



# **Rapporto esplicativo sulla modifica dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (avamprogetto per la procedura di consultazione)**

## **Indice**

1. Situazione iniziale .....	2
1.1. Soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè .....	2
1.2. Modifica dell'obbligo di costituire scorte di riso .....	2
2. Punti essenziali del progetto .....	3
2.1. Soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè .....	3
2.2. Modifica dell'obbligo di costituire scorte di riso .....	4
3. Commento ai singoli articoli .....	5
4. Ripercussioni .....	7
4.1. Ripercussioni per l'economia a seguito della soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè .....	7
4.2. Ripercussioni per l'economia a seguito della modifica dell'obbligo di costituire scorte di riso .....	8
4.3. Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni .....	8
5. Compatibilità con il diritto internazionale .....	9



## **1. Situazione iniziale**

### **1.1. Soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè**

La legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531) sancisce che il Consiglio federale può prevedere per determinati beni d'importanza vitale la costituzione di scorte obbligatorie. La costituzione di scorte obbligatorie è il principale strumento dell'Approvvigionamento economico del Paese (AEP). Se a causa di una situazione di forte penuria il mercato non è più in grado di soddisfare la domanda di beni di prima di necessità, è possibile liberare tali scorte.

Secondo l'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.11), il caffè torrefatto e non torrefatto (voci di tariffa doganale 0901.1100, 0901.1200, 0901.2100, 0901.2200 e 2101.1100/1219) è sottoposto all'obbligo di costituire scorte.

Attualmente 15 imprese tengono scorte di caffè per un volume di 15 300 tonnellate (caffè verde in sacchi). Le scorte coprono il fabbisogno di circa tre mesi del consumo medio annuo di caffè in Svizzera. A queste si aggiungono le scorte volontarie di caffè verde e caffè solubile (incluso il caffè liofilizzato solubile e altri prodotti trasformati) per un volume di circa 16 800 tonnellate (stato: fine 2017), stoccati presso le imprese commerciali e le torrefazioni, l'industria alimentare e i grossisti. Anche le scorte volontarie coprono un fabbisogno di circa tre mesi. In totale le attuali scorte di caffè coprono un consumo normale medio di sei mesi.

Il caffè è molto apprezzato in Svizzera. Con un consumo annuo pro capite di nove chili di caffè verde, la Svizzera si posiziona in cima alle classifiche mondiali per quantità e qualità di caffè consumato.

L'AEP ha valutato se mantenere l'obbligo di costituire scorte di caffè, giungendo alla conclusione che il caffè non deve più essere considerato un bene d'importanza vitale. Di conseguenza, propone di non sottoporre più il caffè all'obbligo di costituire scorte.

### **1.2. Modifica dell'obbligo di costituire scorte di riso**

Secondo l'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.11) il riso commestibile (voci di tariffa doganale 1006.1090, 1006.2090, 1006.3090 e 1006.4090) è sottoposto all'obbligo di costituire scorte. Chi importa riso commestibile in Svizzera necessita di un permesso generale d'importazione e deve corrispondere all'organizzazione preposta alla costituzione di scorte obbligatorie, la cooperativa Réservesuisse, un contributo al fondo di garanzia pari attualmente a 4,75 franchi per ogni quintale di riso importato. I contributi al fondo di garanzia di Réservesuisse hanno lo scopo di indennizzare le imprese che costituiscono scorte obbligatorie.



Chi importa riso commestibile in Svizzera necessita – stando alla regolamentazione attuale – di un permesso generale d'importazione (PGI) e deve concludere con l'UFAE un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie. I piccoli importatori sono esonerati da tale obbligo, ma come gli altri importatori devono fornire a Réservesuisse le prestazioni finanziarie che deriverebbero da un corrispondente contratto per la costituzione di scorte obbligatorie.

Per gestire le scorte obbligatorie in modo conforme al diritto commerciale internazionale occorre procedere ad alcuni cambiamenti. La Svizzera deve garantire il rispetto degli obblighi derivanti dagli impegni internazionali del nostro Paese. In occasione dell'esame dell'OMC del 2017 la Svizzera era stata oggetto di critiche internazionali dato che si era impegnata nei confronti dei membri dell'OMC a eliminare la disparità di trattamento, non più conforme al diritto internazionale, fra beni svizzeri ed esteri per le scorte obbligatorie di riso.

