

09.022

## **Messaggio concernente la modifica della legge sull'agricoltura**

**(Riserva di bilancio per il finanziamento di misure collaterali  
in relazione con accordi internazionali nel settore dell'agricoltura)**

del 25 febbraio 2009

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sull'agricoltura.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

25 febbraio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha deciso di avviare negoziati con l'UE al fine di stipulare un accordo di libero scambio nei settori agroalimentare e della salute pubblica. Nella prospettiva di siffatto accordo e di una possibile conclusione del ciclo di Doha dell'OMC si dovrebbe costituire per tempo una riserva di bilancio per il finanziamento di misure collaterali (finanziamento speciale). I negoziati per un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare sono stati ufficialmente avviati a Bruxelles il 4 novembre 2008.*

*Nel presente messaggio si propone di introdurre nella legge del 29 aprile 1998<sup>1</sup> sull'agricoltura (LAg) un nuovo articolo 19a che preveda, nell'ambito di un finanziamento speciale secondo l'articolo 53 della legge del 7 ottobre 2005<sup>2</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC), di destinare al finanziamento di misure collaterali i proventi dei dazi all'importazione dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari (capitoli 1–24 della tariffa doganale). Questa misura, da adottare già nel 2009, dovrebbe estendersi fino all'attuazione di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare (ALSA) e/o di un accordo OMS. Tuttavia, siccome non possono essere prese misure con durata illimitata e non può ancora essere stabilita una durata precisa, la destinazione vincolata è limitata in un primo tempo a otto anni, ossia fino al 2016.*

*Il fatto di accantonare per tempo, per mezzo del finanziamento speciale, i fondi che si renderanno necessari in futuro manifesta la volontà del Consiglio federale e del Parlamento di garantire il finanziamento delle misure collaterali. La citata destinazione vincolata di fondi non è tuttavia una soluzione conforme alle direttive del freno all'indebitamento. A tal riguardo, il Consiglio federale presenterà un progetto nell'ambito del messaggio relativo all'attuazione di almeno uno dei due accordi.*

<sup>1</sup> RS 910.1

<sup>2</sup> RS 611.0

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

#### 1.1.1 Accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare (ALSA)

Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha approvato un mandato negoziale congiunto per un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare (ALSA) e per una maggiore cooperazione nel settore della sanità pubblica. Il 4 novembre 2008 sono stati avviati a Bruxelles i negoziati per un ALSA.

Un ALSA è finalizzato alla liberalizzazione generale del commercio di beni agricoli e derrate alimentari tra la Svizzera e l'UE. L'accordo eliminerebbe gli ostacoli al commercio sia tariffari (quali dazi e contingenti) sia non tariffari (quali divergenze sulle prescrizioni relative ai prodotti e sugli standard di omologazione). Oggetto dell'accordo sarebbero soltanto le materie prime agricole (latte, bestiame da macello, ecc.), bensì anche i settori situati a monte e a valle della produzione, vale a dire i mezzi di produzione necessari al settore agricolo (sementi, macchine, foraggi ecc.) e i prodotti trasformati (salsicce, yogurt, pasta alimentare, ecc.).

L'ALSA si aggiunge alle riforme attuate finora nell'ambito della politica agricola: volto ad accrescere la concorrenzialità dell'agricoltura svizzera a livello internazionale, è anche parte integrante della politica di crescita decisa dal Consiglio federale nell'aprile del 2008. L'apertura nei confronti dell'UE determinerebbe, in Svizzera, una diminuzione dei costi di produzione per l'intero settore delle derrate alimentari e nuovi sbocchi sul mercato comunitario. Per i consumatori svizzeri questo comporterebbe un calo dei prezzi delle derrate alimentari. Le ripercussioni per l'economia sarebbero molto positive e si tradurrebbero in un aumento durevole del prodotto interno lordo (PIL) di circa lo 0,5 per cento, il che corrisponde, conformemente a stime effettuate nel 2007, ad almeno 2 miliardi di franchi. Il progetto non prevede tuttavia un'adesione né alla politica agricola comune (PAC) dell'UE né all'unione doganale. L'UE rappresenta un mercato di 490 milioni di consumatori in gran parte con preferenze e valori simili a quelli dei consumatori svizzeri (multifunzionalità dell'agricoltura, protezione dell'ambiente). Grazie alla soppressione degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio, obiettivo perseguito con un ALSA, gli esportatori svizzeri avrebbero la possibilità di assicurarsi quote del mercato nel nostro principale partner commerciale.

Tutte queste ripercussioni e il possibile contenuto di un accordo sono esposti in dettaglio nel rapporto in adempimento al postulato 06.3401 Frick «Effetti di un eventuale accordo di libero scambio nel settore agroalimentare sull'agricoltura e sui settori a monte e a valle», approvato dal Consiglio federale il 14 marzo 2008<sup>3</sup>:

- a livello federale (scambi commerciali bilaterali di beni agricoli tra la Svizzera e l'UE), l'introduzione di un ALSA avrebbe per effetto la soppressione immediata dei *proventi dei dazi d'importazione e delle uscite per i contributi all'esportazione*. Dedotto l'importo finora destinato a questi ultimi, la dimi-

<sup>3</sup> <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00298/index.html?lang=it>

nuzione delle entrate della Confederazione ammonterebbe a circa 425 milioni di franchi all'anno. La portata effettiva della flessione al momento dell'entrata in vigore dell'ALSA dipenderebbe tuttavia da un'eventuale soppressione dei dazi in questione, su base autonoma o nell'ambito del ciclo di negoziati di Doha dell'OMC, segnatamente in seguito a un aumento generalizzato dei prezzi delle derrate alimentari.

- Vi sarebbero inoltre conseguenze a livello di *imposta sul valore aggiunto (IVA)* poiché la riduzione dei prezzi delle derrate alimentari indurrebbe cambiamenti nella struttura e nel livello del consumo finale della popolazione svizzera. Gli effetti cumulati su prezzi e redditi dovrebbero determinare una maggiore entrata per l'IVA di oltre 110 milioni di franchi all'anno, sempre che i risparmi realizzati sui prezzi delle derrate alimentari (tassate a un'aliquota ridotta) vengano investiti soprattutto nell'acquisto di beni e servizi tassati all'aliquota normale.
- In base a simulazioni effettuate con un modello di equilibrio macroeconomico (si tratta di una stima piuttosto prudente basata sulle condizioni del 2007) l'ALSA dovrebbe comportare un aumento durevole del PIL di almeno lo 0,5 per cento. Un PIL più elevato determina introiti fiscali maggiori a livello federale, cantonale e comunale. Questo *effetto di crescita* si innescherebbe pienamente soltanto dopo il raggiungimento del nuovo stato di equilibrio e dipenderebbe dall'evoluzione del livello generale dei prezzi. Considerato un periodo di dieci anni dopo l'entrata in vigore dell'ALSA per l'adeguamento alla nuova situazione, le maggiori entrate della Confederazione dettate da questo effetto di crescita ammonterebbero a circa 450 milioni di franchi all'anno. Questa previsione scaturisce dai dati sul probabile sviluppo economico utilizzati per l'allestimento del piano finanziario 2007-2011<sup>4</sup> e dalla regola, consolidata da un'esperienza pluriennale, secondo cui a un aumento del PIL si accompagna un incremento proporzionale delle entrate federali. È molto probabile, comunque, che l'effetto di crescita sarebbe percepibile già prima, seppure in misura minore.
- L'ALSA graverebbe sulle finanze della Confederazione nella fase della sua attuazione, ma a lunga scadenza le entrate della Confederazione aumenterebbero in modo duraturo.
- L'apertura dei mercati rappresenta tuttavia per l'agricoltura una sfida notevole. Affinché le aziende possano adattarsi ai nuovi mercati e ristrutturarsi, è necessario che un ALSA venga introdotto progressivamente e che sia accompagnato da misure collaterali.

Parallelamente alla decisione di avviare i negoziati con l'UE, il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha deciso di preparare un messaggio concernente il finanziamento di misure collaterali.

<sup>4</sup> Nel piano finanziario le entrate della Confederazione nel 2011 sono stimate a 65 miliardi di franchi. L'evoluzione delle entrate fino al 2021 è estrapolata sulla base dell'ipotesi che la crescita nominale a medio termine del PIL sia pari al 3 per cento annuo (crescita reale dell'1,5 %, rincaro dell'1,5 %).

### **1.1.2 Negoziati OMC del ciclo di Doha**

La partecipazione della Svizzera a un sistema commerciale multilaterale è determinante per la sua economia, dato che le esportazioni corrispondono alla metà delle sue entrate. L'attuale ciclo di negoziati dell'OMC è inoltre all'insegna dello sviluppo. I Paesi emergenti dispongono di un settore agricolo particolarmente concorrenziale e sono pertanto favorevoli a un'ampia liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli.

