter versare il supplemento sull'intero volume di latte commerciale⁸, il supplemento per il latte trasformato in formaggio viene ridotto di conseguenza. L'importo corrispondente viene cioè trasferito dal budget relativo al supplemento per il latte trasformato in formaggio alla nuova voce di preventivo. A saldo, quindi, il sostegno a favore del latte trasformato in formaggio rimane uguale (15 centesimi al chilo). I mezzi disponibili per il nuovo supplemento (quota di latte rispetto ai fondi trasferiti dal budget per contributi all'esportazione) vengono impiegati in modo concentrato per ogni ambito della produzione lattiera che non è già sostenuta mediante il supplemento per il latte trasformato in formaggio. Il nuovo supplemento dovrà figurare in una voce di bilancio separata.

Per disciplinare il versamento del nuovo supplemento per il latte è previsto l'inserimento di un nuovo articolo (art. 40) nella legge sull'agricoltura (LAgr), mentre per la corrispondente riduzione del supplemento per il latte trasformato in formaggio sarà necessario adeguare l'articolo 38 capoverso 3 LAgr. L'esecuzione sarà specificata nell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte (OSL; RS 916.350.2).

Il nuovo supplemento sarà versato direttamente ai produttori di latte. Come per i supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati, i pagamenti saranno effettuati a cadenza mensile. La procedura di versamento e la relativa elaborazione dei dati avverranno nel rispetto della legislazione in materia di protezione dei dati.

Nell'ambito dell'attuale mandato di prestazioni relativo ai compiti d'esecuzione di cui all'articolo 12 dell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte, già oggi un servizio esterno all'amministrazione rileva i dati sulla produzione di latte mensile per chilo e produttore. Tutti i dati di base dei produttori di latte sono pertanto già memorizzati nella banca dati del latte (dbmilch.ch). Attraverso un'autodichiarazione, i produttori di latte potranno aggiungervi le coordinate dei loro conti bancari. In base al volume di latte commercializzato mensilmente sarà

⁸ Per motivi legati alla disponibilità dei dati non è possibile versare il nuovo supplemento ai produttori di latte soltanto per la quota non destinata alla caseificazione.

effettuato un conteggio dei relativi supplementi, che i produttori interessati potranno consultare in forma elettronica su www.dbmilch.ch.

Per garantire il versamento dei supplementi per il latte è previsto che un servizio d'amministrazione trasmetta all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) un documento SAP per ciascun produttore di latte, analogamente a quanto avviene già oggi per il latte trasformato in formaggio. Presso l'UFAG il versamento potrà poi essere effettuato secondo la stesse modalità impiegate per i supplementi per il latte trasformato in formaggio. Visto il grande numero degli aventi diritto, sarà esaminato e – se possibile – implementato un sistema di trasmissione elettronica dei cambiamenti di indirizzo e di conto dal servizio d'amministrazione all'UFAG. In questo modo si potrebbe ridurre sensibilmente l'incremento degli oneri amministrativi per l'UFAG. Quest'ultimo dovrà comunque gestire notevoli compiti di assistenza e controllo. Presso il servizio d'amministrazione, l'esecuzione mensile dei versamenti agli aventi diritto sarà coperta dai fondi destinati al nuovo supplemento per il latte.

1.3.3.2 Cereali panificabili

Contesto

Ogni anno circa 16 000 produttori nazionali ricavano in media da una superficie agricola coltivabile di circa 82 000 ettari 390 000 tonnellate di cereali panificabili. In presenza di eccedenze, la Federazione svizzera dei produttori di cereali (FSPC) effettua a proprie spese degli sgravi di mercato attraverso il declassamento dei cereali panificabili in cereali da foraggio (nel 2015 53 000 tonnellate). La differenza rispetto al volume di macinazione complessivo viene importato nell'ambito del contingente doganale n. 27. Per i cereali panificabili il grado di autoapprovvigionamento complessivo supera l'80 per cento. Circa 30 000 tonnellate di farina (corrispondenti a circa 40 000 tonnellate di cereali) vengono esportate ogni anno conformemente alla «legge sul cioccolato» come ingredienti di prodotti agricoli trasformati.