La presente modifica di ordinanza è intesa a cambiare la situazione attuale e a far sì che lo stoccaggio obbligatorio di caffè e di riso avvenga in modo conforme al diritto commerciale (v. anche punto 5).

## **2. Punti essenziali del progetto**

### **2.1. Soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè**

Nel quadro della sua verifica periodica il settore Alimentazione dell'AEP ha valutato se il caffè debba essere considerato un bene di importanza vitale. Il settore è giunto alla conclusione che il caffè non è una fonte di energia: non contiene praticamente né proteine, né grassi, né carboidrati assimilabili. Il caffè non ha quindi alcun valore nutrizionale e non contribuisce all'apporto energetico fornito dagli alimenti. Per questa ragione non può più essere considerato un bene d'importanza vitale. Il caffè contiene principalmente caffeina, come il tè nero e verde, le bevande a base di cola, le bevande energetiche e il cacao.

Il rischio di problemi riguardanti l'approvvigionamento di caffè su un lungo periodo è inoltre da considerarsi minimo, dato che le piantagioni sono distribuite su tre continenti e la raccolta è possibile tutto l'anno. Un cattivo raccolto a livello locale, anche se di dimensioni non trascurabili, farebbe sicuramente lievitare i prezzi di mercato, ma potrebbe essere compensato tramite l'importazione da altre piantagioni. Si può altresì supporre che un'eventuale interruzione momentanea e parziale delle importazioni possa essere compensata, almeno per alcune settimane, grazie alle scorte di caffè verde e ai prodotti lavorati dei commercianti e delle torrefazioni svizzere.

L'AEP ritiene quindi che per quanto riguarda il caffè l'economia possa garantire una sicurezza di approvvigionamento sufficiente e che, dal punto di vista nutrizionale, sia possibile rinunciare alla costituzione di scorte obbligatorie di caffè. Le scorte di caffè, che storicamente possono essere ricondotte



principalmente a un'esigenza psicologica, non hanno oggi più motivo di essere mantenute.

In seguito alle constatazioni del settore Alimentazione citate in apertura, l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) ha svolto un sondaggio presso le imprese direttamente interessate. A queste ultime è stato chiesto di illustrare, dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento, perché dovrebbero essere mantenute le scorte di caffè.

Dei 15 proprietari di scorte obbligatorie che hanno partecipato al sondaggio, sei si sono espressi a favore di un mantenimento delle scorte, ma solamente a condizione di continuare a ricevere un indennizzo. Secondo loro la costituzione di scorte è uno strumento importante per mantenere una politica di approvvigionamento stabile, ma non sarebbero disposti a costituire le scorte su base volontaria e senza ricevere un indennizzo attraverso il fondo di garanzia. Un altro argomento delle imprese è l'importanza per l'economia nazionale del caffè e l'effetto positivo sul rendimento psichico e fisico. Da queste argomentazioni non si può tuttavia dedurre che il caffè costituisca un bene d'importanza vitale.

Gli importatori di caffè che non costituiscono scorte obbligatorie ritengono che il caffè non sia un bene d'importanza vitale e che le scorte obbligatorie non siano necessarie. Inoltre, a parer loro, il rischio di difficoltà di approvvigionamento (per problemi sulle tratte commerciali o per fluttuazioni del raccolto) è piuttosto ridotto e, in ogni caso, il mercato può garantire una sicurezza di approvvigionamento sufficiente.

La valutazione dell'AEP, secondo la quale visto il suo scarso valore nutrizionale è possibile rinunciare al caffè, non è stata confutata dalle risposte delle imprese attive nel ramo che hanno partecipato al sondaggio nel 2017.