Anche se è piuttosto improbabile che nell'ambito dei negoziati OMC si giunga presto a un accordo, non si possono sottovalutare le ripercussioni che siffatto accordo potrebbe avere sull'agricoltura in Svizzera. Il livello di protezione alle frontiere elvetiche è molto elevato; le riduzioni tariffarie previste allo stato attuale dei negoziati metterebbero l'agricoltura svizzera in una situazione delicata. Per assicurare una transizione sostenibile sotto il profilo economico e sociale sarebbero quindi necessarie misure collaterali: una riduzione tariffaria, infatti, avrebbe sul reddito del settore agricolo un effetto simile a quello causato da un ALSA (cfr. n. 1.3). Per quanto concerne le ripercussioni negative a breve scadenza che un accordo OMC avrebbe per l'agricoltura, il Consiglio federale, nelle sue risposte alle interpellanze Walter (07.3400) e Joder (08.3132), ha annunciato l'esame di misure collaterali limitate nel tempo e di opzioni di finanziamento adeguate.

Le misure collaterali necessarie in caso di attuazione di un accordo OMC devono quindi essere finanziate con il medesimo strumento. Di questa necessità occorre tener conto nell'elaborazione della nuova base legale.

## **1.2 Necessità di definire misure collaterali**

Attualmente non è ancora possibile prevedere quale dei due accordi entrerà in vigore per primo. Le loro ripercussioni sul reddito del settore agricolo non sono cumulative. Qualora l'entrata in vigore dell'accordo OMC dovesse precedere l'attuazione dell'ALSA, quest'ultimo avrebbe ripercussioni minime e, in linea di massima, non sarebbero necessarie misure collaterali supplementari. Lo stesso dicasi se l'ALSA dovesse entrare in vigore prima dell'accordo OMC. In entrambi i casi l'apertura del mercato determinerebbe una perdita di reddito nel settore agricolo in seguito alla parificazione dei prezzi svizzeri a quelli esteri. Rispetto a un'evoluzione del settore agricolo senza apertura verso l'estero (ritmo attuale: costante diminuzione del reddito del settore agricolo pari al 2,5 % all'anno) vi sarebbe, durante un periodo pluriennale di adeguamento, un'ulteriore riduzione cumulata del reddito del settore agricolo dell'ordine di vari miliardi di franchi. L'entità effettiva del mancato reddito dipenderebbe dal modo in cui l'agricoltura sarà in grado di sfruttare le nuove opportunità economiche (potenziali relativi alla riduzione dei prezzi e alle esportazioni, aumento della produttività, specializzazione nei settori con valore aggiunto elevato), nonché dal contenuto dell'accordo e dalle differenze di prezzo al momento dell'entrata in vigore. Per sostenere le aziende nella fase di transizione verso la nuova situazione di mercato e per strutturare i necessari cambiamenti in modo socialmente sostenibile, oltre a dover negoziare termini transitori si renderanno necessarie adeguate misure collaterali autonome.

## **1.2.1 Gruppo di lavoro «Misure collaterali»**

Approvando il mandato negoziale in vista di un ALSA, il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di definire misure collaterali. A tal fine ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare proposte concrete di misure collaterali in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze e facendo capo a specialisti esterni all'Amministrazione federale e a rappresentanti delle cerchie interessate.

L'8 aprile 2008 il DFE ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare misure concrete volte a sostenere gli agricoltori ed eventualmente anche altre imprese per le quali l'ALSA avrebbe un effetto nel passaggio al nuovo ordinamento di mercato. Il gruppo di lavoro è composto di delegati di 15 organizzazioni rappresentative dell'intero settore agroalimentare e di due Cantoni.

Conformemente al mandato assegnato al DFE, le misure collaterali devono andare in due direzioni: da un lato, esse devono consentire di garantire alle imprese attive nel settore agroalimentare di adattarsi in modo socialmente sostenibile a una situazione di mercato aperto facendo valere le loro peculiarità. Gli attori interessati devono essere in grado di sfruttare tempestivamente le nuove potenzialità del mercato e creare strutture per quanto possibile ottimali. D'altro lato, le misure collaterali devono facilitare la riqualificazione dei dirigenti aziendali che abbandoneranno il settore agricolo e permettere loro investimenti iniziali.

Il gruppo di lavoro dovrà pronunciarsi in merito alla forma, alla durata, al calendario di attuazione e a eventuali differenziazioni delle misure a seconda degli attori coinvolti. Inoltre occorrerà esaminare se gli strumenti esistenti della politica agricola e di altri settori politici devono essere adeguati e, in caso affermativo, in che forma. L'entità dei mezzi da impiegare sarà tuttavia definita soltanto al momento dell'entrata in vigore dell'accordo. Entro la metà del 2009, il gruppo di lavoro presenterà rapporto al DFE.

## **1.2.2 Interventi parlamentari**

Il Consiglio federale si è espresso in merito alla necessità di definire misure collaterali in caso di stipulazione di un ALSA e di conclusione del ciclo di Doha nelle risposte a diversi interventi parlamentari:

06.3121 – Interpellanza Müller Walter – Libero scambio nel settore agricolo con l'UE. Quali conseguenze per l'agricoltura?

06.3401 – Postulato Frick – Accordo di libero scambio con l'UE nel settore agricolo. Patti chiari prima di avviare le trattative. Il Consiglio federale ha approvato il rapporto in adempimento al postulato Frick il 14 marzo 2008.

07.3400 – Interpellanza Walter Hansjörg – Negoziati OMC. Conseguenze sull'agricoltura

07.3527 – Mozione Fehr Mario – Accordo di libero scambio nel settore agroalimentare

07.3474 – Interpellanza Schibli – Prospettive funeste per l'agricoltura svizzera

- 07.3824 – Interpellanza Müller Walter – Condizioni quadro concorrenziali per il settore orticolo svizzero
- 08.3089 – Interpellanza Häberli-Koller Brigitte – Libero scambio in ambito agricolo: assicurare un avvenire all'orticoltura svizzera
- 08.3098 – Interpellanza Kunz Josef – Libero scambio in ambito agricolo con l'UE
- 08.3132 – Interpellanza Joder – Negoziati dell'OMC e agricoltura
- 08.3857 – Interpellanza Gruppo dell'UDC - Accordo di libero scambio nel settore agricolo

### **1.3 Valutazione del fabbisogno finanziario**

L'importo dei fondi da investire nelle misure collaterali per l'agricoltura dovrà essere definito in base alla diminuzione del reddito settoriale. Si tratta concretamente della quota della riduzione del reddito che non può essere compensata né con un aumento della produttività né con un cambiamento strutturale socialmente sostenibile. Il reddito settoriale dipende sia dall'evoluzione dei prezzi e dei costi sia dai risultati dei negoziati e può pertanto essere calcolato in modo attendibile soltanto poco prima dell'entrata in vigore dell'accordo. Al fine di poter stimare l'entità della diminuzione del reddito settoriale, la Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) ha effettuato calcoli servendosi del modello di offerta dinamico SILAS<sup>5</sup>. Quale periodo di riferimento per la stima sono stati presi gli anni 2002–2004. Sono stati così elaborati quattro scenari:

- scenario di riferimento PA 2011
- OMC senza ALSA
- ALSA senza OMC
- ALSA e OMC parallelamente.

Lo scenario di riferimento riproduce il reddito settoriale dopo l'attuazione della Politica agricola 2011. Tra il 2004 e il 2011 il reddito settoriale passerà da 3 a 2,5 miliardi di franchi, il che corrisponde a una diminuzione annua pari al 2,2 per cento.

Per i tre scenari l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha stimato l'evoluzione dei prezzi fino al 2015, a seconda del tipo di accordo. Ne risulta che sia con un accordo OMC sia con un ALSA il reddito del settore agricolo stimato su questa base rimarrà più o meno lo stesso immediatamente dopo la completa soppressione dei dazi doganali. Occorre tuttavia osservare che un ALSA, al contrario dell'accordo OMC, offrirebbe al settore agroalimentare svizzero libero accesso al mercato interno europeo. In tal modo i segmenti concorrenziali del settore agroalimentare avrebbero la possibilità di compensare almeno in parte, con un aumento delle esportazioni, le riduzioni di prezzo e la perdita di quote di mercato interno derivanti dall'aumentata pressione esercitata dalle importazioni. Un accordo OMC non accrescerebbe in modo significativo le possibilità di accesso ai mercati esteri e di conseguenza non offrirebbe a lunga scadenza le stesse prospettive garantite da un ALSA.