Misura

Per compensare la pressione di mercato più elevata che i produttori di cereali devono subire nel rifornire l'industria di trasformazione è prevista l'introduzione di un supplemento per i cereali panificabili. Negli anni 2014 e 2015 la quota dei fondi corrisposti per cereali di base ha raggiunto il 16,7 per cento dei mezzi finanziari destinati ai contributi all'esportazione. Se si considerano i 67,9 milioni previsti a tal fine nel piano finanziario, i supplementi per i cereali ammontano a 11,3 milioni di franchi all'anno. Questi supplementi, che dovranno figurare in una voce di bilancio separata, si calcolano in base ai fondi preventivati per il sostegno ai cereali risultanti dal trasferimento del budget per i relativi contributi all'esportazione e la quantità di cereali avente diritto a un sostegno. A fronte dei suddetti 11,3 milioni e di una produzione annua di 390 000 tonnellate di cereali panificabili, questi stanziamenti bastano per indennizzare i 16 000 produttori con un importo di circa 2,90 franchi al quintale.

Versando un supplemento per i cereali panificabili se ne incrementa ulteriormente la redditività nei confronti di quelli da foraggio, e questo alla luce del fatto che già oggi i prezzi indicativi all'importazione di cereali panificabili e da foraggio sono diversi. Per il frumento da foraggio il valore di riferimento all'importazione è di 38 franchi al quintale mentre per le importazioni di cereali panificabili nell'ambito del contingente doganale il prezzo di riferimento raggiunge i 53 franchi al quintale. In Svizzera i prezzi alla produzione si allineano direttamente ai prezzi indicativi all'importazione.

Per disciplinare il versamento del supplemento per i cereali è previsto l'inserimento di un nuovo articolo (art. 55) nella legge sull'agricoltura (LAg). I contributi saranno versati direttamente dalla Confederazione agli agricoltori interessati. Le basi legali per rendere più efficienti i flussi

finanziari e le trasmissioni di dati saranno emanate dal Consiglio federale in una nuova ordinanza, conformemente all'articolo 165c LAgr (utilizzo dei dati SIPA).

Come valore di riferimento viene utilizzata la quantità macinabile netta di cereali panificabili, lavati ed essiccati, fornita a uno dei circa 280 primi acquirenti. Ai fini del versamento dei supplementi per cereali si prevede, nel concreto, di rilevare presso i primi acquirenti (soprattutto i centri di raccolta dei cereali) i tipi di cereali, le quantità nette e le coordinate dei conti bancari degli agricoltori interessati per poi trasferire queste informazioni a un servizio centrale di raccolta dati ancora da definire. Questo servizio dovrà verificare la plausibilità dei dati, calcolare l'aliquota di contribuzione (fondi allocati/quantità nette di cereali fornite per la panificazione), determinare l'importo da versare per agricoltore e trasferire i dati all'UFAG, che si occuperà di effettuare i pagamenti. L'intero processo deve svolgersi nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati. Gli oneri del servizio di raccolta dati saranno coperti dai fondi destinati al nuovo supplemento per i cereali. Le istanze di controllo competenti – cioè innanzitutto il servizio di controllo interno dell'UFAG – sono responsabili della completezza e correttezza dei dati e dei pagamenti.

1.3.4 Semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo (modifica dell'ordinanza sulle dogane)

Alle aziende del settore alimentare può essere rilasciata già oggi un'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo, con cui possono procurarsi all'estero, in franchigia doganale⁹, le materie prime che intendono trasformare in beni alimentari d'esportazione. I produttori svizzeri di prodotti agricoli trasformati hanno diritto a un'autorizzazione se i contributi all'esportazione non bastano a compensare i maggiori costi delle materie prime svizzere o se «gli inconvenienti dovuti al prezzo (...) non possono essere compensati con altri provvedimenti» (art. 12 cpv. 3 della legge sulle dogane; RS 631.0). L'esistenza delle premesse necessarie viene appurata caso per caso nell'ambito di una procedura d'autorizzazione che prevede una consultazione, molto dispendiosa in termini amministrativi, dei settori e dei servizi federali interessati.