## **2.2. Modifica dell'obbligo di costituire scorte di riso**

Nell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali il Consiglio federale riporta i beni che sottostanno all'obbligo di costituire scorte per garantire l'approvvigionamento e definisce la cerchia di coloro che hanno l'obbligo di costituire tali scorte. Per quanto riguarda il riso, al momento solamente gli importatori di riso commestibile sottostanno a tale obbligo. Chi importa riso commestibile in Svizzera necessita, secondo la legislazione in vigore, di un PGI e deve concludere un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie con l'UFAE. I piccoli importatori sono esonerati da tale obbligo, ma come gli altri importatori devono corrispondere a Réservesuisse le prestazioni finanziarie che deriverebbero da un corrispondente contratto.

Con la presente modifica di ordinanza si esprime la volontà di staccarsi dal sistema del PGI che, nella libera circolazione delle merci, viene generalmente visto come un ostacolo amministrativo al commercio. Ne consegue che l'importazione di riso commestibile non sarà più sottoposta al PGI. La modifica prevede che non solo gli importatori siano sottoposti all'obbligo di costituire



scorte, bensì anche chi immette in commercio riso commestibile per la prima volta sul territorio nazionale. L'obbligo di costituire scorte obbligatorie si estenderà quindi anche alla produzione nazionale, benché ridotta.

Contrariamente all'obbligo di costituire scorte, ordinato dal Consiglio federale, i fondi di garanzia dei singoli settori sono di competenza di Réservesuisse, che gestisce tali fondi nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali in qualità di organizzazione di mutuo sostegno di diritto privato. Le disposizioni sull'obbligo di contribuzione al fondo di garanzia oppure sull'indennizzo versato ai proprietari di scorte obbligatorie per i costi finanziari e di magazzino sono sancite dai regolamenti di Réservesuisse, approvati dal DEFR e dall'UFAE. I mezzi finanziari del fondo non appartengono ai singoli membri e neppure alla Confederazione: si tratta di un patrimonio separato privato, soggetto a restrizioni di diritto pubblico della facoltà di disporre (v. Messaggio del 3 settembre 2014 concernente la revisione totale della legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese; FF 2014 6106).

Secondo l'articolo 16 capoverso 5 della legge sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531), per alimentare il fondo di garanzia non è ammessa la riscossione di contributi su derrate alimentari e alimenti per animali di produzione nazionale. Nel quadro della sua funzione di vigilanza nei confronti degli organi responsabili della gestione dei fondi di garanzia, l'UFAE deve assicurarsi che venga rispettato il divieto di un obbligo contributivo per il riso indigeno. In considerazione della produzione interna, la modifica prevista all'obbligo di stoccare riso è appropriata. L'UFAE garantirà la parità di trattamento per le imprese interessate per quanto riguarda la costituzione di scorte obbligatorie, e ciò indipendentemente dal fatto che immettano sul mercato riso importato o proveniente da produzione interna. Al momento in Svizzera è attivo un solo produttore di riso commestibile e la sua quota di mercato è inferiore all'uno per cento. Viste le condizioni climatiche poco propizie alla coltivazione del riso in Svizzera, è poco probabile che la produzione interna aumenti in modo esponenziale in un prossimo futuro.

### **3. Commento ai singoli articoli**

Modifica all'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.11).

#### *Abrogazione dell'articolo 1 lettera b*

Il Consiglio federale prevede per determinati beni d'importanza vitale da lui designati la costituzione di scorte obbligatorie. Nell'ordinanza in oggetto viene motivata, fra l'altro, la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari d'importanza vitale. A seguito dell'abrogazione dell'articolo 1 lettera b il caffè non sottostà più all'obbligo di costituire scorte.

#### *Modifica dell'articolo 2 capoverso 1*



Il permesso generale d'importazione viene richiesto ora solamente per zucchero, oli e grassi commestibili, cereali e alimenti per animali. Decade il permesso generale d'importazione per il caffè (allegato 2), non più sottoposto all'obbligo di costituire scorte. Per il riso (allegato 3), a seguito del passaggio al sistema della prima immissione in commercio, il PGI diventa obsoleto.

