



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese UFAE

Berna, 19 aprile 2023

Modifica dell'ordinanza del DEFR concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di
consultazione

Indice

1. Compendio	3
2. Situazione iniziale	8
2.1. Nuova strategia dell'AEP per l'alimentazione	8
2.2. Modello di approvvigionamento in caso di situazione di grave penuria.....	10
3. Conclusioni dell'analisi della politica in materia di approvvigionamento.....	11
3.1. Criteri per determinare le merci delle scorte obbligatorie.....	11
3.2. Cereali e patate	13
3.3. Oli e grassi commestibili, altri grassi	15
3.4. Zucchero.....	17
3.5. Prodotti lattiero-caseari	18
3.6. Carne.....	19
3.7. Frutta e verdura	20
3.8. Compensazione dell'apporto calorico mancante	20
3.9. Alimenti per animali.....	21
3.10. Sintesi delle modifiche previste per le scorte obbligatorie	23
4. Modifica delle scorte obbligatorie: attuazione	24
4.1. Procedura per stimare la fattibilità.....	24
4.2. Capacità di stoccaggio.....	25
4.3. Ripercussioni finanziarie	29
4.3.1. Sistema dei fondi di garanzia.....	29
4.3.2. Impiego dei mezzi del fondo di garanzia – ammortamenti	30
4.3.3. Mutui per scorte obbligatorie garantiti dalla Confederazione.....	32
4.3.4. Problemi di finanziamento nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali.....	33
4.3.5. Stima dei costi a seguito della modifica delle scorte obbligatorie	34
5. Ripercussioni	36
5.1. Ripercussioni per la Confederazione	36
5.2. Ripercussioni per i Cantoni	37
5.3. Ripercussioni sull'economia.....	37
5.4. Ripercussioni sulla società.....	38
5.5. Compatibilità con il diritto internazionale	38
6. Indice delle figure.....	40

1. Compendio

Conformemente alla legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531), la Confederazione adotta misure per garantire l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale in situazioni di grave penuria. Una delle misure preparatorie è la costituzione di scorte di beni d'importanza vitale. Secondo l'articolo 7 LAP, il Consiglio federale può prevedere per determinati beni d'importanza vitale la costituzione di scorte obbligatorie. In virtù dell'articolo 6 dell'ordinanza del 10 maggio 2017 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.11), il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) stabilisce il volume e la qualità delle merci. Questa competenza è stata esercitata con l'entrata in vigore dell'ordinanza del DEFR del 20 maggio 2019 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.111).

L'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) riesamina regolarmente la politica in materia di scorte obbligatorie. Sulla base dell'analisi dei rischi svolta nel 2017¹ e della strategia del 2018 per garantire l'approvvigionamento alimentare², l'AEP ha rivisto in maniera approfondita tale politica nel settore della produzione agricola e delle derrate alimentari. Nel maggio 2019 l'organizzazione dei quadri della milizia dell'AEP ha chiesto al Delegato all'approvvigionamento economico del Paese di modificare in maniera sostanziale il piano di costituzione di scorte obbligatorie. Il resoconto dell'AEP è stato presentato nell'ambito del Rapporto 2019 sulla costituzione di scorte obbligatorie³. Nel 2019 e nel 2020 sono stati inoltre depositati diversi interventi parlamentari che chiedevano una revisione e un eventuale ampliamento delle scorte obbligatorie⁴.

¹ Gefährdungsanalyse der wirtschaftlichen Landesversorgung, BWL, 2017 (non disponibile in italiano): https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/gefaehrungsanalyse_2017.pdf.download.pdf/Gefaehrungsanalyse%202017-genehmigt.pdf

² Strategische Ausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung, BWL, 2018 (non disponibile in italiano):

https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/strategie_2018.pdf.download.pdf/Strategie_WL_D_2018.pdf
[Publikationen \(admin.ch\)](https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/publikationen_admin.ch)

