



15.479

**Iniziativa parlamentare
Basta svendere lo zucchero! Per la salvaguardia
dell'economia indigena dello zucchero**

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio
nazionale**

del 18 agosto 2020

Compendio

Negli ultimi anni l'UE ha fortemente sviluppato la sua produzione di zucchero. La combinazione tra maggiore offerta ed evoluzione dei tassi di cambio ha fatto sì che il prezzo dello zucchero proveniente dall'UE sia considerevolmente diminuito, mettendo pressione sul prezzo dello zucchero svizzero. Vista la situazione, la Commissione dei tributi e dell'economia del Consiglio nazionale teme per la continuità della produzione svizzera di zucchero, motivo per il quale intende fissare un dazio minimo ed aumentare il sostegno a favore della produzione più ecologica di barbabietole da zucchero.

Da quando a fine settembre 2017 l'UE ha liberato le quantità di produzione e soppresso le limitazioni all'esportazione, i prezzi dello zucchero sul mercato europeo sono drasticamente diminuiti e l'UE è passata da importatrice netta di zucchero a esportatrice netta. Questa evoluzione si è ripercossa anche sul prezzo dello zucchero in Svizzera, dove il costo delle importazioni di zucchero è ulteriormente diminuito a causa del franco forte. Viste queste sfide che la filiera dello zucchero deve affrontare, a fine 2018 il Consiglio federale ha aumentato temporaneamente di 300 franchi il contributo per singole colture a favore della barbabietola da zucchero destinata alla produzione di zucchero portandolo a 2100 franchi per ettaro e anno e ha fissato un dazio minimo di 70 franchi per tonnellata di zucchero. Queste misure termineranno nel 2021. La Commissione è però del parere che la filiera indigena dello zucchero non potrà sopravvivere senza un ulteriore sostegno. Si aspetta difatti non solo che la produzione di barbabietole da zucchero continuerà a diminuire, ma anche che i due zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld non potranno lavorare a pieno regime e quindi non saranno fabbricate quantità sufficienti di zucchero svizzero.

La commissione intende pertanto sancire nella legge sull'agricoltura il dazio minimo di 70 franchi per tonnellata di zucchero che attualmente è contemplato a livello di ordinanza. Da un altro lato le barbabietole da zucchero coltivate in modo ecologico devono essere maggiormente incentivate rispetto ad oggi. Un'esigua maggioranza della Commissione intende ridurre il contributo per singole colture a 1500 franchi all'anno per ettaro per le barbabietole da zucchero coltivate secondo la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e prevedere un supplemento di 700 franchi per ettaro e anno se coltivate in modo biologico e un supplemento di 500 franchi per ettaro e anno se coltivate senza fungicidi e insetticidi. La maggioranza è persuasa che per risolvere i problemi legati ai prodotti di degradazione di prodotti fitosanitari nelle acque occorra accelerare la trasformazione ecologica dell'agricoltura: proprio la coltivazione di barbabietole da zucchero sarebbe dannosa per l'ambiente a causa dell'impiego di prodotti fitosanitari. Anche la minoranza ritiene importante promuovere la coltivazione biologica della barbabietola da zucchero, ma desidera mantenere l'attuale contributo di 2100 franchi per ettaro e anno e versare un supplemento di 200 franchi per le coltivazioni conformi alle esigenze dell'agricoltura biologica o della produzione integrata.

La Commissione è del parere che il suo progetto permetterà di rafforzare la produzione indigena di zucchero e proteggerla in modo adeguato. Con il contributo per

singole colture differenziato in base al metodo di coltivazione promuove inoltre un modo di coltivazione ecologico e prende così in considerazione l'obiettivo generale di ridurre l'impiego di prodotti fitosanitari.

Indice

Compendio	2
1 Genesi	5
2 Contesto	5
2.1 Evoluzione delle condizioni quadro	5
2.2 Necessità di agire e obiettivi: considerazioni della Commissione	11
3 Punti essenziali del progetto	13
4 Commento ai singoli articoli	13
5 Ripercussioni	14
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	14
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	15
5.3 Ripercussioni per l'economia	15
5.4 Ripercussioni per la società	17
5.5 Ripercussioni per l'ambiente	17
6 Aspetti giuridici	17
6.1 Costituzionalità	17
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	17
6.3 Forma dell'atto	18
6.4 Subordinazione al freno alle spese	18
6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	18
6.6 Conformità alla legge sui sussidi	19
6.7 Delega di competenze legislative	19
6.8 Protezione dei dati	19

Rapporto

1 Genesi

L'8 settembre 2015 il consigliere nazionale Jacques Bourgeois ha presentato l'iniziativa parlamentare *15.479 Basta svendere lo zucchero! Per la salvaguardia dell'economia indigena dello zucchero* che chiede di adeguare il meccanismo di determinazione delle aliquote di dazio per lo zucchero importato al fine di garantire la redditività della produzione indigena di zucchero e di barbabietole da zucchero nonché il rispetto di un prezzo minimo.

Nella seduta del 14 novembre 2016 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso, con 14 voti contro 7 e 3 astensioni, di dare seguito all'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Bourgeois. Il 20 marzo e il 17 agosto 2017 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha esaminato l'iniziativa decidendo, con 10 voti contro 2 e 1 astensione, di respingerla. Il 9 gennaio 2018 la CET-N ha nuovamente trattato questo oggetto e confermato la sua decisione con 15 voti contro 9 e 1 astensione. Il 28 febbraio 2018 il Consiglio nazionale ha seguito la proposta della sua commissione e dato seguito all'iniziativa con 94 voti contro 69 e 17 astensioni. Infine, il 3 maggio 2018 la CET-S ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 6 voti contro 6 e con il voto determinante del suo presidente.