#### *Modifica dell'articolo 5 (modifica redazionale)*

Sono esonerati dall'obbligo di concludere un contratto per la costituzione di scorte gli importatori che importano quantitativi inferiori ai quantitativi soglia menzionati negli allegati. Questi importatori di piccole quantità hanno tuttavia, come gli altri importatori, l'obbligo di corrispondere a Réservesuisse le prestazioni finanziarie che deriverebbero da un corrispondente contratto per la costituzione di scorte obbligatorie. Questa regola rimane invariata e vale per tutti gli importatori di merci soggette all'obbligo di costituire scorte.

#### *Integrazione dell'articolo 10 capoversi 1 e 4*

Il capoverso 1 prevede che in futuro non solo gli importatori, ma anche i trasformatori siano sottoposti all'obbligo di costituire scorte. Il capoverso 4 disciplina i valori soglia per la stipula di un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie anche per il riso e viene integrato con il rimando all'allegato 3 numero 2. L'esonero dalla conclusione di un simile contratto è previsto ora solamente per i mugnai (cereali) e i trasformatori (alimenti per animali e riso). Gli importatori sono già presi in considerazione con la disposizione dell'articolo 5 e non occorre quindi riportarli all'articolo 10 capoverso 4.

#### *Modifica dell'articolo 11 capoverso 2<sup>bis</sup> (nuovo) e 3*

Gli obblighi di notifica per gli importatori e i trasformatori di riso vengono disciplinati in analogia con gli obblighi di notifica in vigore per i mugnai (cereali) e i trasformatori di alimenti per animali.

#### *Modifica dell'articolo 12 capoverso 2 (modifica redazionale)*

Allegato 2: abrogato

#### *Articolo 13a*

L'ordinanza contiene una disposizione transitoria che dispone il mantenimento della validità dei contratti in vigore sulla costituzione di scorte obbligatorie di caffè fra l'UFAE e i proprietari delle scorte fino al completo smaltimento delle stesse. A tal fine, il ramo interessato ha tempo fino a fine 2022. In questo modo si evitano le conseguenze sui prezzi di mercato che potrebbero derivare da un rapido smaltimento delle scorte.

#### *Abrogazione dell'allegato 2*

L'articolo 2 dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali sancisce che può importare beni sottoposti all'obbligo di costituire scorte solamente chi dispone di un PGI e



s'impegna a concludere con la Confederazione un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie. Il rimando all'allegato 2 (caffè) viene stralciato in questo articolo e non è prevista altrove la costituzione di scorte obbligatorie. Decade quindi per gli importatori di caffè l'obbligo di concludere un contratto per la costituzione di scorte con l'UFAE. L'allegato 2 (caffè) è dunque abrogato.

#### *Modifica dell'allegato 3*

Dall'allegato 3 viene tolta la voce di tariffa doganale 1006.1090 (riso greggio, riso «paddy» o risone, altri tipi). In tal modo, l'obbligo di costituire scorte e quindi di partecipare al fondo di garanzia viene a crearsi, sia per il riso indigeno che per il riso importato, soltanto al momento della prima messa in commercio / importazione di riso lavorato (imbianchito, semi-imbianchito o decorticato). Non sottostanno quindi all'obbligo di costituire scorte i produttori di riso «paddy» svizzero.

## **4. Ripercussioni**

### **4.1. Ripercussioni per l'economia a seguito della soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè**

Le scorte obbligatorie di caffè vengono finanziate tramite il fondo di garanzia gestito da Réservesuisse, alimentato dai contributi versati dagli importatori per l'importazione di caffè verde e torrefatto. Al momento vengono versati al fondo di garanzia 3,75 franchi per 100 chili di caffè. Un'importazione annua netta di circa 72 000 tonnellate permette di versare a favore del fondo di garanzia circa 2,7 milioni di franchi all'anno. In questo modo è possibile coprire i costi di gestione delle scorte (magazzino e indennizzo per il finanziamento, costi amministrativi). La soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè rende obsoleto anche il contributo al fondo di garanzia e gli importatori saranno sgravati dal versamento di tale importo. In un mercato concorrenziale si può supporre che il risparmio ottenuto verrà trasmesso ai consumatori.