³ Rapporto sulla costituzione di scorte obbligatorie, UFAE, 2019:

https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/it/dokumente/themen/pflichtlager/bericht_zur_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15%20Vorratshaltungsbericht-i.pdf

⁴ Mozione Burgherr:

[20.3197 | Rivedere il piano di costituzione di scorte obbligatorie | Il Parlamento svizzero](https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203238)

Interpellanza Gruppo liberale radicale:

<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203238>

Interpellanza Müller Leo:

<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203305>

Interpellanza von Siebenthal:

<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204585>

In considerazione di queste richieste, l'AEP propone una modifica significativa delle scorte obbligatorie nel settore alimentare. Le modifiche previste riguardano merci per le quali il Consiglio federale ha già previsto la costituzione di scorte obbligatorie. Di conseguenza, in virtù dell'articolo 6 dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali, il DEFR ha la facoltà di stabilire le modifiche da apportare. Tuttavia, data la portata politica, finanziaria ed economica del progetto, è necessario svolgere una procedura di consultazione.

Sulla base della strategia del 2018 per garantire l'approvvigionamento alimentare⁵, nel Rapporto 2019 sulla costituzione di scorte obbligatorie⁶ viene utilizzato un nuovo modello per calcolare i volumi delle scorte obbligatorie. Questo modello tiene conto del fatto, descritto nell'analisi dei rischi del 2017, che nel settore agroalimentare si dovrà in futuro tener conto sempre più spesso della combinazione dei due aspetti descritti qui di seguito⁷.

In primo luogo si constata che le catene del valore stanno diventando sempre più frammentate e globali, ossia in generale sempre più complesse. Per garantire un approvvigionamento efficace è indispensabile la cooperazione di molti attori della catena del valore. Un'interruzione in singole parti della catena può provocare altre perturbazioni nei settori subordinati. Non si sa se e in che modo la pandemia di COVID-19, la guerra in Ucraina, un'eventuale penuria di energia o altri eventi porteranno all'abbandono delle complesse catene del valore a favore di catene del valore più locali.

In secondo luogo, i rischi sono sempre più numerosi e diversificati. Ad esempio, le disfunzioni di servizi d'importanza vitale come la logistica, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione o la fornitura di elettricità possono portare a situazioni di grave penuria tanto quanto il verificarsi di eventi gravi di ampia portata, gli effetti del cambiamento climatico, la carenza di gas naturale o le interruzioni delle forniture in seguito a pandemie, scioperi, ecc.

Per garantire la sicurezza alimentare sono determinanti due elementi: il momento del periodo vegetativo in cui si verifica un'interruzione e la causa dell'interruzione. A seconda del momento in cui un evento si sovrappone alle catene del valore e si

⁵ Strategische Ausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung, BWL, 2018 (non disponibile in italiano):

https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/strategie_2018.pdf.download.pdf/Strategie_WL_D_2018.pdf
[Publikationen \(admin.ch\)](#)

⁶ Rapporto sulla costituzione di scorte obbligatorie, UFAE, 2019:

https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/it/dokumente/themen/pflichtlager/bericht_zur_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15%20Vorratshaltungsbericht-i.pdf

⁷ Gefährdungsanalyse der wirtschaftlichen Landesversorgung, BWL, 2017 (non disponibile in italiano):

https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/gefaehrungsanalyse_2017.pdf.download.pdf/Gefaehrungsanalyse%202017-genehmigt.pdf

traduce in una situazione di grave penuria, gli strumenti che permettono di lottare efficacemente contro tale penuria variano notevolmente.

A causa di questa complessità, il modello di calcolo deve essere considerato un'approssimazione. Nonostante le indagini approfondite, è possibile che le modifiche proposte non rappresentino la risposta adeguata per tutte le crisi. Inoltre, per poter garantire in maniera ottimale l'approvvigionamento in situazioni di grave penuria, è necessario sviluppare ulteriormente o prendere in considerazione nuove misure dell'AEP.