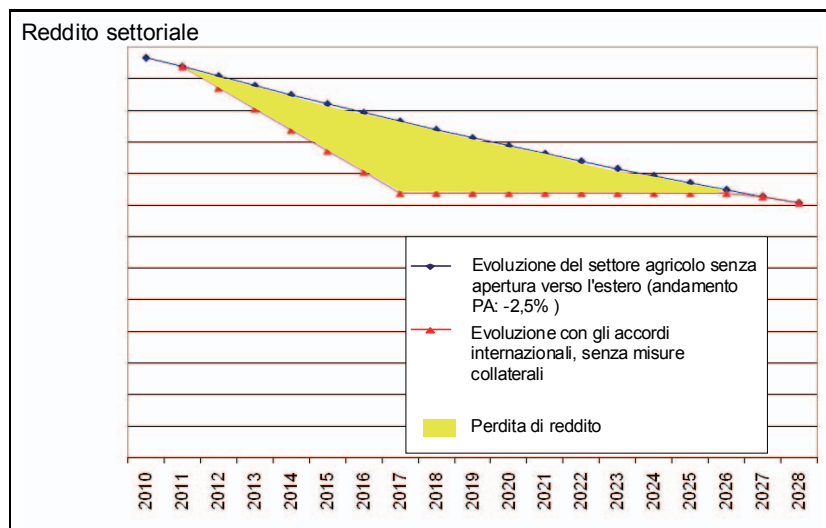
<sup>5</sup> Per informazioni sul modello, cfr. Mack G. e Flury C., *Auswirkungen der Agrarpolitik 2011*, 2006, Tänikon.

Qualora i due accordi entrassero in vigore contemporaneamente, la diminuzione del reddito sarebbe leggermente maggiore, poiché anche i prezzi dell'area comunitaria diminuirebbero in seguito alla stipulazione dell'accordo OMC. La diminuzione del reddito settoriale tra il 2011 e il 2015 ammonterà, a seconda dello scenario, a 750–900 milioni di franchi all'anno. Che il periodo di attuazione si prolunghi o meno, i risultati per l'anno di riferimento variano comunque di poco. Le cifre stimate non sono che medie e dipendono fortemente dalle previsioni sull'evoluzione futura dei prezzi e dei costi. I pronostici sull'evoluzione dei prezzi dei beni agricoli a livello mondiale e in seno all'Unione europea, e sui corsi di cambio, sui prezzi dell'energia e sugli altri mezzi di produzione sono molto incerti. Nell'ambito di calcoli effettuati in passato si è proceduto a un'analisi di sensitività. Una variazione dei prezzi di produzione pari al +/-10 per cento ha determinato una variazione del reddito settoriale annuo pari a +/-300 milioni di franchi. Nell'effettuare questa analisi non si è tuttavia tenuto conto del fatto che le variazioni dei prezzi e dei costi vanno perlopiù di pari passo e dunque si neutralizzano parzialmente a vicenda.

Al fine di poter valutare i mezzi da investire nelle misure collaterali, si parte dal presupposto che, anche con ulteriori riforme interne dopo l'attuazione della Politica agricola 2011 e senza i due accordi internazionali, il settore agricolo sarà in grado di far fronte a una riduzione del reddito settoriale pari al 2,5 per cento all'anno senza tali misure. Con questo ritmo continuerebbe a essere possibile un adattamento strutturale socialmente sostenibile.

Figura 1

**Calcolo schematico della perdita di reddito in seguito all'entrata in vigore di un accordo internazionale**



L'evoluzione del reddito settoriale considerata socialmente sostenibile a media scadenza (andamento PA) funge da riferimento. Conformemente alle stime SILAS,



negli scenari di politica commerciale estera il reddito del settore agricolo diminuirà di oltre il 2,5 per cento all'anno. La perdita di reddito risulta dalla somma delle differenze annue tra l'andamento PA e l'evoluzione del reddito prevista in caso di realizzazione degli scenari di politica estera, escluse le misure collaterali supplementari.

Per quanto concerne la successione cronologica delle aperture delle frontiere, sulla scorta dei risultati SILAS sono stati analizzati due scenari. Entrambi si fondano sull'ipotesi di un periodo di adattamento di cinque anni. Nel primo scenario l'accordo OMC entra in vigore nel 2011 e un anno dopo inizia la soppressione graduale della protezione alle frontiere nei confronti dell'UE. Nel secondo scenario l'ALSA entra in vigore nel 2013 (eventuale ritardo p. es. in seguito a negoziati più lunghi o a un referendum) e l'accordo OMC nel 2014.

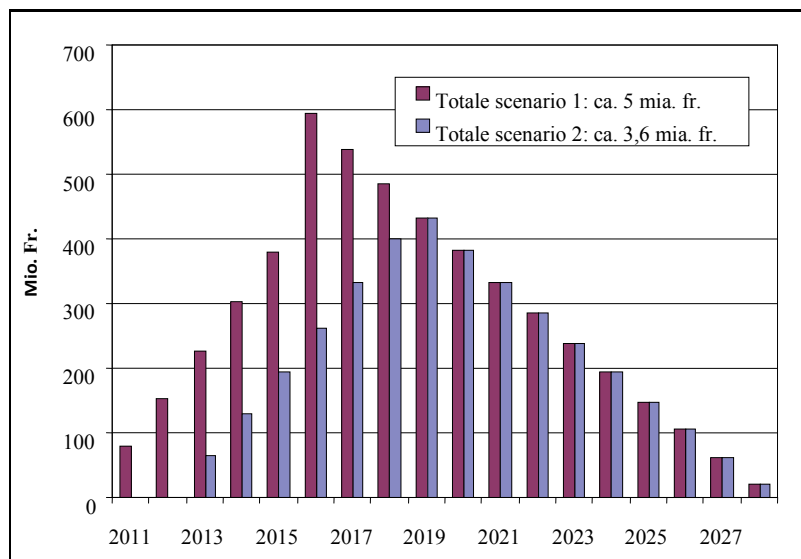
*Tabella 1*

### **Scenari per l'attuazione degli accordi internazionali**

Attuazione	Inizio		Fine	
	OMC	ALSA	OMC	ALSA
Scenario 1	2011	2012	2016	2017
Scenario 2	2014	2013	2019	2018

Dato che come scenario di riferimento si prende una diminuzione continua del reddito settoriale conformemente all'andamento PA, la perdita di reddito sarà minore se gli accordi entreranno in vigore più tardi. Nel primo scenario la riduzione del sostegno al settore agricolo inizia a un livello più alto e ha pertanto ripercussioni più importanti sul reddito settoriale fino alla fine del periodo transitorio. A partire dal 2019 la differenza di reddito rispetto all'andamento PA è uguale per i due scenari.

### Calcolo della perdita di reddito nei due scenari temporali



L'entità delle possibili perdite di reddito non dipende soltanto dalla successione cronologica, bensì anche da altri fattori. In un'ipotesi ottimistica si parte dal presupposto che il reddito settoriale sarebbe superiore di 100 milioni di franchi grazie a un'inaspettata evoluzione favorevole dei prezzi, dei costi e di altri fattori. In uno scenario pessimistico, invece, il reddito settoriale sarebbe inferiore di 100 milioni di franchi. Le ripercussioni sui due scenari sono riportate nella tabella 2.

Tabella 2

### Variazione della perdita di reddito a seconda del reddito settoriale nell'anno di riferimento

Variazione del reddito settoriale nell'anno di riferimento	+100 mio. fr.	-100 mio. fr.
Perdita di reddito scenario 1	3,6 mia. fr.	6,7 mia. fr.
Perdita di reddito scenario 2	2,4 mia. fr.	5,1 mia. fr.

L'importo dei mezzi finanziari necessari per le misure collaterali non può essere stabilito prima della stipulazione degli accordi, poiché dipende dagli accordi stessi (p. es. periodi di transizione, modalità definitive di una soppressione della protezione alle frontiere nel caso dell'OMC), dal livello dei prezzi all'entrata in vigore degli accordi e dal tipo di misure collaterali scelte. A tal proposito vi sono diversi progetti in discussione, che prevedono un equilibrio differente tra il sostegno destinato ad

adeguamenti dell'infrastruttura esistente e quello destinato a un riorientamento al di fuori del settore agricolo. A seconda delle misure richieste, per definire i mezzi finanziari necessari sono possibili anche approcci alternativi. Nella sua decisione del 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha annunciato un importo di 3–6 miliardi di franchi per le misure collaterali. Il presente messaggio si prefigge innanzitutto di creare le basi legali necessarie per accantonare una parte dei mezzi destinati al finanziamento di queste misure. Attualmente non è ancora possibile stabilire con precisione l'importo dei mezzi da investire per le misure collaterali né gli strumenti da utilizzare a tal fine.

## **1.4 Condizioni quadro e opzioni di finanziamento**

L'attuazione socialmente sostenibile di un ALSA o di un nuovo accordo OMC e la creazione di condizioni iniziali favorevoli nel contesto che si verrà a creare rendono necessarie misure collaterali in favore delle aziende interessate. Per motivi di politica finanziaria il finanziamento delle misure dovrà presumibilmente essere esteso su più anni. Oltre alle condizioni quadro di politica finanziaria, qui di seguito presenteremo e valuteremo diverse opzioni di finanziamento.