Con l'abolizione dei contributi all'esportazione, i latticini e i cereali che vengono attualmente esportati sotto forma di beni alimentari trasformati di cui ai capitoli doganali 15–22¹⁰ e che ancora danno diritto a tali contributi, saranno svantaggiati durevolmente e senza compensazioni a causa dei prezzi delle materie prime, più elevati. Per i latticini e cereali di base aventi attualmente diritto ai contributi¹¹, le condizioni di cui all'articolo 12 capoverso 3 LD sono quindi generalmente adempiute. Lo stesso varrà, a titolo complementare, per il latte scremato¹² e per i seguenti tipi di cereali¹³: frumento, spelta, frumento segalato¹⁴ e segale¹⁵. Per queste materie prime, di conseguenza, il traffico di perfezionamento attivo finalizzato a ricavarne i suddetti prodotti trasformati sarà autorizzato senza che previamente siano consultate le organizzazioni

⁹ Oppure con diritto alla restituzione secondo l'art. 59 cpv. 3 lett. a della legge sulle dogane (LD; RS 631.0).

¹⁰ Secondo l'art. 1 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza sui contributi all'esportazione, hanno oggi diritto a contributi soltanto i prodotti di base elencati ai capitoli 15-22 della tariffa doganale. Di conseguenza, la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il perfezionamento attivo è prevista per gli stessi prodotti.

¹¹ RS 632.111.723; cfr. tabella relativa all'articolo 1.

¹² Linee tariffarie 0401.1010 e 0401.1090; durante la revisione dell'ordinanza sui contributi all'esportazione del 1° gennaio 2012, il latte scremato è stato eliminato dalla lista dei prodotti aventi diritto a contributi per ovviare a un'incoerenza tra la suddetta ordinanza e la lista di concessioni LIXSvizzera-Liechtenstein in ambito OMC. Con l'abolizione dei contributi all'esportazione quest'incoerenza scompare.

¹³ Questi tipi di cereali non sono prodotti di base aventi diritto a contributi. Per rafforzare i rendimenti di scala lungo la catena di creazione di valore, in particolare al primo livello di trasformazione, è opportuno assoggettare tutti i cereali panificabili alla procedura d'autorizzazione semplificata per il traffico di perfezionamento attivo.

¹⁴ Linee tariffarie 1001.9921 e 1001.9929

¹⁵ Linee tariffarie 1002.9021 e 1002.9029

e gli uffici federali interessati di cui all'articolo 165 dell'ordinanza sulle dogane (OD; RS 631.01). Per le altre materie prime che non sono interessate dall'abolizione dei contributi all'esportazione la procedura di consultazione viene mantenuta.

Rinunciando alla consultazione, la procedura d'autorizzazione viene accelerata e resa più pianificabile per i richiedenti. In questo modo l'industria alimentare potrà produrre beni d'esportazione con materie prime ottenute a prezzi concorrenziali, il che compenserà parzialmente il calo di competitività che dovrà subire a seguito dell'abolizione dei contributi all'esportazione. Nel contesto dell'abolizione dei contributi all'esportazione, la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo rappresenta quindi - oltre alla nuova tipologia di sostegno incentrata sui prodotti - un importante pilastro delle misure statali volte a salvaguardare la competitività internazionale della catena svizzera di valore dell'industria alimentare.

Questa misura non richiede una modifica della legge sulle dogane, dato che le premesse per l'autorizzazione del traffico di perfezionamento di cui all'articolo 12 capoverso 3 LD rimangono invariate. Sarà invece attuata nell'ordinanza sulle dogane, dove l'articolo 165 sarà precisato in funzione della situazione che verrà a crearsi dopo l'abolizione dei contributi all'esportazione. Il Consiglio federale porrà in vigore l'adeguamento dell'ordinanza sulle dogane contemporaneamente alle modifiche della «legge sul cioccolato» e della legge sull'agricoltura.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge federale su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («legge sul cioccolato»)¹⁶

Titolo

Il titolo sarà adeguato, dato che in futuro la legge si limiterà a disciplinare l'importazione di prodotti agricoli trasformati.

Ingresso

L'ingresso rinvia ancora alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.). Sarà pertanto adeguato alle disposizioni della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.). Agli articoli 28 e 31^{bis} capoversi 2 e 3 lettera b vCost. corrispondono ora gli articoli 103 e 104 cpv. 2 e 133 della Costituzione federale vigente. Con l'abolizione dei contributi all'esportazione, la «legge sul cioccolato» si limiterà in futuro a disciplinare le misure di compensazione dei prezzi all'importazione. Non è tuttavia necessario adeguare la base costituzionale.

Capo secondo: Contributi all'esportazione

Questa sezione (titolo e articoli da 3 a 6) viene abrogata. Viene quindi meno la base legale per la concessione di contributi all'esportazione.