Il nuovo modello di calcolo prevede che, con le scorte obbligatorie, l'approvvigionamento del Paese possa essere mantenuto a un livello ridotto (2300 kcal di consumo pro capite/giorno) fino all'inizio del nuovo periodo vegetativo (massimo 12 mesi). A tal fine viene preso in considerazione il contributo essenziale fornito dalla produzione interna per garantire l'approvvigionamento in situazioni di grave penuria. Per calcolare il volume delle scorte obbligatorie si ipotizza il blocco di tutte le importazioni di derrate alimentari e la necessità di una loro piena compensazione. Viene presa in considerazione l'interruzione non soltanto delle importazioni di prodotti grezzi, ma anche di prodotti trasformati, che in tempi normali contribuiscono in modo significativo all'approvvigionamento. Al contempo, si presuppone che possa essere mantenuta stabile la resa della produzione interna e che siano disponibili i mezzi di produzione necessari – all'occorrenza attingendo anche alle scorte obbligatorie. Dal calcolo risultano le seguenti proposte di modifica che, per motivi di trasparenza, sono ora espresse in termini di tonnellate e non più di copertura del fabbisogno.

- *Cereali*: oltre a compensare l'interruzione delle importazioni di prodotti grezzi, il modello di calcolo prevede che i cereali siano utilizzati per compensare anche altre calorie normalmente importate che non possono essere sostituite in altro modo a livello nazionale. Viene quindi proposto un aumento significativo del volume delle scorte obbligatorie di cereali (dalle attuali 507 900 t a 755 000 t, ossia un incremento di circa 250 000 t).
- *Oli e grassi commestibili*: a causa della forte dipendenza della Svizzera dall'approvvigionamento estero di oli e grassi commestibili vegetali, viene proposto un aumento del volume delle scorte obbligatorie di circa 10 000 tonnellate (dalle attuali 35 583 t a 44 000 t).
- *Alimenti per animali*: le scorte di alimenti ricchi di proteine per l'alimentazione degli animali dovranno in futuro coprire il fabbisogno medio di suini e pollame per circa due mesi. Queste scorte servono in particolare a garantire che, in una situazione di grave penuria, gli effettivi degli animali in questione possano essere ridotti in modo graduale. In una simile situazione l'approvvigionamento degli animali da reddito che consumano foraggio grezzo è garantito dalle rese dei pascoli e dagli alimenti ricchi di proteine disponibili a livello nazionale. Il progetto prevede quindi di ridurre il volume delle scorte obbligatorie a 58 000 tonnellate (dalle attuali 93 300 t).

Per quanto riguarda gli alimenti ricchi di energia, dal calcolo risulta che il fabbisogno di alimenti per animali, ridotto in seguito agli abbattimenti anticipati di bestiame, può in linea di principio essere coperto dalla produzione interna.

Considerata la sua elevata densità energetica e la buona conservabilità, lo zucchero dovrebbe continuare a contribuire anche in futuro a colmare il fabbisogno di 12 mesi. Per questo motivo, deve essere mantenuto nelle scorte obbligatorie come riserva strategica all'attuale livello di circa 55 000 tonnellate.

Le modifiche proposte sono presentate qui di seguito.

Figura 1: Panoramica degli adeguamenti proposti

Prodotto	Volume a fine 2021 ⁸	Volume proposto
Oli e grassi commestibili	35 583 tonnellate	44 000 tonnellate
Grano tenero per l'alimentazione umana, grano duro per l'alimentazione umana, riso	199 400 tonnellate	205 000 tonnellate ⁹
Grano tenero a doppio uso / per compensare l'apporto calorico mancante	140 000 tonnellate	550 000 tonnellate
Alimenti ricchi di energia per l'alimentazione di animali	168 500 tonnellate	(in caso di grave penuria deve essere disponibile esclusivamente per l'alimentazione umana; il fabbisogno di alimenti ricchi in energia per l'alimentazione di animali può essere coperto dalla produzione interna)
Alimenti ricchi di proteine per l'alimentazione di animali (ora solo per suini e pollame)	93 300 tonnellate	58 000 tonnellate

La costituzione di scorte di sementi di colza non è oggetto del presente progetto. Il Consiglio federale ha già emanato la nuova ordinanza sulla costituzione di scorte obbligatorie di sementi (RS 531.215.61), entrata in vigore il 1° aprile 2022.