Il 14 agosto 2018 la CET-N ha incaricato una sottocommissione di elaborare un progetto. La sottocommissione ha cominciato i lavori il 20 settembre 2018. Siccome nel frattempo il Consiglio federale aveva adottato misure provvisorie volte a sostenere la produzione di zucchero, la sottocommissione ha dapprima seguito l'evoluzione della situazione. Il 19 giugno 2020 il Consiglio nazionale ha prorogato il termine di trattazione dell'iniziativa fino alla sessione estiva 2022 e il 24 giugno 2020 la sottocommissione ha incaricato l'Amministrazione di elaborare un progetto preliminare e il relativo rapporto esplicativo in collaborazione con la segreteria.

Il 12 agosto 2020 la sottocommissione ha esaminato il progetto preliminare adottandolo all'attenzione della CET-N. Quest'ultima ha trattato il progetto il 18 agosto 2020, entrando in materia senza dibattito e modificandone uno dei due articoli, e lo ha infine accolto nella votazione sul complesso con 22 voti contro 0 e 3 astensioni. Ha inoltre deciso di sottoporlo a consultazione.

2 Contesto

2.1 Evoluzione delle condizioni quadro

Nell'ambito dei negoziati sugli Accordi bilaterali II (2002–2004) la Svizzera e l'UE hanno deciso di continuare ad aprire gli scambi di prodotti agricoli trasformati. Il

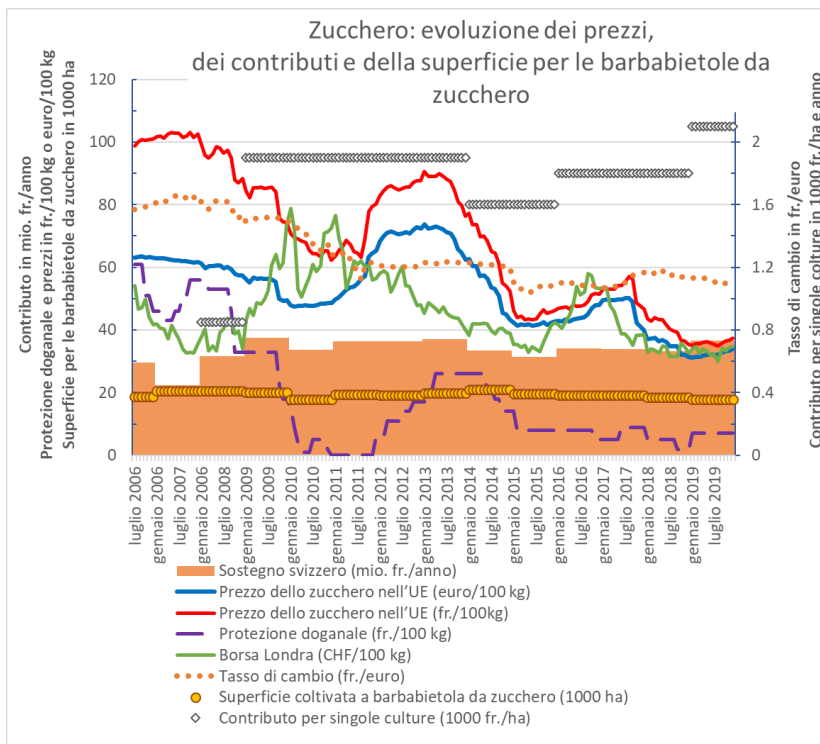
Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972¹ riguardante taluni prodotti agricoli trasformati vieta dal 2005 per entrambe le parti provvedimenti di compensazione dei prezzi così come tasse d'importazione per lo zucchero in prodotti trasformati (la cosiddetta soluzione a doppio zero). In base alla soluzione a doppio zero, affinché i produttori indigeni di derrate alimentari che utilizzano lo zucchero non siano svantaggiati né sui mercati svizzeri né su quelli europei rispetto ai loro concorrenti dell'UE, i prezzi dello zucchero in Svizzera e nell'UE devono evolvere a livelli comparabili. Ai sensi dell'articolo 5 dell'ordinanza del 26 ottobre 2011² sulle importazioni agricole la protezione doganale è quindi fissata dal 2006 in modo tale che il prezzo dello zucchero importato corrisponda a quello del mercato europeo. Ogni mese l'Ufficio federale dell'agricoltura verifica se la protezione doganale risultante dalla differenza tra il mercato europeo e quello mondiale per lo zucchero è adeguata ed eventualmente procede alle modifiche necessarie. In base alla legge del 17 giugno 2016³ sull'approvvigionamento del Paese l'importazione di zucchero è sottoposta a una tassa paradoganale, ossia a un contributo per alimentare il fondo di garanzia, per un massimo di 16 franchi per 100 kg. Se la protezione doganale risulta più elevata, sono riscosse aliquote doganali complementari. Questa procedura garantisce che prodotti agricoli trasformati fabbricati con zucchero svizzero non giungano sul mercato dell'UE a un prezzo inferiore a quello di questo mercato; il prezzo dello zucchero svizzero viene così sostenuto rispetto ai prezzi del mercato mondiale.

Dopo una prima riforma del mercato dello zucchero negli anni 2006–2009 la Commissione europea ha proceduto a una seconda fase di riforma nella quale ha soppresso le quote di zucchero al 1° ottobre 2017. Aspettandosi migliori opportunità commerciali, i produttori europei hanno aumentato la produzione già prima della soppressione delle quote, il che ha fatto abbassare il prezzo dello zucchero nell'UE. L'evoluzione del tasso di cambio franco/euro ha acuito questa diminuzione causando il crollo del prezzo dello zucchero svizzero, che da 100 franchi per 100 kg nel 2006 è passato praticamente alla metà nel 2019.