Art. 6a Rapporto

Nell'articolo sul *rapporto e sull'approvazione* viene eliminato il rinvio agli articoli abrogati. La disposizione viene quindi limitata alle misure concernenti i dazi all'importazione. L'articolo sarà inoltre provvisto di un titolo (analogamente agli altri articoli).

¹⁶ RS 632.111.72

Capo terzo: Rimedi giuridici e disposizioni penali

Questa sezione (titolo e articoli da 7 a 9) viene abrogata, dato che le disposizioni ivi contenute concernono esclusivamente i contributi all'esportazione.

Art. 9 Abrogazione del diritto anteriore

Questo articolo non è più necessario.

Art. 10a (nuovo) Disposizione transitoria della modifica del...

Secondo il diritto vigente i contributi all'esportazione possono essere richiesti e conteggiati dopo che le esportazioni sono state effettivamente eseguite. Per disciplinare le domande di contributi che si riferiscono a esportazioni effettuate poco prima dell'entrata in vigore della «legge sul cioccolato» modificata, quest'ultima prevede una disposizione transitoria. Questa disposizione sancisce che i contributi per esportazioni effettuate prima della revisione possono essere richiesti secondo il diritto anteriore fino al 28 febbraio successivo all'entrata in vigore della revisione.

Art. 10 cpv. 1 e 2

Da questi capoversi viene eliminato il rinvio ai contributi all'esportazione, di modo che le relative disposizioni si riferiscano unicamente ai dati all'importazione.

2.2 Legge sull'agricoltura¹⁷

Art. 38 cpv. 3 Supplemento per il latte trasformato in formaggio

L'articolo 38 capoverso 3 definisce questo supplemento a 15 centesimi, una volta dedotto il supplemento versato per il latte commerciale fissato all'articolo 40. A saldo, quindi, il supporto a favore del latte trasformato in formaggio rimane invariato (ossia di 15 centesimi al chilogrammo).

Art. 40 (nuovo) Supplemento per il latte commerciale

Il nuovo articolo 40 autorizza la Confederazione a versare ai produttori un supplemento per il latte commerciale. Il Consiglio federale ne stabilisce le premesse e l'importo e, per creare le disposizioni d'esecuzione necessarie, adeguerà l'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte. È prevista, inoltre, una verifica della definizione del latte commerciale nell'ordinanza sulla terminologia agricola (RS 910.91), dato che il supplemento non sarà pagato per il latte somministrato ai vitelli da allevamento o da ingrasso.

L'entità del supplemento per il latte commerciale si determina in base ai mezzi stanziati (al netto dei costi operativi e di sviluppo del servizio d'amministrazione) divisi per l'intero volume del latte commerciale immesso sul mercato.

Art. 55 (nuovo) Supplemento per i cereali

Il nuovo articolo 55 autorizza la Confederazione a versare ai produttori un supplemento per i cereali panificabili forniti ai primi acquirenti e conteggiati da questi ultimi secondo le condizioni di ritiro pertinenti. Poiché la legge stabilisce l'aliquota di contribuzione, non rimane a questo proposito alcun margine di manovra. A questo fine il Consiglio federale creerà le disposizioni d'esecuzione necessarie. Nella nuova ordinanza saranno fissati in particolare il volume avente diritto a supplementi e le procedure di notifica. L'aliquota di contribuzione per

¹⁷ LAgr del 29 aprile 1998; RS 910.1

i cereali panificabili che, vista la volatilità dei volumi di produzione, va calcolata ogni anno, si determina in base ai mezzi stanziati (al netto dei costi operativi e di sviluppo del servizio centrale di raccolta dati) divisi per il volume netto dei cereali notificati all'UFAG e successivamente convalidati da quest'ultimo.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Abolizione dei contributi all'esportazione

Con la presente modifica della «legge sul cioccolato» vengono eliminati i contributi all'esportazione. Senza un diverso impiego dei mezzi, il bilancio della Confederazione è stato così sgravato di 67,9 milioni di franchi rispetto al piano finanziario di legislatura. Tuttavia, dato che il pacchetto di misure prevede il trasferimento senza incidenza finanziaria di questi fondi a favore della produzione di latte e cereali, non ne risultano ripercussioni finanziarie di nessun tipo.