Da un esame svolto dalla cooperativa Réservesuisse con altri parti interessate è emerso che, in linea di principio, è possibile aumentare il volume delle scorte obbligatorie nella misura richiesta. In base alle stime del 2022 la modifica prevista, ossia lo stoccaggio dell'intero volume aggiuntivo di scorte obbligatorie proposto, comporterebbe costi supplementari annui ricorrenti di 17 milioni di franchi quale

⁸ Valori arrotondati.

⁹ Di queste, 40 000 tonnellate sono proposte sotto forma di cereali senza glutine (ad es. riso o granturco) per coprire il fabbisogno delle persone allergiche.

indennità per le spese di deposito e i costi di capitale. Se il finanziamento continua a essere garantito mediante tributi simili ai dazi, le entrate doganali della Confederazione diminuirebbero. Per l'aumento delle scorte obbligatorie e lo sviluppo della necessaria infrastruttura occorre prevedere almeno 10 anni. Le entrate doganali scenderebbero parallelamente ai lavori di ampliamento. Se la prassi in materia di ammortamento dovesse rimanere invariata, i costi di finanziamento una tantum per le merci depositate ammonterebbero a 84 milioni (prezzi di mercato 2021) e la riduzione delle entrate doganali sarebbe distribuita su diversi anni (dato che l'immagazzinamento delle merci è legato allo sviluppo dell'infrastruttura di stoccaggio). Se non potessero essere prelevati sufficienti contributi per il fondo di garanzia, spetterebbe alla Confederazione assumere i costi per la costituzione delle scorte obbligatorie.

Un ampliamento delle scorte obbligatorie nella misura proposta comporterebbe investimenti per le infrastrutture di stoccaggio pari a circa 240–280 milioni di franchi. I costi di investimento, stimati a circa 1000 franchi per tonnellata di merce stoccata, sarebbero finanziati tramite l'indennità per le spese di deposito e i costi di capitale e quindi inclusi nei suddetti costi annuali di 17 milioni di franchi.

Nella pratica, per ammortizzare le parti fisse delle infrastrutture occorrono 33 anni, per gli impianti 12,5 anni. Le imprese che, per rispondere al previsto ampliamento delle scorte obbligatorie, investono in nuove infrastrutture vogliono essere certe di poter continuare a coprire i loro costi con l'indennità per le spese di deposito e i costi di capitale, anche se il Consiglio federale dovesse decidere di ridurre nuovamente la quantità delle scorte obbligatorie. Occorre quindi garantire che, durante il periodo di ammortamento, le organizzazioni incaricate delle scorte obbligatorie includano questi costi di investimento nelle tariffe delle indennità versate ai depositari di scorte.

Considerata la necessità di investimento per le infrastrutture supplementari, l'ampliamento delle scorte obbligatorie si estenderà probabilmente su un periodo di circa 10 anni. Di conseguenza, fino alla costituzione delle scorte obbligatorie supplementari l'auspicato miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento avverrà solo gradualmente.

I parametri utilizzati nel modello di calcolo per determinare i volumi necessari di scorte obbligatorie dovranno essere aggiornati regolarmente, a intervalli accettabili per l'economia. L'evoluzione demografica, la variazione del rapporto fra le merci prodotte internamente e le merci importate come pure la modifica delle abitudini di consumo (ad es. aumento delle importazioni di prodotti trasformati) potrebbero implicare un adeguamento dei volumi effettivamente depositati. Questi cambiamenti porterebbero a loro volta a una modifica delle capacità di stoccaggio necessarie e dei corrispondenti oneri finanziari.