1 RS 0.632.401.2

2 RS 916.01

3 RS 531



Fonti: Thomson-Reuters, Commissione europea, BNS, AFD/réservesuisse, consuntivo della Confederazione, USC

Il calo delle cifre d'affari che ha interessato il mercato dello zucchero si è ripercosso sul prezzo delle barbabietole da zucchero, facendolo diminuire. Tuttavia, nel 2009 i contributi federali di sostegno del prezzo della barbabietola da zucchero versati fino ad allora a Zucchero Svizzero SA sono stati trasformati in contributi di superficie versati direttamente ai produttori per il tramite dei Cantoni. Fino al 2013 l'elevata redditività della coltivazione della barbabietola da zucchero ha frenato l'evoluzione strutturale di questo settore rispetto ad altri settori di produzione. Zucchero Svizzero SA ha allestito una lista d'attesa in cui figurano le aziende che desiderano aumentare la loro superficie di coltivazione della barbabietola da zucchero e quelle che desiderano intraprendere questa coltivazione. Dal calo dei prezzi nel 2014 sono state compiute economie di scala nella coltivazione della barbabietola da zucchero per cui la relativa superficie media è passata da 3 a 4 ettari e il numero di coltivatori è diminuito al contempo da 6000 a 4200. Zucchero Svizzero SA impiega circa 250 persone nelle sue fabbriche di Aarberg e Frauenfeld.

Viste le sfide economiche, il Consiglio federale ha deciso a fine 2018 di aumentare temporaneamente il sostegno alla filiera dello zucchero. Con una modifica dell'ordinanza del 23 ottobre 2013⁴ sui contributi per singole colture ha concesso per gli anni 2019–2021 un aumento di 300 franchi del contributo per le barbabietole da zucchero destinate alla produzione di zucchero, portandolo così a 2100 franchi all'ettaro. Al contempo, ha introdotto un dazio minimo di 7 franchi per 100 kg di zucchero dal 1° gennaio 2019 fino alla fine dell'anno di produzione 2020/21, ossia fine settembre 2021. Con queste misure temporanee il Consiglio federale intendeva dare alla filiera dello zucchero svizzero tre anni per migliorare la sua concorrenzialità. La filiera dello zucchero apporta inoltre un contributo: libera le riserve costituite a tal scopo per sostenere i prezzi della barbabietola da zucchero e ha commissionato uno studio economico sullo zucchero svizzero⁵.

Le aziende aventi diritto ai pagamenti diretti che si trovano nelle regioni di pianura ricevono un contributo per la sicurezza dell'approvvigionamento di 1300 franchi per ettaro per la gestione delle loro superfici coltivate. Ricevono inoltre un contributo per singole colture che fino al 2021 ammonta a 2100 franchi e dal 2022 ritorna a 1800 franchi per ettaro per la coltivazione di barbabietole da zucchero destinate alla produzione di zucchero. Partendo da un contributo per singole colture di 2100 franchi per ettaro e anno, il totale dei contributi possono attualmente ammontare fino a 5050 franchi per ettaro e anno a seconda della lavorazione del suolo e dell'impiego di erbicidi.

Contributi attuali per la barbabietola da zucchero per la produzione di zucchero (franchi per ettaro e anno)	Sistema di coltivazione		
	PER	PER + ulteriori misure	Biologica
Contributo di base per la sicurezza dell'approvvigionamento	900	900	900
Contributo per superficie coltiva aperta e colture perenni	400	400	400
Contributo per singole colture	2100	2100	2100
Lavorazione ridotta del suolo			
Semina diretta o bande fresate oppure		250	250
semina su lettiera		200	200
contributo supplementare per rinuncia a erbicidi		150	150
		200	
Impiego ridotto di erbicidi			
soltanto controllo meccanico delle malerbe tra le bande			
dallo stadio di 4 foglie o		200	
dai sementi oppure		400	
Rinuncia totale a erbicidi		800	
Rinuncia a fungicidi e insetticidi		400	
Contributo per l'agricoltura biologica			
superficie coltiva aperta senza colture speciali			1200
totale	3400	da 3400 a 5050	da 4600 a 4850

Fonti: ordinanza sui pagamenti diretti e ordinanza sui contributi per singole colture

⁴ RS 910.17

⁵ <https://www.svz-fsb.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/39-betriebswirtschaftsstudie-schweizer-zucker.html> (disponibile soltanto in tedesco e francese)

In Svizzera la produzione di barbabietole da zucchero è una produzione contrattuale tra la sola produttrice di zucchero – Zucchero Svizzero SA – e i 4200 coltivatori di barbabietole da zucchero. Nel 2019 Zucchero Svizzero SA ha trasformato nelle sue due fabbriche di Aarberg e Frauenfeld complessivamente 1,65 milioni di tonnellate di barbabietole da zucchero in 240 000 tonnellate di zucchero. Per il 2020 Zucchero Svizzero SA prevede una quantità di barbabietole da zucchero da una superficie praticamente invariata rispetto all'anno precedente, ossia di 17 900 ettari, di cui circa 1100 ettari sono coltivati secondo le direttive dell'associazione IP-Suisse e 150 ettari secondo le regole della coltura biologica. Le direttive di IP-Suisse per la coltivazione di barbabietole da zucchero vietano l'impiego di fungicidi e insetticidi e raccomandano di ricorrere, nella misura del possibile, al controllo meccanico delle malerbe. Nella coltivazione biologica le sostanze che non sono di origine vegetale, animale, microbica o minerale e che non sono identiche alla loro forma naturale possono essere utilizzate soltanto se le condizioni della loro utilizzazione escludono qualsiasi contatto con le parti commestibili della pianta. L'impiego di erbicidi nella lotta contro le malerbe non è permesso nella coltivazione biologica.