Sostegno incentrato sui prodotti per latte e cereali

Come spiegato al capitolo 1.3.1, la destinazione dei mezzi ai due settori in questione si orienta alla ripartizione dei contributi all'esportazione¹⁸. Ne risulta un rapporto di 83,3 (latte) a 16,7 per cento (cereali).

Supplemento per il latte

Per il latte sono previsti 56,6 milioni di franchi all'anno.

Questo importo dovrà coprire, in base al principio di causalità, anche i maggiori oneri a carico del servizio d'amministrazione. I costi di sviluppo e introduzione dei necessari software ammontano a circa 230 000 franchi, mentre quelli ricorrenti per l'esercizio dell'applicazione informatica e per la gestione dei dati si attestano a circa 120 000 franchi all'anno.

Supplemento per i cereali

Per i cereali sono previsti 11,3 milioni di franchi all'anno.

I costi a carico del servizio d'amministrazione per lo sviluppo dell'applicazione informatica (260 000 franchi) e per il suo esercizio e per la gestione dei dati (45 000 franchi all'anno) saranno coperti con i fondi destinati al supplemento per i cereali in base al principio di causalità.

Semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo

L'importazione di latte e cereali di base per ricavarne beni d'esportazione nell'ambito del traffico di perfezionamento attivo è neutrale dal punto di vista dei costi, cioè non comporta minori entrate (dazi all'importazione). I prodotti agricoli esteri che l'industria alimentare trasforma correntemente in beni d'esportazione vengono di regola importati già oggi nel rispetto dell'articolo 12 capoverso 3 LD, vale a dire in franchigia doganale o dietro rimborso del relativo dazio.

¹⁸ Media degli anni 2013-2015

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Abolizione dei contributi all'esportazione e semplificazione del traffico di perfezionamento attivo

Con l'abolizione dei contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati scompaiono per l'AFD l'amministrazione dei relativi conteggi e pagamenti e le corrispondenti spese per il personale. È probabile, inoltre, che ci sarà un aumento – difficilmente quantificabile – delle domande concernenti il traffico di perfezionamento attivo (correntemente l'AFD ne riceve soltanto poche che riguardano il perfezionamento di latticini e cereali di base). Non è escluso che nell'ambito del traffico di perfezionamento attivo siano necessarie ulteriori risorse di personale, nonostante la semplificazione della procedura d'autorizzazione. Nel complesso, però, dovrebbero risultare compensate dalla scomparsa degli oneri amministrativi legati ai contributi all'esportazione.

Sostegno incentrato sui prodotti per latte e cereali

Supplemento per il latte

Gli oneri supplementari per la Confederazione causati dall'introduzione del supplemento per il latte commerciale possono essere gestiti con le risorse di personale esistenti. Eventualmente si dovranno provvisoriamente interrompere diversi lavori statistici.

Supplemento per i cereali

Gli oneri supplementari per la Confederazione causati dal traffico dei dati e dai versamenti possono però essere gestiti con le risorse di personale esistenti. Nel concreto i processi relativi al supplemento per i cereali saranno completamente gestiti da un servizio centrale di raccolta dati, per cui l'assistenza tecnica si limita alla vigilanza e al controllo di un eventuale contratto di prestazioni. L'onere supplementare per controllare i dati e i flussi finanziari, compito che sarà di competenza dell'UFAG, corrisponde all'incirca a un tasso di occupazione del 50 per cento.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I bilanci dei Cantoni e dei Comuni non sono interessati né dall'abolizione dei contributi all'esportazione né delle misure d'accompagnamento proposte, volte ad attuare la decisione dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione. Alcuni Comuni e Cantoni d'ubicazione, al contrario, potrebbero beneficiare degli effetti del pacchetto di misure, perché contribuiscono a rafforzare agli occhi dell'industria alimentare l'attrattiva della piazza svizzera (cfr. punto 3.3).

3.3 Ripercussioni per l'economia

Gli effetti dei contributi all'esportazione sono stati presentati al punto 1.1.2. L'organizzazione e l'impatto delle misure d'accompagnamento proposte non saranno identici, pur puntando a sostenere i due settori maggiormente interessati (produttori di materie prime e industria alimentare), salvaguardando così la competitività della produzione svizzera di beni alimentari.

Conformemente al divieto di sovvenzionamento delle esportazioni dell'OMC, le modalità di sostegno incentrate sui prodotti devono essere applicate a prescindere dal fatto che questi prodotti siano destinati al mercato interno o a quello d'esportazione. Le misure di sostegno devono pertanto essere neutrali in termini di commercio esterno. In questo modo si riducono, in linea di massima, le distorsioni tra il mercato interno e quello d'esportazione.