### **1.4.1 Obiettivi di politica finanziaria della Confederazione**

Le riflessioni concernenti l'investimento di vari miliardi per il finanziamento di misure collaterali si basano sulla strategia di politica finanziaria del Consiglio federale e sui principi generali di politica finanziaria. In quest'ultimo ambito il Consiglio federale persegue l'obiettivo primario di equilibrare le finanze della Confederazione sul lungo termine. I preventivi della Confederazione devono essere in uno stato d'equilibrio sul medio termine, ossia sull'arco di un ciclo congiunturale, e i deficit strutturali devono essere evitati. Altri obiettivi centrali consistono nello stabilizzare il debito nominale della Confederazione e la quota d'incidenza della spesa pubblica.

Il freno all'indebitamento, strumento centrale della gestione delle finanze della Confederazione, limita le uscite ordinarie sull'arco di un ciclo congiunturale all'importo delle entrate ordinarie, garantendo così l'equilibrio delle finanze. Negli ultimi anni la stabilizzazione del debito nominale, obiettivo dichiarato del freno all'indebitamento, ha reso necessario rispettare le direttive del freno all'indebitamento e conseguire eccedenze strutturali annue. Soltanto in questo modo è stato possibile garantire che le elevate uscite straordinarie registrate soprattutto nel 2008 non aumentassero il debito della Confederazione.

Il messaggio del 19 settembre 2008<sup>6</sup> concernente la norma complementare al freno all'indebitamento è inteso a definire anche istituzionalmente l'obiettivo della stabilizzazione dell'indebitamento tenendo conto del bilancio straordinario. I disavanzi del bilancio straordinario dovranno essere compensati con le eccedenze del bilancio ordinario per un periodo di sei anni. Come riferimento si prende un conto di ammortamento nel quale vengono registrate unicamente le entrate e le uscite straordinarie. Se le uscite superano le entrate, questo ammanco dovrà essere compensato per mezzo delle eccedenze nel bilancio ordinario al più tardi nei sei anni contabili suc-

<sup>6</sup> FF 2008 7415

cessivi. Il freno all'indebitamento non verrà né sostituito né modificato, bensì soltanto completato dalla nuova regola.

La quota d'incidenza della spesa pubblica corrisponde al rapporto tra le uscite della Confederazione e il prodotto interno lordo (PIL) nominale. L'obiettivo della stabilizzazione di tale quota dovrà essere assicurato limitando l'aumento delle uscite al livello della crescita del PIL prevista a media scadenza. Le misure di rinuncia ai compiti e le riforme strutturali dovranno essere attuate nell'ambito della verifica dei compiti decisa dal Consiglio federale.

## **1.4.2 Opzioni per il finanziamento di misure collaterali**

### **1.4.2.1 Bilancio ordinario della Confederazione**

Conformemente agli obiettivi di politica finanziaria del Consiglio federale, il finanziamento di misure collaterali deve avvenire in linea di massima attraverso il bilancio ordinario e nel rispetto delle direttive del freno all'indebitamento. Un finanziamento straordinario per mezzo dell'aumento dell'importo massimo delle uscite conformemente al freno all'indebitamento (art. 15 cpv. 1 LFC) è limitato agli *eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione*, agli adeguamenti del modello contabile e alla concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile. La legge pone pertanto limiti a questo tipo di finanziamento. La condizione che si tratti di eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione non è adempiuta nel caso delle misure collaterali. L'entità nonché l'attuazione concreta e la durata delle misure collaterali possono essere controllate in dettaglio dalla politica, sia nel caso di un accordo OMC sia nel caso dell'ALSA. Di conseguenza il Consiglio federale ritiene che le condizioni per il finanziamento straordinario necessarie sotto il profilo giuridico non siano adempiute.

Il versamento dei fondi per le misure collaterali subito dopo l'entrata in vigore dell'ALSA comporterebbe determinati vantaggi per la politica agricola, ma sarebbe problematico sotto il profilo della politica finanziaria. Viste le direttive del freno all'indebitamento, non è possibile coprire immediatamente un fabbisogno finanziario di vari miliardi che si presenta a breve termine. Al fine di non ostacolare eccessivamente gli appuramenti futuri del bilancio e del piano finanziario e l'adempimento dei compiti della Confederazione, le uscite della Confederazione destinate alle misure collaterali dovrebbero essere ripartite su più anni.

Se il bilancio della Confederazione non dispone delle eccedenze necessarie, le spese per le misure collaterali possono essere finanziate in linea di massima in due modi. Da un lato, i costi supplementari sul fronte delle uscite possono essere compensati nei diversi settori di compiti della Confederazione. Dall'altro, il bilancio della Confederazione può essere alimentato con mezzi derivanti da entrate supplementari. In tal modo il tetto delle spese della Confederazione fissato nell'ambito del freno all'indebitamento aumenterebbe e nel bilancio della Confederazione sarebbero disponibili entrate supplementari destinate a finanziare le misure collaterali.

Nel presente caso il Consiglio federale ritiene opportuno, per motivi di politica finanziaria ed economica, combinare una diminuzione delle uscite con un aumento delle entrate. Per il momento, tuttavia, le misure da adottare non possono essere definite chiaramente. Il Consiglio federale sottoporrà alle Camere federali un progetto concreto di finanziamento nell'ambito del messaggio concernente l'entrata in

vigore degli accordi internazionali (ALSA e/o OMC). Anche in vista di un sensibile peggioramento della situazione economica nel corso dei prossimi anni è prematuro abbozzare già ora i punti salienti di un progetto di finanziamento.

#### **1.4.2.2 Costituzione di un fondo per finanziare misure collaterali**

Oltre al finanziamento straordinario, per il quale le condizioni di cui al numero 1.4.2.1 non sono adempiute, è stata esaminata la possibilità di costituire un fondo speciale secondo l'articolo 52 LFC e quindi di finanziare le misure collaterali attraverso tale fondo. L'instaurazione di un fondo speciale permetterebbe in effetti un prefinanziamento delle spese. Si potrebbe ad esempio destinare al fondo speciale, già prima dell'entrata in vigore dell'ALSA o di un accordo OMC, un importo annuo proveniente dai mezzi finanziari generali della Confederazione pari ai proventi dei dazi sui prodotti agricoli. Durante gli anni di alimentazione del fondo il bilancio generale della Confederazione disporrebbe di mezzi finanziari ridotti in proporzione. Per poter rispettare le direttive del freno all'indebitamento, dovrebbero essere realizzate compensazioni nei diversi compiti della Confederazione. Si esigerebbe quindi da altri settori di attività di fare un sacrificio in un momento in cui la stipulazione di un accordo ALSA/OMC non è ancora sicura. Considerata la crisi finanziaria in atto e il rapido deteriorarsi della situazione economica, a causa del quale si rendono necessarie diverse misure di stabilizzazione, il Consiglio federale non ritiene opportuno, anche nell'ottica della politica congiunturale, attingere dalle casse federali mezzi di una certa rilevanza per poter costituire un fondo. Il Consiglio federale è contrario all'istituzione di un siffatto fondo speciale anche perché le esperienze fatte sinora mostrano che questi fondi restringono considerevolmente il margine di manovra della Confederazione per quanto concerne la sua politica finanziaria. Siccome l'impiego dei mezzi finanziati attraverso un fondo speciale non sottostà più all'approvazione delle Camere federali, questo genere di regolamentazione incita inoltre a un consumo esagerato di mezzi finanziari. Vi è infine il rischio, da non sottovalutare, che il fondo speciale venga mantenuto anche una volta scaduta la sua destinazione iniziale e che venga utilizzato per altri compiti. Occorre evitare di perpetuare finanziamenti speciali al di fuori del bilancio della Confederazione, in considerazione soprattutto della sovranità delle Camere federali in materia di bilancio. Simili fondi pregiudicano poi la trasparenza e la gestione delle finanze federali. Per questi motivi il Consiglio federale è contrario alla costituzione di un fondo speciale per finanziare le misure collaterali.

#### **1.4.2.3 Riserva di bilancio mediante finanziamenti speciali**

Un'altra possibilità consiste nella costituzione di finanziamenti speciali. Ai termini dell'articolo 53 LFC vi è finanziamento speciale «quando talune entrate sono vincolate all'adempimento di un compito determinato». Conformemente alla LFC, la creazione di un finanziamento speciale richiede una base legale. Questo strumento potrebbe consentire di destinare i proventi dei dazi sui prodotti agricoli a misure collaterali future prima ancora dell'entrata in vigore dell'ALSA o di un nuovo accordo OMC.