Dal momento che l'offerta di barbabietole da zucchero indigene da coltivazione biologica e coltivazione convenzionale non è sufficiente per far lavorare a pieno regime le sue fabbriche di zucchero e per soddisfare la domanda dei suoi clienti, Zucchero Svizzero SA importa sia barbabietole da zucchero fresche che sciroppo di zucchero e zucchero. L'importazione di barbabietole da zucchero è esente da tributi doganali e sia lo zucchero sia i suoi sottoprodotti a scopo foraggero possono essere smerciati sui mercati protetti da tributi doganali. L'85 per cento dello zucchero viene trasformato a valle dall'industria alimentare. I principali clienti sono, tra gli altri, produttori di dolci, cioccolato e bevande energetiche, settori nei quali le esportazioni superano le importazioni in termini tanto di quantità quanto di valore. Nel 2019 il valore delle importazioni in questi tre settori di prodotti trasformati ammontava a quasi 0,5 miliardi, mentre quello delle esportazioni a 2,8 miliardi di franchi.

Voce di tariffa doganale	Merci (in tonnellate)	Importazione			Esportazione		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
1212.9190	Barbabietole da zucchero	136 818	159 405	212 333	146	492	0
1701	Zuccheri di canna o di barbabietola	92 479	79 770	78 082	2119	2623	4138
1702.903	Sciroppo di zucchero	667	9138	11 850	2	2	43
1704	Dolciumi	17 914	18 041	18 629	23 751	24 861	23 996
1806	Cioccolato	34 340	35 318	36 008	114 655	122 281	123 792
2202.9990	Bevande	125 162	131 812	131 477	796 938	783 823	830 998

Fonte: AFD

Il settore della trasformazione alimentare impiega complessivamente circa 82 000 persone calcolate in equivalenti a tempo pieno (ETP). Gli svantaggi in materia di costi legati all'ubicazione come i prezzi dello zucchero più elevati rispetto ai concorrenti dei Paesi vicini potrebbero avere, a seguito delle perdite di quote di mercato, un

impatto sul numero di posti di lavoro nell'industria della trasformazione dello zucchero in Svizzera.

Ramo economico	Numero di impie- gati in ETP (2017)	Percentuale di occu- pazione totale nel settore
Produzione di panetteria	26 694	32,7 %
Macellazione e trasformazione della carne	14 763	18,1 %
Fabbricazione di altri prodotti alimentari	8236	10,1 %
Altra trasformazione del latte	6779	8,3 %
Fabbricazione di prodotti a base di cacao e cioccolato	5063	6,2 %
Fabbricazione di altre bevande	3966	4,9 %
Fabbricazione di formaggi	3856	4,7 %
Trasformazione di caffè e tè	3519	4,3 %
Fabbricazione di bevande rinfrescanti	1760	2,2 %
Trasformazione di patate, frutta e verdura	1722	2,1 %
Fabbricazione di dolci	1388	1,7 %
Altri prodotti (ognuno meno dell'1.5 %)	4009	4,9 %

Fonte: UST Statistica dell'impiego

Conformemente al diritto doganale, le merci importate temporaneamente per il perfezionamento sono sottoposte al regime del perfezionamento attivo che comprende il regime di non riscossione e quello di restituzione: nel primo i tributi doganali sono sospesi fino alla riesportazione, nel secondo i tributi percepiti all'importazione vengono restituiti all'esportazione. Lo stesso meccanismo si applica ai contributi al fondo di garanzia a scopo di finanziamento delle scorte obbligatorie costituite dall'organizzazione incaricata delle stesse. Lo zucchero è un bene che si può facilmente conservare: vengono conservate circa 55 000 tonnellate di zucchero come scorte obbligatorie per coprire il fabbisogno di tre mesi. L'azienda che chiede la restituzione del contributo al fondo di garanzia deve presentare gli attestati di importazione corrispondenti all'organizzazione incaricata delle scorte obbligatorie per garantire che la riesportazione dello zucchero non dia diritto a una restituzione superiore ai tributi riscossi all'importazione.

I fabbricanti indigeni di prodotti agricoli trasformati possono decidere se intendono soddisfare o meno le condizioni richieste per la valorizzazione dell'indicazione di provenienza Svizzera secondo la legge del 28 agosto 1992⁶ sulla protezione dei marchi. Senza la valorizzazione dell'indicazione di provenienza può essere impiegato lo zucchero importato o lo zucchero fabbricato con barbabietole da zucchero importate o indigene oppure con sciroppo di zucchero importato. Le aziende che usano zucchero indigeno e zucchero importato devono garantire la separazione del flusso di merce, cosa che comporta un ingente onere supplementare soprattutto per le aziende più piccole: la loro posizione nelle negoziazioni sul prezzo con Zucchero Svizzero SA risulta certamente più debole rispetto a quella delle grandi aziende che possono ricorrere allo zucchero importato senza investimenti supplementari.

2.2 **Necessità di agire e obiettivi: considerazioni della Commissione**

Introdotta nel 2005 nell'ambito degli Accordi bilaterali, la soluzione a doppio zero prevede che non vengano riscossi tributi doganali né vengano concesse restituzioni per lo zucchero nei prodotti alimentari trasformati scambiati tra la Svizzera e l'UE. Tuttavia, le condizioni quadro valide al momento dell'introduzione di questo sistema sono completamente cambiate da allora: l'UE ha soppresso il regime delle quote a fine settembre 2017, liberalizzando i volumi di produzione; contemporaneamente ha soppresso la limitazione all'esportazione. I prezzi sono pertanto drasticamente diminuiti nell'UE, la quale da importatrice netta è passata a esportatrice netta. Questa evoluzione si è anche ripercossa sul prezzo dello zucchero in Svizzera, dove il costo delle importazioni di zucchero è ulteriormente diminuito a causa del franco forte.