Le nuove condizioni quadro contemplano inoltre una semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo concernente i prodotti agricoli aventi

finora diritto ai contributi. Questa semplificazione amministrativa consente all'industria alimentare di procurarsi in maniera pianificabile, in misura sufficiente e a prezzi concorrenziali le materie prime di cui necessita per produrre i suoi beni d'esportazione.

In questo modo le nuove condizioni quadro contribuiscono a rafforzare l'attrattiva della piazza svizzera per l'industria alimentare dopo l'abolizione dei contributi all'esportazione.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Uno dei provvedimenti volti a raggiungere l'obiettivo 3 del programma di legislatura 2015-2019 («la Svizzera contribuisce a un solido ordinamento economico mondiale e garantisce alla sua economia l'accesso ai mercati internazionali») consiste nell'adottare il messaggio concernente un eventuale accordo relativo ai negoziati di Doha (OMC) e nel modificare di conseguenza la legislazione nazionale. Il pacchetto di misure finalizzato ad attuare la decisione dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione corrisponde a un adeguamento del diritto nazionale in funzione di un risultato parziale del ciclo di Doha.

In corrispondenza dell'obiettivo 2 («la Svizzera crea le migliori condizioni quadro economiche a livello nazionale sostenendo così la propria competitività»), il programma di legislatura 2015-2019 menziona il rapporto sullo sgravio amministrativo delle imprese. La semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base equivale all'attuazione di una delle misure proposte dal Consiglio federale fra le proposte di alleggerimento amministrativo.

5 Aspetti legali

5.1 Costituzionalità

Le disposizioni costituzionali menzionate nell'ingresso della stessa legge (comprese le note 1 e 2 a piè di pagina) formano la base delle nuove disposizioni degli articoli 38 capoverso 3, 40 e 55 LAgr .

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 OMC

Il Capo secondo (Contributi all'esportazione) della «legge sul cioccolato» viene abrogato in adempimento della decisione ministeriale dell'OMC dello scorso dicembre 2015. Anche la semplificazione del traffico di perfezionamento attivo è compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito dell'OMC. In base all'articolo XVI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)¹⁹, alla nota 1 dell'articolo 1 dell'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni¹⁹ e all'articolo 10.9 dell'Accordo dell'OMC sull'agevolazione degli scambi²⁰, il traffico di perfezionamento attivo è ammesso, purché si svolga nel rispetto delle disposizioni pertinenti. Le nuove misure di sostegno incentrate sui prodotti per latte e cereali, da notificare all'OMC, si situano nell'ambito degli attuali limiti d'impegno della Svizzera relativi alle misure di supporto e sono pertanto compatibili in particolare con l'articolo 6.3 dell'Accordo dell'OMC sull'agricoltura¹⁹.

L'attuazione del divieto di versare contributi all'esportazione sarà probabilmente seguita con attenzione dai partner commerciali della Svizzera, soprattutto nel timore di un suo eventuale

¹⁹ RS 0.632.20

²⁰ FF 2015 1415. Questo accordo entra in vigore dopo che i due terzi dei membri dell'OMC lo hanno ratificato.

aggiramento²¹. Il rischio che siano intentate azioni legali presso l'OMC o introdotti dazi di compensazione non può essere completamente eliminato. Se, oltre alle misure d'accompagnamento previste, lo Stato appoggiasse soluzioni settoriali private a sostegno delle esportazioni – ad esempio estendendo provvedimenti di categoria a non membri, finanziando fondi settoriali (direttamente o indirettamente, tramite primi acquirenti o associazioni) o concedendo aiuti statali a livello d'esecuzione – ci sarebbe l'elevato rischio che queste soluzioni siano contestate in base alla legislazione dell'OMC²² e ritenute un aggiramento del divieto di applicare sovvenzioni all'esportazione. Sulle esportazioni di prodotti alimentari svizzeri, inoltre, potrebbero essere applicate, delle contromisure unilaterali di dazi compensativi.