I mezzi destinati al finanziamento speciale nell'ambito del bilancio della Confederazione non sono tuttavia direttamente disponibili per finanziare le misure collaterali. Infatti il finanziamento speciale non è un fondo speciale al di fuori del bilancio della Confederazione da utilizzare in un certo qual modo per mettere da parte i mezzi finanziari necessari. Il Consiglio federale scarta questa soluzione per i motivi esposti nel numero 1.4.2.2. Un finanziamento speciale secondo la LFC corrisponde piuttosto a un accantonamento di entrate della Confederazione per uno scopo definito chiaramente. Se, come nel caso delle misure collaterali, proventi dei dazi sui prodotti agricoli sono destinati a un impiego preciso, questo significa che gli importi accantonati nel bilancio della Confederazione si accumulano durante gli anni in un cosiddetto fondo a destinazione vincolata nel capitale proprio o nel capitale di terzi. L'importo dei fondi a destinazione vincolata si riduce in seguito a partire dal momento in cui iniziano i pagamenti in favore delle misure collaterali. In questo contesto è determinante che con la costituzione di un fondo a destinazione vincolata i mezzi siano soltanto «iscritti». La questione del corrispondente finanziamento annuo delle misure collaterali non è pertanto risolta automaticamente. Il finanziamento deve in ogni caso essere garantito nell'ambito degli appuramenti annui del bilancio e del piano finanziario nel rispetto delle direttive del freno all'indebitamento.

Conformemente ai principi applicabili al rendiconto della Confederazione, i finanziamenti speciali vengono iscritti tra i passivi del bilancio della Confederazione come fondi a destinazione vincolata nel capitale proprio o nel capitale di terzi.

I mezzi a destinazione vincolata devono essere iscritti a bilancio nel capitale proprio se, a tempo debito, la corrispondente base legale offre un certo margine di manovra per quanto concerne la forma, l'entità e il momento del finanziamento delle misure collaterali. I finanziamenti speciali iscritti nel capitale proprio hanno il carattere di riserve a destinazione vincolata. La costituzione e anche la variazione annua di questi fondi a destinazione vincolata non sono contabilizzate attraverso il conto economico, ma pubblicate nel capitale proprio nel consuntivo. Per costituire un finanziamento speciale, non sarebbe pertanto necessario concedere crediti nel conto economico nell'ambito dell'allestimento del bilancio annuo.

Se, invece, il legislatore intende disciplinare in dettaglio il finanziamento delle misure collaterali e se non sussiste un esplicito margine di manovra quanto a modalità e data del finanziamento, i corrispondenti mezzi a destinazione vincolata dovrebbero essere iscritti nel capitale di terzi della Confederazione. Contrariamente all'allibramento nel capitale proprio, l'iscrizione nel capitale di terzi graverebbe il conto economico con una spesa senza incidenza sul finanziamento. Al momento del finanziamento delle misure collaterali, nel conto economico verrebbe accreditato in contropartita un corrispondente reddito senza incidenza sul finanziamento, e l'importo degli impegni della Confederazione diminuirebbe nella stessa proporzione.

Per la costituzione del finanziamento speciale sono pertanto necessarie soltanto iscrizioni a bilancio (capitale proprio) o decreti per la concessione di crediti senza incidenza sul finanziamento (capitale di terzi). Siccome, al contrario di un fondo speciale classico, non viene alimentata una cassa a sé stante mediante mezzi finanziari, la costituzione di questo finanziamento speciale non ha alcuna incidenza sul conto di finanziamento della Confederazione né sulle ripercussioni del freno all'indebitamento.

Se al termine di un programma di sostegno in favore dell'agricoltura, l'importo del finanziamento speciale non fosse completamente esaurito o se i mezzi non dovessero essere necessari perché non si è giunti a un accordo, il Consiglio federale potrebbe utilizzare i mezzi a destinazione vincolata rimanenti nel bilancio della Confederazione per finanziare i compiti generali della Confederazione. L'iscrizione a bilancio nel capitale proprio potrebbe essere sostituita da un'iscrizione contabile a bilancio. In caso di contabilizzazione nel capitale di terzi, sarebbe necessario procedere a una contabilizzazione senza incidenza sul finanziamento attraverso il conto economico, in analogia con la costituzione della voce nel capitale di terzi.

Attualmente non è possibile definire con precisione l'entità e la struttura delle misure collaterali né il momento in cui saranno stanziati i mezzi per finanziarle. Di conseguenza, prima della ratifica dell'accordo e dei decreti relativi alle misure collaterali, si dovrà procedere all'iscrizione a bilancio nel capitale proprio. In questo modo, analogamente all'attuale finanziamento speciale per la circolazione stradale, ne verrebbe costituito un altro per le misure collaterali nel capitale proprio della Confederazione. Per quanto riguarda il primo, le entrate federali (una parte dell'imposta sugli oli minerali ed introiti ricavati con le vignette autostradali) sono riscosse attraverso il conto ordinario e attribuite a un fondo a destinazione vincolata nel capitale proprio.

### **1.4.3 Conclusioni**

Al fine di raggiungere gli obiettivi superiori di politica finanziaria per quanto concerne l'equilibrio del bilancio della Confederazione e la stabilizzazione dell'indebitamento, le misure collaterali devono essere finanziate attraverso il bilancio ordinario anche se l'importo si eleva a diversi miliardi. Questi oneri dovranno essere ripartiti su più anni per poter rispettare le direttive del freno all'indebitamento. Per motivi giuridici, i costi delle misure collaterali non possono essere considerati spese straordinarie.

Un finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 53 LFC rappresenta un chiaro segnale politico, trasmesso sin dall'inizio dei negoziati in vista di un ALSA e prima dell'attuazione di un nuovo accordo OMC; per questa ragione il Consiglio federale è favorevole alla costituzione di una riserva di bilancio in vista del finanziamento di misure collaterali.

Nell'ambito di un secondo messaggio il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un progetto di finanziamento delle misure collaterali compatibile con le direttive del freno all'indebitamento. Occorrerà esaminare quali misure in materia di riduzione delle spese e di aumento delle entrate saranno necessarie per poter utilizzare i mezzi vincolati, accantonati nel bilancio della Confederazione, e versarli attraverso il conto finanziario della Confederazione.

## **1.5 Costituzione di una riserva con i proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari**

### **1.5.1 Destinazione vincolata dei proventi dei dazi**

La riduzione della protezione alle frontiere per i prodotti agricoli connessa con gli accordi ALSA e/o OMC determinerà un netto calo dei proventi dei dazi sui prodotti agricoli. Il bilancio della Confederazione dovrà pertanto far fronte, a media scadenza, a una corrispondente diminuzione delle uscite. Più si riuscirà ad anticipare quest'evoluzione, tanto maggiore sarà il margine di manovra per finanziare le misure collaterali. Tra il 2009 e il 2016 si dovranno pertanto accantonare mezzi per un importo pari ai proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. Questa riserva di bilancio si incrementa dunque ogni anno di un importo pari ai corrispondenti proventi dei dazi. Un ulteriore incremento dopo il 2016 richiederebbe un adeguamento della legge.

Come riportato sopra, gli importi accantonati saranno iscritti separatamente nel bilancio della Confederazione: le direttive del freno all'indebitamento non si applicano ai casi di finanziamento speciale (cfr. n. 1.4). Questa normativa non concerne la costituzione di una riserva di bilancio. Le uscite dovranno tuttavia essere compensate al momento dell'effettivo stanziamento dei mezzi per le misure collaterali.

### **1.5.2 Ripercussioni dell'ALSA e dell'accordo OMC sui proventi dei dazi**

La tabella 3 mostra i proventi medi dei dazi sui prodotti agricoli negli anni 2006–2007. Sono riportati i proventi netti, che tengono cioè conto dei rimborsi alle imprese previsti dalla legge federale del 13 dicembre 1974<sup>7</sup> sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati come anche del traffico di perfezionamento attivo ai sensi dell'articolo 12 della legge federale del 18 marzo 2005<sup>8</sup> sulle dogane.

<sup>7</sup> RS 632.111.72

<sup>8</sup> RS 631.0



**Proventi medi netti dei dazi sui prodotti agricoli negli anni 2006–2007 e stima della riduzione derivante da un accordo OMC<sup>9</sup> (fr./anno)**

Origine dei prodotti importati: UE/non UE	Settore	Proventi netti dei dazi dedotti i rimborsi per traffico di perfezionamento e impegni di garanzia	Minori entrate con accordo OMC (base attuale delle trattative)
Non UE	Colture campicole	22 374 801	- 14 102 705
	Carne e uova	17 851 082	- 6 930 232
	Prodotti agricoli trasformati	2 871 978	- 1 244 022
	Latte e latticini	643 979	- 371 923
	Colture speciali e vitivinicoltura	45 529 580	- 23 503 775
	Allevamento di animali	48 602	- 18 059
	Altri prodotti (non attribuiti)	9 637 561	- 5 319 934
<b>Totale non UE</b>		<b>98 957 581</b>	<b>- 51 490 649</b>
UE	Colture campicole	121 388 749	- 76 268 942
	Carne e uova	67 439 059	- 36 096 065
	Prodotti agricoli trasformati	26 773 738	- 11 089 565
	Latte e latticini	21 014 389	- 13 209 793
	Colture speciali e vitivinicoltura	188 684 107	- 96 903 626
	Allevamento di animali	189 635	- 79 460
	Altri prodotti (non attribuiti)	88 732 601	- 49 157 861
<b>Totale UE</b>		<b>514 222 277</b>	<b>- 282 805 312</b>
<b>Totale</b>		<b>613 179 858</b>	<b>- 334 295 961</b>

Fonte: Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e Amministrazione federale delle dogane (AFD)

I proventi dei dazi sui prodotti agricoli sono suddivisi in base ai settori di produzione. I dazi sono prelevati sulle importazioni provenienti dall'UE e dagli Stati non membri dell'UE. Nella colonna relativa ai proventi dei dazi prima della riduzione sono indicati i proventi annui medi nel periodo 2006–2007: essi ammontano a circa 514 milioni di franchi per i prodotti provenienti dall'UE e a circa 99 milioni di franchi per i prodotti degli Stati non membri dell'UE, per un totale di circa 613 milioni di franchi.