2. Situazione iniziale

2.1. Nuova strategia dell'AEP per l'alimentazione

L'ultima revisione completa della strategia sulla costituzione di scorte obbligatorie risale al 2003. Le grandi linee della strategia sono state mantenute invariate fino al 2014. Nel 2015, nel rapporto sulla costituzione di scorte obbligatorie, l'AEP ha indicato che, a causa della rapida evoluzione del contesto nel settore delle derrate alimentari e dei mezzi di produzione agricoli, le scorte obbligatorie avrebbero dovuto essere riviste sulla base di una nuova strategia.

Nel 2017 l'AEP ha svolto un'analisi completa dei rischi, da cui è emerso che dal 2003 le catene del valore sono diventate più complesse e i rischi maggiormente diversificati. La combinazione di queste due tendenze potrebbe avere un impatto sempre più negativo sull'approvvigionamento o addirittura portare a una situazione di grave penuria.

Nel 2018 l'AEP ha adottato una nuova strategia per garantire l'approvvigionamento di derrate alimentari¹⁰ in situazioni di grave penuria. La strategia prevede in particolare che il periodo preso in considerazione venga esteso da tre mesi alla durata del periodo vegetativo (massimo 12 mesi). Si tratta del periodo necessario fino alla maturazione del nuovo raccolto, nel caso in cui un raccolto sia in gran parte o completamente compromesso a causa ad esempio della siccità o delle forti precipitazioni.

Inoltre, bisogna tenere conto dei cambiamenti a livello di condizioni interne. La resa è stata aumentata grazie ai progressi compiuti nell'allevamento e nelle tecniche di coltivazione; tuttavia, negli ultimi decenni vi è stata una costante crescita demografica mentre la superficie dedicata alla produzione alimentare ha continuato a diminuire. Tra il 1985 e il 2009 sono andati persi circa 85 000 ettari di superficie agricola utile e di superficie d'estivazione. La Svizzera rientra pertanto fra i Paesi europei con una delle più basse superfici coltivate per abitante e con uno dei più elevati aumenti demografici.

Considerando tutti i generi alimentari, nel 2020 il grado di autoapprovvigionamento lordo si è attestato al 56 per cento. Dedotte le importazioni di alimenti per animali risulta in media un grado di autoapprovvigionamento netto del 49 per cento. Prosegue il lieve calo degli anni precedenti. Questa tendenza negativa è riconducibile soprattutto al fatto che la popolazione è cresciuta più velocemente rispetto alla produzione alimentare. La popolazione residente permanente è aumentata di un quinto circa negli ultimi vent'anni. Questa crescita ha comportato un costante incremento del consumo totale di derrate alimentari¹¹.

Parallelamente, negli anni è cambiato anche il comportamento delle imprese e dei consumatori. Mentre in passato erano soprattutto i prodotti grezzi a essere

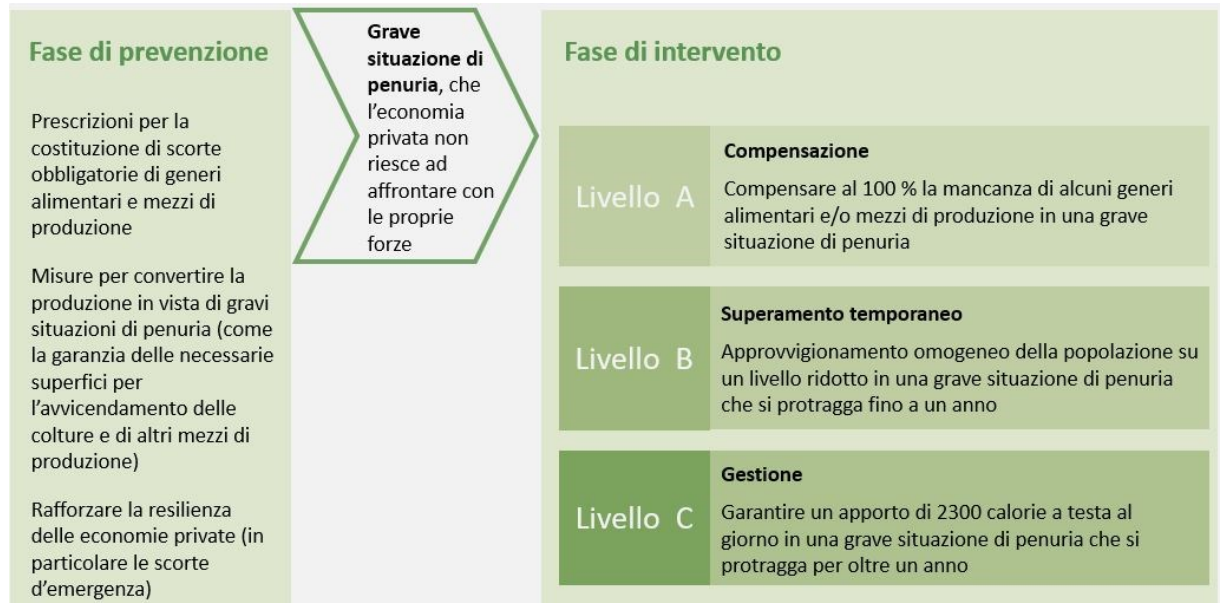
¹⁰ Strategische Ausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung, BWL, 2018 (non disponibile in italiano).