5.2.2 Unione europea (UE)

L'eliminazione del Capo secondo (Contributi all'esportazione) della «legge sul cioccolato» è compatibile con l'Accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e la Comunità economica europea (ALS 72)²³ e con il relativo Protocollo n. 2²⁴. Con la modifica della «legge sul cioccolato», le misure di compensazione dei prezzi nel commercio tra la Svizzera e l'UE previste in tale protocollo divengono prive d'oggetto, fatto che però non rende necessario alcun intervento.

Per quanto riguarda il nuovo sostegno incentrato sui prodotti per latte e cereali, indipendente dall'esportazione, i prodotti agricoli di base (a differenza dei prodotti agricoli trasformati) non sono oggetto dell'ALS 72 né del Protocollo n. 2, per cui questi due atti normativi non sono di per sé applicabili al sovvenzionamento di queste materie prime. I prodotti agricoli trasformati rientrano invece nel campo d'applicazione dell'ALS 72 e del Protocollo n. 2. Sostenere la produzione di latticini e cereali di base indipendentemente dalla loro destinazione finale non dovrebbe avere alcun impatto sui prodotti agricoli trasformati ed essere pertanto una misura compatibile con l'ALS 72²⁵. Gli allegati 1 e 3 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo)²⁶ non contemplano i cereali panificabili. Nell'ambito della produzione del latte, soltanto il formaggio rientra nel campo d'applicazione dell'accordo. Dal 1° giugno 2007 il commercio bilaterale di formaggio è completamente liberalizzato. Secondo l'articolo 4 dell'allegato 3, l'Unione europea e la Svizzera devono provvedere affinché i vantaggi reciprocamente concessi non siano compromessi da altre misure relative alle importazioni e alle esportazioni. Dato che a saldo l'intero sostegno a favore del latte trasformato in formaggio rimane uguale (cfr. punto 1.3.3.1), il nuovo supplemento per il latte non avrà nessun impatto sul commercio di formaggio tra la Svizzera e l'UE. Le nuove misure di sostegno incentrate sui prodotti sono pertanto compatibili con l'accordo sull'agricoltura.

Anche il traffico di perfezionamento volto a trasformare i prodotti agricoli di base è compatibile con l'ALS 72, in particolare con l'articolo 23. Dato che la misura prevista consiste unicamente in una semplificazione della procedura d'autorizzazione, essa non falsa la concorrenza né rappresenta un aiuto pubblico ai sensi dell'articolo 23.

²¹ Punto 9 della decisione ministeriale del 19 dicembre 2015 sulla concorrenza all'esportazione, art. 10 cpv. 1 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC, art. 3 cpv. 1 lett. a dell'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e art. XVI del GATT.

²² In particolare l'art. 9 cpv. 1 lett. c dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC.

²³ RS 0.632.401

²⁴ RS 0.632.401.2

²⁵ In particolare l'articolo 23 capoverso 1 numero iii (aiuti statali)

²⁶ RS 0.916.026.81

5.2.3 Altri accordi

Gli accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera con Stati al di fuori dell'UE non ostacolano l'abrogazione del capo secondo della «legge sul cioccolato» né la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo. Per quanto riguarda le sovvenzioni, essi rimandano all'articolo XVI del GATT e all'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni²⁷. Le spiegazioni enunciate al punto 5.2.1, quindi, valgono anche per questi accordi. Gli accordi agricoli bilaterali stipulati dalla Svizzera con Paesi terzi parallelamente a diversi ALS degli Stati dell'AELS non contengono di regola disposizioni specifiche sulle modalità di supporto interno²⁸. La semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo è compatibile anche con gli accordi internazionali dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) sulla semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali²⁹.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi l'anno richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera federale. I due nuovi articoli sui supplementi per il latte e i cereali (art. 40 e art. 55 LAgr) sono subordinati al freno alle spese.

²⁷ Al posto del rinvio all'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni, l'accordo di libero scambio con l'Autorità palestinese contempla un divieto di sovvenzioni/aiuti simile all'ALS 72. Per questo accordo valgono quindi le spiegazioni fornite al punto 5.2.2.

²⁸ L'accordo con l'Unione doganale dell'Africa australe (SACU) contiene disposizioni specifiche sul supporto interno. Esse si applicano, tuttavia, soltanto a prodotti che in virtù di quest'accordo beneficiano di concessioni doganali. Dato che l'accordo non prevede concessioni per latte e cereali provenienti dalla Svizzera, le disposizioni sul nuovo sostegno incentrato sui prodotti non sono rilevanti.

²⁹ RS 0.631.20