Visto questo contesto, la Commissione teme per la produzione di barbabietole da zucchero e la produzione di zucchero in Svizzera. Ritiene infatti che l'UE possa produrre zucchero a una tariffa molto più bassa rispetto alla Svizzera e che l'evoluzione delle condizioni in vigore nell'UE si ripercuota anche sul prezzo del mercato mondiale. La pressione sui prezzi che ne risulta sarebbe tale da mettere a rischio la produzione svizzera di zucchero. La Commissione parte dal principio che se non si agisce, alla fine gli zuccherifici sarebbero costretti a chiudere per mancanza di redditività. La sicurezza dell'approvvigionamento che si basa sulla produzione di zucchero in Svizzera sarebbe compromessa. Lo scopo del progetto è quindi di salvaguardare la catena di valore – dalla coltivazione della barbabietola da zucchero fino alla trasformazione nei zuccherifici – e i posti di lavoro nel settore. Siccome la produzione di zucchero rimane un'attività globale dai costi fissi elevati, sarebbe necessario sfruttare al massimo le capacità di trasformazione dello zucchero per compiere economie di scala.

Considerate le sfide incontestabili che la filiera dello zucchero deve affrontare, il Consiglio federale aveva deciso, da un lato, un aumento del contributo per singole colture a favore della barbabietola da zucchero destinata alla produzione di zucchero da 1800 a 2100 franchi per ettaro e anno nel periodo dal 1° gennaio 2019 al 31

6 RS 232.11

dicembre 2021 e dall'altro, una protezione doganale di almeno 70 franchi per tonnellata dal 1° gennaio 2019 al 30 settembre 2021. Queste misure dovevano permettere al settore di ristrutturarsi.

Secondo la Commissione queste misure temporanee prese dal Consiglio federale hanno dato buoni risultati e permesso la sopravvivenza di tutta la filiera dello zucchero, dai coltivatori di barbabietole agli zuccherifici. Desidera pertanto mantenerle in maniera differenziata, poiché ritiene che senza sostegno il settore dello zucchero non sopravviverebbe, e sancire a livello di legge una remunerazione sufficientemente elevata per i coltivatori di barbabietole da zucchero. Al contempo intende però sostenere maggiormente la coltivazione ecologica della barbabietola da zucchero e graduare pertanto i contributi in base al metodo di coltivazione. Ritiene anche indispensabile nell'interesse della filiera svizzera dello zucchero una protezione doganale moderata, senza la quale la produzione indigena dello zucchero non potrebbe essere mantenuta.

Per quanto riguarda la protezione doganale, la Commissione prevede quindi di sancire nella legge sull'agricoltura il dazio minimo di 70 franchi per tonnellata di zucchero che attualmente è contemplato a livello di ordinanza.

Per quanto riguarda i contributi per singole colture, la Commissione intende promuovere la coltivazione di barbabietole da zucchero biologica o con impiego ridotto di prodotti fitosanitari più di quella conforme alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER). Le posizioni concernenti gli importi di questi contributi da versare sono tuttavia discordanti: un'esigua maggioranza è del parere che per risolvere soprattutto i problemi legati ai prodotti di degradazione di prodotti fitosanitari nelle acque, occorra accelerare la trasformazione ecologica dell'agricoltura. Da questo punto di vista, proprio la coltivazione di barbabietole da zucchero sarebbe dannosa per l'ambiente e il prezzo che i contribuenti dovrebbero pagare sarebbe troppo alto tenuto conto dei danni ecologici. Desidera pertanto ridurre tale contributo per le barbabietole da zucchero dagli attuali 2100 a 1500 franchi per ettaro e anno, ma versare un supplemento di 700 franchi per ettaro e anno per la coltivazione ecologica e di 500 franchi per la coltivazione senza fungicidi e pesticidi. A suo avviso questo approccio rispecchierebbe l'impostazione della politica agricola degli ultimi anni che ha maggiormente vincolato i soldi versati a prestazioni concrete dell'agricoltura. La minoranza propone invece di continuare a indennizzare la coltivazione di barbabietole da zucchero secondo la PER con 2100 franchi per ettaro e anno, ma di concedere un contributo di 2300 franchi per ettaro e anno per le barbabietole da zucchero coltivate secondo le direttive dell'agricoltura biologica o della produzione integrata. È del parere che con contributi per singole colture più bassi di quelli attuali le superfici di coltivazione non potrebbero essere mantenute e quindi non si otterrebbero le quantità di barbabietole da zucchero necessarie per far lavorare a pieno regime due zuccherifici.

La Commissione ritiene che il suo progetto permetterà di rafforzare la produzione di zucchero in Svizzera. Grazie a un contributo più elevato e differenziato in base al metodo di coltivazione per le barbabietole da zucchero coltivate in modo biologico o senza fungicidi e insetticidi, promuove inoltre un approccio ecologico per questa coltura delicata e prende così in considerazione l'obiettivo generale di ridurre l'impiego di prodotti fitosanitari.

3 Punti essenziali del progetto

Il prezzo della barbabietola da zucchero sarà sostenuto anche in futuro, ma viene proposto che gli aumenti temporanei decisi dal Consiglio federale per gli anni 2019–2021 siano trasformati in sostegni a favore di una coltivazione ecologica della barbabietola da zucchero. Il dazio minimo deve essere mantenuto a tempo indeterminato a partire dal 1° ottobre 2021 e il contributo per singole colture ridotto a 1500 franchi per ettaro e anno dal 2022. Al contempo vengono versati supplementi per la coltivazione biologica (700 franchi per ettaro e anno) e per la coltivazione senza fungicidi e pesticidi (500 franchi). Una minoranza desidera mantenere a tempo indeterminato le misure temporanee del Consiglio federale e versare un supplemento di 200 franchi per ettaro e anno al contributo per singole colture a favore della coltivazione di barbabietole da zucchero secondo le esigenze dell'agricoltura biologica o secondo le direttive della produzione integrata. Occorre quindi completare due articoli nella legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAg⁷).