¹¹ [Rapporto agricolo 2022 - Grado di autoapprovvigionamento](#)

importati e trasformati in Svizzera, oggi vengono importati prodotti finiti e, sempre più spesso, semilavorati alimentari che vengono poi trasformati nel nostro Paese.

La nuova strategia¹² tiene conto delle mutate condizioni quadro. Prevede in particolare che nella fase di prevenzione vengano attuate le prescrizioni per la costituzione di scorte. In caso di crisi, in vista di un'eventuale espansione della produzione, occorre inoltre garantire le necessarie superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) e altre basi di produzione. L'acronimo SAC designa le superfici coltivate qualitativamente più idonee all'agricoltura¹³.

Figura 2: Strategia dell'AEP dal 2018, obiettivi di approvvigionamento



La strategia prevede una fase di intervento articolata su tre livelli.

- **Livello A:** se la situazione di grave penuria riguarda soltanto alcuni beni di importanza vitale non sostituibili, si cerca di colmare interamente il fabbisogno liberando scorte obbligatorie, sostenendo le importazioni ed eventualmente limitando le esportazioni.
- **Livello B:** se la situazione di grave penuria rischia di protrarsi fino a un anno, oltre all'impiego di scorte obbligatorie viene limitata l'offerta per contenere i consumi e distribuire i beni che scarseggiano in modo equo a tutta la popolazione. In questo periodo l'interruzione delle importazioni deve poter essere compensata ricorrendo alle scorte obbligatorie affinché la popolazione disponga almeno della quantità minima di calorie necessaria.
- **Livello C:** se la situazione di grave penuria si protrae per più di un anno, oltre a limitare l'offerta si possono aumentare le colture sfruttando le superfici

¹² Strategische Ausrichtung der wirtschaftlichen Landesversorgung, BWL, 2018 ([non disponibile in italiano](#)).

¹³ [Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture 2020](#)

disponibili per l'avvicendamento delle colture al fine di garantire un apporto minimo di 9630 kJ (2300 kcal) per persona al giorno.

Nel quadro dei livelli A e B la costituzione di scorte obbligatorie è particolarmente importante. Nel livello C è necessario una conversione della produzione. Dato che le misure previste dall'AEP implicano un determinato tempo di preparazione, è importante che le economie domestiche dispongano sempre di scorte individuali di emergenza per una settimana.