Nella colonna «Minori entrate con accordo OMC» è indicata la diminuzione dei proventi dei dazi calcolata in base allo stato attuale delle trattative OMC (progetto di modalità dell'ambasciatore Crawford Falconer del 19 luglio 2008). La formula di riduzione dei dazi attualmente discussa nei negoziati è stata applicata ai proventi dei dazi prima della riduzione. Ne deriva una diminuzione delle entrate pari a circa

<sup>9</sup> Definizione dei prodotti agricoli secondo l'OMC: cfr. cap. 1–24 della tariffa doganale, eccetto 03 (pesci), 0509 (spugne naturali), 1504 (grassi e oli di pesce o di mammiferi marini), 1603–1605 (preparazioni e conserve a base di pesce) 2301.20 (farine, polveri e agglomerati di pesce); cap. 25–97: 2905.43/44 (mannite, sorbite), 3301 (oli essenziali), 3501–3505 (caseina, albumina, gelatina, peptone, destrina), 3809.10 (diversi preparati a base di amido), 3823.70 (alcoli grassi industriali), 4101–4103 (pelli e pellicce gregge), 4301 (pelli da pellicceria gregge), 5001–5003 (seta greggia, cascami di seta, bozzoli), 5101–5103 (lana, pelli di animali, non cardati né pettinati, cascami), 5201–5203 (cotone, per lo più cardati o pettinati, cascami), 5301 (lino) und 5302 (canapa).

51 milioni di franchi per i prodotti provenienti da Stati non membri dell'UE e a 283 milioni di franchi per i prodotti provenienti dall'UE. La riduzione totale dei proventi è pari a 334 milioni di franchi, ossia circa al 54 per cento dei dazi attuali.

Questo calcolo non tiene conto della richiesta presentata dai Paesi esportatori nel corso delle trattative OMC di eliminare completamente i dazi all'interno dei contingenti doganali OMC. Questo punto è ancora aperto allo stato attuale delle trattative. Se l'accordo finale dovesse prevedere un simile impegno, vi sarebbe un'ulteriore diminuzione pari a circa 100 milioni di franchi, con una conseguente perdita complessiva di 441 milioni di franchi, ossia del 72 per cento dei dazi attuali.

Dalla tabella 4 emergono le ripercussioni che le decisioni di Politica Agraria 2011 e l'attuazione dell'accordo agricolo CH-UE del 21 giugno 1999 hanno avuto e presumibilmente avranno sui proventi dei dazi. La diminuzione dei proventi prevista per gli anni 2008 e 2009 è dovuta alla riduzione dei dazi d'importazione sui cereali e foraggi e all'ultima tappa della liberalizzazione del commercio del formaggio con l'UE.

*Tabella 4*

**Diminuzione dei proventi dei dazi in seguito all'attuazione della PA 2011 e dell'accordo agricolo CH-UE**

Anno	Media 2006-07	2008 (mio.)	2009 (mio.)	2010 (mio.)	2011 (mio.)
Origine UE	514	492	465	465	465
Origine non UE	99	95	90	90	90
<b>Totale</b>	<b>613</b>	<b>587</b>	<b>555</b>	<b>555</b>	<b>555</b>

Allo stato attuale non è possibile prevedere se l'ALSA entrerà in vigore prima della conclusione dei negoziati OMC o viceversa. Per questo motivo sono stati scelti due scenari a titolo di esempio (cfr. n. 1.3).

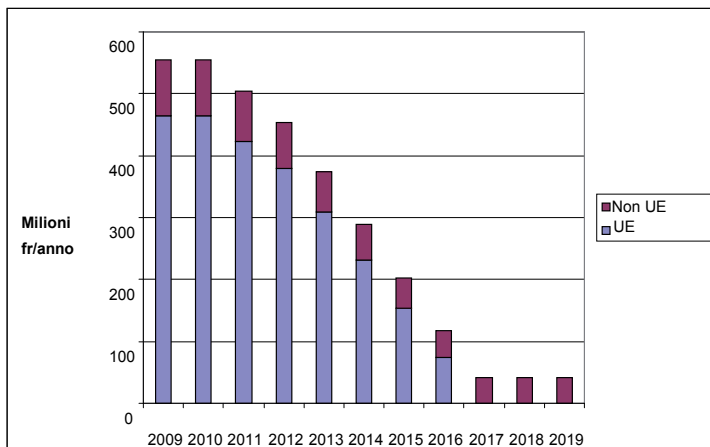
Nel 1° scenario l'accordo OMC entrerebbe in vigore nel 2011 e l'ALSA nel 2012, con una fase transitoria di cinque anni per ciascun accordo. Nel 2°, invece, l'ALSA entrerebbe in vigore nel 2013 e l'OMC nel 2014, sempre con una fase transitoria di cinque anni. Nel secondo caso, quindi, l'ordine degli accordi è invertito e le ripercussioni interverrebbero più tardi dato che l'entrata in vigore è posticipata.

In ambedue gli scenari i proventi dei dazi sui prodotti agricoli prima dell'attuazione dell'ALSA e del nuovo accordo OMC ammontano a 555 milioni di franchi (cfr. tabella 4). Durante una fase transitoria di cinque anni viene effettuata una riduzione lineare dei dazi mentre la quantità di prodotti importati resta invariata. Il limite inferiore dei dazi viene raggiunto il 1° gennaio del sesto anno. I dazi sui prodotti provenienti dall'UE vengono progressivamente ridotti a zero. I dazi sui prodotti provenienti da Paesi non membri dell'UE vengono progressivamente ridotti secondo le prescrizioni dell'accordo OMC. Quando l'attuazione dell'ALSA e dell'accordo OMC sarà finalizzata, i dazi sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari ammontano soltanto a 42 milioni di franchi, ossia circa all'8 per cento di quelli prelevati prima dell'attuazione dei due accordi.

Gli importi finali sono identici nei due scenari; l'unica differenza consiste nel fatto che, nel 2° scenario, il limite inferiore viene raggiunto due anni più tardi. Il grafico della figura 3 indica la diminuzione dei proventi dei dazi in base al 1° scenario; il grafico della figura 4 la diminuzione prevista in base al 2° scenario.

Figura 3

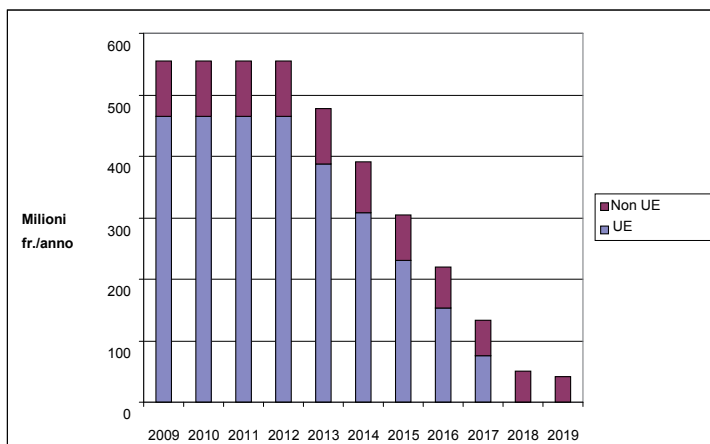
### Riduzione dei proventi netti dei dazi sui prodotti agricoli in base al 1° scenario



N.B.: con l'entrata in vigore dell'accordo OMC, i dazi d'importazione sui prodotti provenienti dall'UE subiscono una riduzione già nel 2011.

Figura 4

### Riduzione dei proventi netti dei dazi sui prodotti agricoli in base al 2° scenario



### 1.5.3

## Ammontare dei proventi dei dazi per la riserva di bilancio

Le tabelle 5 e 6 illustrano i proventi dei dazi che possono essere accantonati per il finanziamento delle misure collaterali. La tabella 5 si basa sul 1° scenario, secondo il quale l'accordo OMC entrerà in vigore nel 2011 e l'ALSA nel 2012. In ambedue i casi, la fase transitoria è di cinque anni.