4 Commento ai singoli articoli

Art. 19 cpv. 1 e 2 LAg⁷

L'articolo 19 viene completato con un capoverso 2 che disciplina l'attuale dazio minimo per lo zucchero, composto dall'aliquota di dazio e dal contributo al fondo di garanzia.

Le disposizioni dell'articolo 5 dell'ordinanza sulle importazioni agricole e la pratica di esecuzione in materia di dazio minimo valida fino a fine settembre 2021 rimangono in vigore. Di conseguenza l'Ufficio federale dell'agricoltura esamina ogni mese le aliquote doganali per lo zucchero delle voci di tariffa 1701 e 1702 e le fissa in considerazione del dazio minimo dell'allegato 1 numero 18 dell'ordinanza sulle importazioni agricole in modo che i prezzi dello zucchero importato più la protezione doganale siano conformi ai prezzi del mercato nell'UE. I contributi al fondo di garanzia continuano a essere fissati conformemente alle disposizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese.

Art. 54 cpv. 2^{bis} LAg⁷

Dal 2022 il contributo per singole colture a favore della barbabietola da zucchero destinata alla produzione di zucchero viene diminuito da 1800 a 1500 franchi per ettaro e anno. Per la coltivazione di barbabietole da zucchero per la produzione di zucchero secondo le esigenze della produzione biologica è versato un contributo supplementare di 700 franchi o un contributo supplementare di 500 franchi per ettaro e anno in caso di rinuncia all'impiego di fungicidi e insetticidi. Le condizioni per i contributi supplementari, le procedure, i controlli e le sanzioni amministrative devono essere definiti nelle disposizioni di esecuzione.

⁷ RS 910.1

Una minoranza desidera differenziare il contributo per singole colture a favore della barbabietola da zucchero destinata alla produzione di zucchero in base al sistema di coltivazione. Nella coltivazione secondo la PER il contributo per singole colture è fissato a 2100 franchi per ettaro e anno. L'aumento di 300 franchi in vigore per gli anni 2019–2021 in virtù dell'articolo 2 dell'ordinanza sui contributi per singole colture che ha fatto passare l'importo di questo contributo da 1800 a 2100 franchi per ettaro e anno deve quindi essere mantenuto. Il coltivatore che oltre alla PER rispetta le direttive di IP-Suisse o le esigenze della produzione biologica delle barbabietole da zucchero per la produzione di zucchero deve ricevere 200 franchi in più per ettaro e anno. Le condizioni per il contributo supplementare, le procedure, i controlli e le sanzioni amministrative sono definiti nelle disposizioni di esecuzione. Per analogia con l'allegato 1 numeri 8.1 e 8.2 dell'ordinanza del 23 ottobre 2013⁸ concernente i pagamenti diretti all'agricoltura, le organizzazioni che possono elaborare direttive che danno diritto a contributi supplementari nonché la procedura di approvazione devono figurare nell'ordinanza.

5

Ripercussioni

5.1

Ripercussioni per la Confederazione

Il dazio minimo a tempo indeterminato si tradurrà in un aumento dei tributi doganali durante le fasi in cui la protezione doganale, calcolata come differenza tra i prezzi dello zucchero sul mercato europeo e sul mercato mondiale, sarà inferiore a 7 franchi per 100 kg. Questi tributi aumentati andranno a beneficio dell'organizzazione incaricata delle scorte obbligatorie. Non si possono stimare le future maggiori entrate generate dal nuovo dazio minimo, poiché in un regime senza dazio minimo non è possibile prevedere quale sarà l'entità della protezione doganale applicata. A ciò si aggiunge il fatto che oltre il 50 per cento dei tributi doganali riscossi all'importazione è restituito alla riesportazione dello zucchero.

La riduzione dell'importo del contributo per singole colture a favore della barbabietola da zucchero destinata alla produzione di zucchero da 1800 franchi a 1500 franchi per ettaro e anno rispetto al messaggio del 12 febbraio 2020⁹ concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2022 (AP22+) comporterà una diminuzione delle superfici coltivate secondo la PER. Al contempo le superfici di barbabietole da zucchero coltivate senza fungicidi o insetticidi dovrebbe aumentare, dato che sarà versato un contributo per l'efficienza delle risorse di 400 franchi per ettaro e anno oltre al supplemento al contributo per singole colture di 500 franchi. Allo stesso modo le superfici di barbabietole da zucchero coltivate secondo le esigenze della produzione biologica dovrebbero aumentare, dato che il supplemento al contributo per singole colture incrementerà leggermente l'incentivo rispetto a oggi. Complessivamente il fabbisogno finanziario per i contributi per singole colture a favore della barbabietola da zucchero destinata alla produzione di zucchero dovrebbe tuttavia essere inferiore a quanto previsto dal messaggio AP22+.

⁸ RS 910.13

⁹ FF 2020 3567

In funzione dell'aumento delle superfici di barbabietole da zucchero coltivate secondo le esigenze dell'agricoltura biologica o senza fungicidi e insetticidi, il fabbisogno finanziario aumenterà nel quadro del limite di spesa «Pagamenti diretti».

Rispetto al messaggio AP22+ la proposta della minoranza rappresenta un aumento a tempo indeterminato di 300 franchi del contributo per la barbabietola da zucchero destinata alla produzione di zucchero a titolo di contributo per singole colture, facendolo passare a 2100 franchi per ettaro e anno. Raggiungendo una superficie di coltivazione di barbabietole da zucchero di 20 000 ettari, superficie auspicata dalla filiera dello zucchero, il fabbisogno di mezzi ammonterà dal 2022 con la presente modifica a 6 milioni di franchi all'anno.