Attualmente le indennità versate ogni anno dal fondo di garanzia sono di circa 2,3 milioni di franchi. A seguito della decisione di sopprimere l'obbligo di costituire scorte di caffè si potrebbe da subito rinunciare al prelievo dei contributi per il fondo di garanzia, dato che le sue riserve dovrebbero essere sufficienti per finanziare lo stoccaggio durante la fase di smantellamento.

Per ridurre il rischio di un abbassamento dei prezzi e al tempo stesso limitare i costi di finanziamento, i beni stoccati sono stati ammortizzati tramite le indennità versate dal fondo di garanzia. Lo smantellamento delle scorte obbligatorie rende necessario il rimborso di questi ammortamenti al fondo di garanzia. Dato che possono vendere a prezzo di mercato le scorte ammortizzate, nonostante questo obbligo di rimborso i proprietari delle scorte non hanno bisogno di un nuovo finanziamento. Questo rimborso alimenta il fondo di garanzia. Gli importi



dipendono dal prezzo di mercato e, secondo le stime attuali, il rimborso dovrebbe essere di circa 50 milioni di franchi.

Dopo lo smaltimento delle scorte obbligatorie di caffè si avrà molto probabilmente un'eccedenza nel fondo di garanzia dovuto al rimborso degli ammortamenti assegnati ai proprietari di scorte obbligatorie. L'ammontare dell'eccedenza dipenderà – oltre che dal prezzo di mercato al momento della liquidazione delle scorte – anche dalla durata del periodo in cui si svolgerà lo smaltimento e dovranno essere ancora corrisposte ai proprietari indennità per i costi finanziari e di magazzino. Stando all'UFAE, lo smaltimento dovrebbe richiedere dai due ai tre anni, senza portare a conseguenze negative sul mercato. Secondo lo statuto di Réservesuisse, i fondi che rimarranno in seguito saranno attribuiti ad altri fondi di garanzia.

#### **4.2. Ripercussioni per l'economia a seguito della modifica dell'obbligo di costituire scorte di riso**

Lo stoccaggio delle scorte obbligatorie di riso viene finanziato tramite il fondo di garanzia gestito da Réservesuisse, alimentato dai contributi versati dagli importatori per l'importazione di riso commestibile. Al momento vengono versati al fondo di garanzia 4,75 franchi per 100 chili di riso commestibile. Un'importazione annua netta di circa 46 000 tonnellate (2017) permette di versare a favore del fondo di garanzia circa 2,2 milioni di franchi. In questo modo è possibile coprire i costi di gestione delle scorte (magazzino e indennizzo per il finanziamento, costi amministrativi). Al momento in Svizzera è attivo un solo produttore di riso commestibile e la sua quota di mercato è inferiore all'uno per cento. Viste le condizioni climatiche poco propizie alla coltivazione del riso in Svizzera, è poco probabile che la produzione interna aumenti in modo esponenziale in un prossimo futuro.

La modifica prevede il mantenimento del sistema del fondo di garanzia. Il prelievo dei contributi per il fondo di garanzia spetta a Réservesuisse, che gestisce i corrispondenti fondi di garanzia in qualità di organizzazione di mutuo sostegno di diritto privato per il settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali sotto la vigilanza dell'UFAE.

#### **4.3. Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni**

A seguito dello smantellamento delle scorte verrà meno l'onere finanziario, amministrativo e relativo al personale per la vigilanza sulla costituzione di scorte di caffè.

La modifica dell'obbligo di costituire scorte di riso non ha ripercussioni sulla Confederazione.

Il presente progetto non ha alcuna ripercussione sui Cantoni.





## **5. Compatibilità con il diritto internazionale**

Con l'abrogazione dell'obbligo di costituire scorte di caffè e il passaggio al sistema della prima messa in circolazione per la costituzione di scorte di riso, la modifica di ordinanza permette di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto commerciale per quanto riguarda il caffè e il riso. La Svizzera dà seguito in tal modo alle critiche internazionali mosse in occasione dell'esame del nostro Paese svolto dall'OMC nel 2017.