Tabella 5

### Diminuzione dei proventi dei dazi in base al 1° scenario (OMC 2011–2016, ALSA 2012–2017) (importi in mio. fr.)

Anno	Proventi da prodotti UE	Proventi da prodotti non UE	Totale proventi	Importo cumulativo accantonabile per le misure collaterali
2009	465	90	555	555
2010	465	90	555	1 110
2011	422	82	504	1 614
2012	379	74	453	2 067
2013	309	66	375	2 442
2014	231	58	289	2 731
2015	153	50	203	2 934
2016	75	42	117	3 051
2017	0	42	42	Fine della destinazione
2018	0	42	42	vincolata
2019	0	42	42	

Come mostra la colonna «Importo cumulativo accantonabile per le misure collaterali», i mezzi finanziari disponibili dapprima aumentano rapidamente e poi più lentamente: questo effetto è dovuto alla diminuzione dei proventi annui dei dazi in seguito all'attuazione dell'accordo OMC e dell'ALSA. I mezzi accumulati fino al 2016, in base alla limitazione proposta nel disegno di legge, ammontano a poco più di 3 miliardi di franchi.

La tabella 6 si riferisce al 2° scenario, nel quale l'ALSA entrerebbe in vigore nel 2013 e l'accordo OMC nel 2014. In ambedue gli scenari la fase transitoria è di cinque anni. Nel 2° scenario, tuttavia, la riduzione dei dazi inizia più tardi; ne deriva una differenza nell'importo cumulativo dei proventi dei dazi sui prodotti agricoli. In questo caso, i mezzi disponibili dal 2009 al 2016 per il finanziamento delle misure collaterali ammontano a circa 3,6 miliardi di franchi.

**Proventi dei dazi in base al 2° scenario (ALSA 2013–2018, OMC 2014–2019)**  
(importi in mio. fr.)

Anno	Proventi da prodotti UE	Proventi da prodotti non UE	Totale proventi	Importo cumulativo accantonabile per le misure collaterali
2009	465	90	555	555
2010	465	90	555	1 110
2011	465	90	555	1 665
2012	465	90	555	2 220
2013	387	90	477	2 697
2014	309	82	391	3 088
2015	231	74	305	3 393
2016	153	66	219	3 612
2017	75	58	133	Fine della destinazione vincolata
2018	0	50	50	
2019	0	42	42	

Come mostrano questi calcoli, i proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari permettono di accantonare risorse importanti e, a seconda dei casi, anche sufficienti per il finanziamento delle misure collaterali. È quindi importante accantonare già a partire dal 2009 i proventi dei dazi sui prodotti agricoli, dato che questi ultimi diminuiranno rapidamente con l'entrata in vigore degli accordi.

## 1.6 Procedura preliminare

### 1.6.1 Commissione consultiva per l'agricoltura

Alla fine di novembre 2008 la Commissione consultiva per l'agricoltura ha esaminato il progetto sottoposto a consultazione. Ha poi preso atto del rapporto sui risultati della procedura di consultazione. Pur avendo alcune riserve quanto a obiettivi e ripercussioni di un ALSA sul settore agricolo, la Commissione ritiene che la creazione di una riserva di bilancio sia la soluzione più indicata per poter rispettare le disposizioni della LFC. La costituzione di un fondo speciale secondo l'articolo 52 LFC, di portata più ampia rispetto a quella della riserva di bilancio, avrebbe il vantaggio di rafforzare il sentimento di fiducia, ma, alla luce delle attuali sfide dell'economia globale e del peggiorare delle previsioni sulle finanze federali, non raccoglierebbe ampi consensi. Per questa ragione, la maggioranza della Commissione consultiva sostiene la proposta del Consiglio federale apprezzandone il pragmatismo.

### 1.6.2 Consultazione

Dal 10 settembre al 21 novembre 2008 il DFE ha svolto una procedura di consultazione sulla creazione di una riserva di bilancio per il finanziamento di misure collaterali in favore dell'agricoltura.

Complessivamente 77 partecipanti hanno espresso il proprio parere. Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile su Internet<sup>10</sup>.

La grande maggioranza dei Cantoni è favorevole al progetto. Il Cantone di Vaud e quello del Giura ritengono invece che la soluzione proposta non sia sufficientemente vincolante e chiedono garanzie più concrete e affidabili per il finanziamento delle misure collaterali.

Dei partiti politici il PSS, il PPD, il PLR e il PCS vedono di buon occhio un finanziamento speciale secondo l'articolo 53 LFC. Il PCS esige che il settore agricolo assuma le responsabilità che gli competono in ambito ecologico e che il raggiungimento degli obiettivi ambientali definiti nel rapporto dell'UFAM e dell'UFAG costituisca una condizione vincolate per garantire il finanziamento delle misure collaterali.

L'UDC ritiene che il progetto non sia altro che un alibi, una sorta di «indennità unica» per una parte consistente del settore agricolo. Il PES è contrario al progetto, perché ritiene che non contenga un esame della sostenibilità né una strategia volta a mantenere la creazione di valore aggiunto nell'agricoltura senza alcuna perdita di reddito.

La maggior parte delle organizzazioni contadine condivide la proposta di costituire un finanziamento a priori, ma è dell'avviso che il progetto non sia abbastanza vincolante. Le organizzazioni dei consumatori che hanno partecipato alla consultazione hanno opinioni divergenti. Mentre il Forum dei consumatori si dichiara favorevole al progetto, la Fondazione per la protezione dei consumatori lo respinge asserendo che le misure collaterali non prevedono una strategia che consentirebbe di risolvere i problemi connessi con un ALSA. Un parere contrario è stato espresso anche da Economiesuisse e dai datori di lavoro, i quali ritengono che la soluzione dei problemi sia rinviata e che l'importo minimo delle misure collaterali sia cementato. Se, per motivi politici, si dovesse mantenere la soluzione della riserva di bilancio, si dovrebbero effettuare due modifiche: l'importo della riserva dovrebbe essere sensibilmente diminuito e i mezzi dovrebbero essere esplicitamente impiegati per finanziare misure collaterali per il primo stadio di trasformazione dell'industria agroalimentare. L'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, l'Unione sindacale svizzera, l'IGAS («Interessengemeinschaft Agrar-Standort Schweiz») e le organizzazioni dei livelli a valle del settore sono favorevoli al progetto.

Una gruppo di Cantoni (UR, OW, NW, FR, SH e GR) chiede la costituzione di un fondo speciale secondo l'articolo 52 LFC, richiama questa appoggiata dal PSS, ma osteggiata dal PLR. Le cerchie di agricoltori, le organizzazioni dei settori situati a monte e a valle della produzione e l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri sono nettamente a favore della creazione di un fondo speciale. Migros la ritiene una strada percorribile, l'Unione professionale svizzera della carne, il Centre patronal, Coop e il Forum dei consumatori sono invece contrari.

Tre Cantoni (NW, GR, AI) chiedono che i mezzi a destinazione vincolata siano utilizzati esclusivamente per le misure collaterali in favore dell'agricoltura. Gli altri non si esprimono al riguardo. Per quanto riguarda i partiti, soltanto il PSS ha espresso il proprio parere, schierandosi dalla parte dei tre Cantoni. Le cerchie di agricoltori hanno opinioni divergenti. L'Associazione svizzera dei contadini e l'Unione svizzera delle donne contadine e rurali vorrebbero anch'esse che il finanziamento speciale

<sup>10</sup> <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2008.html>

fosse destinato esclusivamente all'agricoltura. Le organizzazioni dei produttori e di categoria, economie svizzere e l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri vorrebbero, invece, che venisse incluso anche il primo stadio della commercializzazione e della trasformazione. IP Svizzera e rappresentanti dell'industria alimentare propongono un'estensione a tutta la catena di creazione del valore. Basando tale proposta sulle misure di sostegno nell'UE, chiedono che, in caso di apertura del mercato, la Svizzera possa giocare ad armi pari.

## **2** **Commento al nuovo articolo di legge**

La costituzione di un finanziamento speciale deve fondarsi su una base legale. Poiché la creazione di una riserva di bilancio ha innanzitutto come obiettivo la destinazione vincolata dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, la corrispondente base legale è sancita nella legge del 29 aprile 1998<sup>11</sup> sull'agricoltura (LAgr). La nuova disposizione è inserita come articolo 19a nella sezione 3 «Importazioni» della LAgr in quanto disciplina la destinazione vincolata dei proventi dei dazi d'importazione.

### *Capoverso 1*

La destinazione vincolata dei dazi d'importazione è un finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 53 capoverso 1 LFC. L'importo del finanziamento corrisponde alla somma dei dazi che saranno prelevati all'importazione dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari nel periodo 2009–2016. Questi importi continueranno a confluire nella cassa generale della Confederazione e non in un fondo speciale. Poiché la destinazione vincolata non può avere durata indeterminata, si propone una limitazione a 8 anni. La misura è configurata in modo mirato rispetto agli accordi concreti prevedibili al momento attuale.