Le superfici di barbabietole da zucchero coltivate secondo le direttive di IP-Suisse rappresenteranno circa 2000 ettari e quelle coltivate secondo le esigenze della produzione biologica 200 ettari. L'aumento di 200 franchi per ettaro del contributo per singole colture si tradurrà quindi in un fabbisogno di mezzi supplementari di 0,44 milioni di franchi all'anno per questi due sistemi.

Il fabbisogno finanziario che ne risulta nel quadro del limite di spesa «Produzione e smercio» può essere coperto con un trasferimento all'interno del preventivo agricolo o con un aumento del limite di spesa.

Nella fase iniziale le misure proposte richiedono un maggiore dispendio in termini di personale che potrà essere affrontato con l'effettivo attuale adattando le priorità in materia di compiti di esecuzione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Attualmente i Cantoni utilizzano cinque sistemi informatici differenti per raccogliere i dati strutturali e versare i contributi direttamente agli agricoltori. Differenziare i contributi per singole colture secondo il sistema di coltivazione implica ulteriori adeguamenti raggiungibili solo con un certo tempo e mezzi finanziari supplementari. I costi per l'adeguamento informatico saranno ancor più elevati se questo adeguamento non può essere realizzato nell'ambito dei lavori di aggiornamento ordinari.

I Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna non sono interessati dalle modifiche.

5.3 Ripercussioni per l'economia

Un dazio minimo a tempo indeterminato per lo zucchero garantito mediante prezzi più elevati favorisce il primo stadio di trasformazione e i coltivatori di barbabietole da zucchero, a scapito dei produttori di derrate alimentari a valle e dei consumatori finali in Svizzera. Inoltre un settore protetto da misure di protezione doganale tende a perdere la sua concorrenzialità. I produttori di derrate alimentari contenenti zucchero che desiderano utilizzare l'indicazione di provenienza «Swissness» devono soddisfare le condizioni della legge sulla protezione dei marchi. Il fatto che questa esiga nella maggior parte dei casi l'impiego dello zucchero svizzero mette Zucchero Svizzero SA in una posizione di monopolio. Se invece si rinuncia a valorizzare

l'indicazione di provenienza svizzera delle materie prime impiegate, lo zucchero svizzero è in concorrenza con lo zucchero importato.

Questa situazione si manifesta sui mercati sia indigeni che esteri. Nel contesto del Protocollo n. 2 tra la Svizzera e l'UE il dazio minimo svantaggia i produttori svizzeri di prodotti agricoli trasformati rispetto ai produttori europei. Come finora, i consumatori finali continueranno ad avere la scelta tra prodotti fabbricati in Svizzera e prodotti esteri, che sia al momento degli acquisti nel Paese o nella regione frontaliere. Per i produttori svizzeri di derrate alimentari esiste un rischio di perdita dei mercati. All'esportazione il dazio minimo a tempo indeterminato comporta prezzi tendenzialmente più elevati dello zucchero e dei prodotti trasformati contenenti zucchero di produzione svizzera. Le aziende interessate possono trasferire i costi supplementari sui consumatori finali o ridurre il loro margine oppure negoziare il prezzo di acquisto dello zucchero contenuto.

I produttori che possiedono marchi ben affermati sul mercato – ad esempio, di cioccolato o di bevande energetiche – e che rinunciano a valorizzare l'indicazione di provenienza svizzera per i prodotti esportati possono inoltre ricorrere allo zucchero importato e chiedere la restituzione dei tributi di importazione al momento dell'esportazione. Questa libertà di scelta potrebbe portare a una diminuzione della domanda di zucchero indigeno che potrebbe incidere sulla redditività di Zucchero Svizzero SA poiché le sue fabbriche non lavorerebbero più a pieno regime.

Per le aziende di trasformazione dello zucchero l'obbligo di separare i flussi di merce secondo la provenienza è spesso sinonimo di investimenti supplementari. Il dazio minimo a tempo indeterminato le spingerà probabilmente a rivedere la loro strategia di investimento. Dovranno ponderare l'utilità della valorizzazione della provenienza svizzera, dell'impiego dello zucchero svizzero o il mantenimento a lungo termine delle sedi di produzione nel Paese.

Rispetto alla coltivazione di barbabietole da zucchero secondo la PER, i ricavi diminuiscono se la coltivazione non ricorre ai fungicidi e insetticidi o se rispetta le esigenze della produzione biologica. Occorre inoltre partire dal principio che le superfici totali di barbabietole da zucchero diminuiranno. Se il calo della produzione non è compensato con barbabietole importate, ne risulterà una campagna di trasformazione ancor più breve che si ripercuoterà sui due zuccherifici e quindi comporterà costi fissi più elevati per volume di zucchero prodotto. Secondo lo studio commissionato dalla filiera dello zucchero la quantità di trasformazione non deve situarsi tra i 0,9 e i 1,4 milioni di tonnellate di barbabietole da zucchero, detta «No-Go-Zone» poiché questa quantità presenta un doppio inconveniente: supera le capacità di lavorazione di uno zuccherificio, ma non basta ad assicurare il funzionamento redditizio dei due zuccherifici. La riduzione sostanziale della produzione indigena di barbabietole da zucchero potrebbe implicare che i tassi di autoapprovvigionamento Swissness di barbabietole da zucchero e di saccarosio (zucchero) fissati nell'ordinanza del 2 settembre 2015¹⁰ sull'utilizzo di indicazioni di provenienza svizzere per le derrate alimentari scendano al di sotto del 50 per cento. Questo significherebbe che la quota di zucchero di provenienza svizzera richiesta per poter etichettare il prodotto trasformato che lo contiene con l'indicazione «Swissness»

¹⁰ RS 232.112.1

sarà dimezzata. Questo indebolirebbe la posizione di monopolio di Zucchero Svizzero SA per lo zucchero svizzero poiché sarebbe possibile utilizzare una parte più elevata di zucchero importato nei prodotti contenenti zucchero con l'indicazione di provenienza svizzera.