Per prodotti agricoli e derrate alimentari s'intendono fondamentalmente i prodotti elencati ai capitoli 1–24 della tariffa doganale. Non viene introdotta una delimitazione in dettaglio simile a quella proposta per la definizione dei prodotti agricoli nel quadro dell'OMC (cfr. n. 1.5); questo richiederebbe infatti oneri amministrativi supplementari e, rispetto all'importo complessivo, le divergenze sarebbero irrilevanti: alle posizioni interessate corrispondono aliquote di dazio minime e le eccezioni si compensano in parte a vicenda. Dai proventi lordi dei dazi sono dedotti i contributi al fondo di garanzia per il finanziamento della costituzione di scorte obbligatorie e i dazi rimborsati (traffico di perfezionamento, impegni di garanzia).

### *Capoverso 2*

Le risorse accantonate e vincolate saranno impiegate soltanto per il finanziamento delle misure collaterali. Al momento attuale non è ancora possibile prevedere quale dei due accordi entrerà in vigore per primo. Per questo motivo sono menzionate le due possibilità. Come illustrato sopra, i due accordi non avrebbero effetti cumulativi, ma piuttosto complementari sul reddito del settore agricolo. Nel secondo capoverso viene definito lo scopo del finanziamento. Le misure collaterali richiedono, di volta

<sup>11</sup> RS 910.1

in volta, una base legale a sé stante. A tempo debito il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento proposte concrete parallelamente all'attuazione degli accordi menzionati.

### *Capoverso 3*

Il Consiglio federale avrà la facoltà di decidere in merito agli aspetti tecnici del finanziamento speciale. Se gli accordi non dovessero essere stipulati o dovessero essere respinti, il Consiglio federale avrebbe la competenza di liberare la riserva di bilancio mediante una corrispondente iscrizione nel bilancio della Confederazione. Lo stesso vale per un'eventuale eccedenza nel caso in cui le misure collaterali dovessero richiedere risorse inferiori ai mezzi accantonati a tale scopo. Un ulteriore incremento della riserva di bilancio a partire dal 2017 dovrebbe essere nuovamente disciplinato a livello di legge. Se i due accordi entrassero in vigore soltanto dopo il 2016, il Consiglio federale potrebbe, in linea di massima, impiegare la riserva di bilancio per corrispondenti misure collaterali anche dopo questa data, fatte salve le esigenze di politica finanziaria.

### *Capoverso 4*

Il fabbisogno finanziario e la data di stanziamento dei mezzi potranno essere stabiliti con precisione soltanto al momento dell'attuazione degli accordi. Se ritiene che la dotazione del finanziamento speciale sia troppo elevata, il Consiglio federale può ridurre l'importo della destinazione vincolata.

### *Numero II: Entrata in vigore*

La costituzione di una riserva nel capitale proprio del bilancio della Confederazione non ha ripercussioni sul conto economico della Confederazione. I proventi dei dazi 2009 sono utilizzati soltanto come base per determinare l'importo della riserva di bilancio. Pertanto non è necessaria l'entrata in vigore (retroattiva) al 1° gennaio 2009.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Per la Confederazione**

Il finanziamento speciale è costituito mediante un'operazione contabile nel bilancio della Confederazione. Non comporta nessun onere amministrativo supplementare né l'assunzione di nuovo personale.

A breve termine la costituzione del finanziamento speciale non ha ripercussioni dirette sull'equilibrio finanziario della Confederazione. Le ripercussioni sul conto economico saranno percepibili soltanto se i contributi transitori saranno stanziati a titolo di misure collaterali dopo l'entrata in vigore degli accordi. A lungo termine il bilancio della Confederazione beneficerà di entrate supplementari dovute all'effetto di crescita economica; queste entrate compenseranno ampiamente le uscite causate dalle misure collaterali.



L'obiettivo principale della liberalizzazione perseguita nel settore agricolo consiste nel migliorare l'accesso ai mercati esteri e nel promuovere l'adeguamento strutturale e la competitività delle aziende. Le misure collaterali faciliteranno in ampia misura questa transizione. L'attuale sistema dei pagamenti diretti dovrà essere esaminato alla luce dell'evoluzione della competitività nel settore agricolo elvetico.

### **3.2 Per i Cantoni e i Comuni**

Le misure collaterali e la messa a disposizione delle necessarie risorse della Confederazione hanno in particolare l'obiettivo di creare condizioni socialmente accettabili anche durante la fase transitoria della liberalizzazione dei mercati agricoli. Si intende così ridurre il pericolo che le condizioni sociali nel settore agricolo si deteriorino al punto da rendere necessario l'impiego di maggiori mezzi per l'aiuto sociale, che è principalmente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. La creazione di un finanziamento speciale rappresenta, per i Cantoni, un segnale concreto della volontà di applicare misure collaterali e di assicurare il loro finanziamento.

Dal canto loro, i Cantoni e i Comuni, i cui bilanci non subirebbero alcuna conseguenza in seguito all'attuazione di un ALSA, potrebbero trarre interamente profitto dall'effetto di crescita economica. Si prevede che verrebbero generate maggiori entrate pari a circa 800 milioni di franchi (ca. 500 mio. per i Cantoni e 300 mio. per i Comuni). A seconda dello scenario applicato, la crescita economica esplicherebbe i suoi effetti più o meno rapidamente.

### **3.3 Per l'economia**

La creazione di una riserva di bilancio ha lo scopo di instaurare fiducia tra chi deve far fronte a un'ulteriore riduzione delle imposte doganali sui prodotti agricoli. Quanto alla concreta utilizzazione dei mezzi, non vengono prese decisioni definitive. Si parte tuttavia dall'assunto che, in seguito all'attuazione degli accordi internazionali, il diritto interno dovrà essere adeguato.

A breve termine, il presente progetto non ha alcuna ripercussione diretta sulle diverse categorie sociali. A medio termine, se uno dei due accordi internazionali sarà stipulato, i gruppi interessati (settore agricolo e agroalimentare) potranno far riferimento al finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 19a LAgr nel quadro delle discussioni politiche sulla struttura delle misure collaterali.

Per le diverse proposte di finanziamento delle misure collaterali si rinvia al numero 1.4.2.

## **4 Programma di legislatura**

La stipulazione di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare figura nel messaggio del 18 settembre 2008<sup>12</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 come elemento dell'obiettivo 14, che prevede il consolidamento delle

<sup>12</sup> FF 2008 7469

relazioni con l'UE. Nel messaggio del 23 gennaio 2008<sup>13</sup> il Consiglio federale sottolinea che «la totale apertura reciproca delle frontiere (...) eserciterebbe una pressione sui redditi delle famiglie contadine e del settore agroalimentare. Un'evoluzione socialmente sopportabile potrà di conseguenza essere garantita solo se saranno istituite misure collaterali e sarà garantito il loro finanziamento». Il Consiglio federale propone pertanto di creare una nuova base legale che permetta di costituire un finanziamento speciale a questo scopo.

La conclusione del ciclo negoziale di Doha è un altro degli obiettivi previsti nel programma di legislatura<sup>14</sup>. Anche in questo caso sono previste misure collaterali per permettere alle aziende agricole di affrontare senza squilibri sociali le nuove sfide connesse con un'ampia apertura dei mercati.

## **5                                   Aspetti giuridici**

### **5.1                                Costituzionalità e legalità**

Conformemente all'articolo 53 LFC, la costituzione di un finanziamento speciale, come quello previsto con la destinazione vincolata dei dazi d'importazione, richiede una base legale. Nella modifica proposta alla legge sull'agricoltura viene pertanto sancito tale finanziamento speciale. I mezzi a destinazione vincolata saranno necessari soltanto dopo che gli accordi previsti saranno stati stipulati. Allo stato attuale, non è pertanto possibile definire la struttura della misure collaterali.

In linea di massima, l'articolo 104 Cost. e la legge sull'agricoltura fungono da base costituzionale e giuridica. La costituzionalità e legalità delle misure collaterali sarà esaminata in modo dettagliato quando ne sarà stata definita la struttura concreta.

### **5.2                                Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La stipulazione di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare rappresenta un passo importante verso la liberalizzazione dei mercati agricoli e si inserisce nella direzione auspicata dall'OMC e dall'OCSE. Un simile accordo è inoltre conforme all'intenzione riportata nella clausola evolutiva dell'Accordo agricolo del 1999 tra la Svizzera e l'UE. Come nel caso di un nuovo accordo OMC, un ALSA farà diminuire il sostegno al settore agricolo attraverso la riduzione della protezione alle frontiere. Poiché le misure collaterali hanno una durata determinata e hanno lo scopo di facilitare il processo di adattamento, dovrebbero soddisfare le condizioni della «Scatola verde» dell'OMC.

<sup>13</sup> FF 2008 685

<sup>14</sup> FF 2008 685

### **5.3**

#### **Subordinazione al freno alle spese**

Dall'istituzione di una base legale per un finanziamento speciale non derivano nuove disposizioni concernenti sussidi diretti che comporterebbero spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Per questo motivo il nuovo articolo 19a LAgr proposto dal Consiglio federale non va subordinato al freno alle spese.