La proposta della minoranza mira ad aumentare di nuovo la produzione indigena di barbabietole da zucchero. Questo permetterebbe di mantenere i tassi di autoapprovvigionamento Swissness di barbabietole da zucchero e di saccarosio al di sopra della soglia del 50 per cento e di rafforzare il monopolio di Zucchero Svizzero SA per lo zucchero svizzero.

Dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento poco importa che uno o due zuccherifici siano operativi in Svizzera contemporaneamente alle scorte obbligatorie.

5.4 Ripercussioni per la società

Il consumo pro capite di zucchero è di 40 kg all'anno. Sebbene il dazio minimo per lo zucchero renda leggermente più costosa la produzione di derrate alimentari contenenti tale elemento in Svizzera, non si prevede alcun impatto sul consumo totale di zucchero, poiché i prodotti trasformati importati contenenti zucchero non sono interessati dall'aumento dei dazi minimi.

5.5 Ripercussioni per l'ambiente

La barbabietola da zucchero è una coltura esigente che richiede un impiego intensivo di prodotti fitosanitari. L'aumento del contributo per singole colture a favore di questa pianta coltivata secondo le linee guida dell'agricoltura biologica o della produzione integrata ha lo scopo di creare incentivi per ridurre l'impiego di prodotti fitosanitari.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le modifiche si basano sugli articoli 104 e 104a della Costituzione federale (Cost.)¹¹, che conferiscono alla Confederazione ampi compiti e competenze in ambito di politica agricola.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto preliminare è compatibile con gli obblighi della Svizzera secondo il diritto vigente in ambito di OMC per quanto riguarda i massimali tariffari e i limiti

¹¹ RS 101

delle misure di sostegno legate alla produzione. Il contributo per singole colture è di per sé un sussidio consentito ai sensi dell'Accordo dell'OMC sull'agricoltura. D'altro canto, non è escluso che i partner commerciali possano considerare questa misura come una sovvenzione (indiretta) di prodotti trasformati, che potrebbe eventualmente essere considerata come una sovvenzione all'esportazione o una sovvenzione sostitutiva all'importazione vietata e quindi dar luogo ad azioni legali. Se la sovvenzione causa un danno ai produttori nazionali, i partner commerciali potrebbero inoltre prendere in considerazione misure di compensazione. La maggior parte degli accordi di libero scambio del nostro Paese, compreso quello del 1972 fra la Svizzera e l'UE, contiene anche disposizioni sulle sovvenzioni per prevenire misure pregiudizievoli alla concorrenza. In caso di controversia e a seconda dell'accordo, queste disposizioni prevedono misure correttive che vanno dalla consultazione su varie prescrizioni all'applicazione di dazi supplementari.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 1 Cost. l'Assemblea federale emana norme di diritto sotto forma di legge federale od ordinanza. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. e l'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002¹² sul Parlamento, tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

Il progetto preliminare contiene disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. 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 richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

L'articolo 54 LAgr è la base legale per gli aiuti finanziari relativi alla produzione di barbabietole da zucchero. I tassi di sussidio per ettaro devono ora essere sanciti dalla legge. Nel caso di contributi per singole colture, ciò comporterà nuove uscite vincolate di oltre 2 milioni all'anno; l'articolo 54 LAgr deve quindi essere soggetto al freno alle spese.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto preliminare non modifica la ripartizione dei compiti o il loro adempimento da parte della Confederazione e dei Cantoni.

¹² RS 171.10

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Secondo l'articolo 4 della legge federale del 5 ottobre 1990¹³ sui sussidi, nell'elaborazione, nell'emanazione e nella modifica delle norme di diritto concernenti gli aiuti finanziari e le indennità, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale si attengono ai principi del capitolo 2 di tale legge.

Il progetto preliminare contiene le basi legali per gli aiuti finanziari, la cui emanazione è stata effettuata in conformità con i principi enunciati nel presente capitolo della legge sui sussidi.

Nonostante la sua dipendenza dalle importazioni di semi di barbabietola da zucchero, fertilizzanti e prodotti fitosanitari, la produzione di zucchero in Svizzera contribuisce alla sicurezza dell'approvvigionamento. L'aiuto finanziario a tempo indeterminato è destinato a contrastare un ulteriore calo della produzione di barbabietole da zucchero per la fabbricazione di zucchero e quindi un peggioramento dell'utilizzo delle capacità di trasformazione esistenti di Zucchero Svizzero SA. La gestione finanziaria si basa sul quadro di pagamento della produzione e dello smercio. I Cantoni erogano direttamente i mezzi finanziari ai produttori di barbabietole da zucchero garantendo un uso efficiente dei fondi.

6.7 Delega di competenze legislative

Il progetto preliminare non delega alcuna nuova competenza legislativa al Consiglio federale.

6.8 Protezione dei dati

Secondo l'articolo 17 capoverso 1 della legge del 19 giugno 1992¹⁴ sulla protezione dei dati (LPD) gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali se esiste una base legale. I dati personali degni di particolare protezione possono essere trattati soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale (art. 17 cpv. 2 LPD).

Il progetto preliminare non include alcun trattamento di dati personali. Nei sistemi d'informazione della Confederazione sono e verranno elaborati soltanto i dati relativi al ricevimento degli aiuti finanziari. Poiché questi sistemi d'informazione contengono dati personali, l'autorizzazione al trattamento dei dati e alla consultazione degli stessi viene disciplinata a livello di ordinanza (ordinanza del 23 ottobre 2013¹⁵ sui sistemi d'informazione nel campo dell'agricoltura); la pertinente base legale è costituita dagli articoli 165c, 165d e 165e LAgr. Nell'ordinanza sono specificati quali servizi possono trattare o consultare i dati e per quali finalità.

¹³ RS 616.1

¹⁴ RS 235.1

¹⁵ RS 919.117.71