2.2. Modello di approvvigionamento in caso di situazione di grave penuria

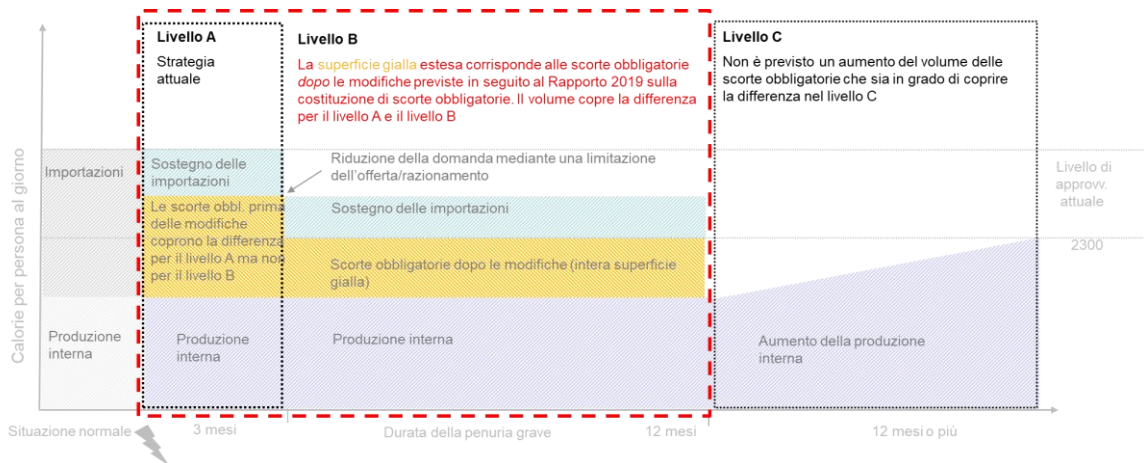
Fondandosi su queste basi strategiche l'AEP ha sviluppato un modello di calcolo che ha funto da base per la revisione delle scorte obbligatorie nel settore dell'alimentazione.

Il modello parte dal presupposto che, nel peggiore dei casi, le importazioni di derrate alimentari si interrompano completamente ma la produzione interna rimanga costante, che i mezzi di produzione necessari possano essere ottenuti in particolare ricorrendo alle scorte obbligatorie e che nel corso dell'anno la quantità di calorie consumate possa essere ridotta al minimo vitale. In applicazione del principio di prevenzione, nel suo calcolo l'AEP presuppone che si verifichi una situazione di grave penuria di ampia portata. Se le importazioni fossero in parte possibili, si potrebbe mettere a disposizione della popolazione una quantità di calorie superiore a quella minima.

Il modello di calcolo è solo un'approssimazione e funge da base per valutare il volume delle scorte obbligatorie, che saranno poi disponibili in qualsiasi situazione di grave penuria, indipendentemente dalla causa.

Il calcolo (cfr. fig. 3) prevede in successione la compensazione totale dei deficit di importazioni (livello A, mesi 1–3 di una situazione di penuria), una compensazione ridotta (livello B, mesi 4–12 di una situazione di penuria) e, infine, misure per ottimizzare la produzione interna (livello C) nel caso in cui le importazioni non siano riprese dopo un anno. Partendo dal presupposto che la conversione della produzione interna prevista dal modello di calcolo richiede tempo prima di essere pienamente attuata e supponendo l'assenza di importazioni, il livello C della strategia non garantisce l'approvvigionamento mediante le scorte obbligatorie. Per coprire le quantità eventualmente mancanti nel livello C bisognerebbe aumentare ulteriormente in maniera significativa le scorte obbligatorie. Ciò implicherebbe un onere supplementare che, in base alle stime dell'AEP, sarebbe eccessivo nella situazione attuale. Un simile aumento non quindi è oggetto del presente progetto.

Figura 3: Modello di calcolo



Il nuovo calcolo si basa sul consumo finora registrato di prodotti grezzi soggetti all'obbligo di costituzione di scorte e sul loro consumo sotto forma di prodotti trasformati. Si deve tenere conto anche della forma in cui viene prevalentemente consumata una derrata alimentare. I cereali panificabili, ad esempio, vengono convertiti in farina applicando un coefficiente di resa in farina usuale, e i frutti oleosi figurano come olio.

Naturalmente occorre tener conto che, in caso di grave penuria, si possono eventualmente ottimizzare anche i processi di trasformazione per migliorare l'approvvigionamento di energia alimentare (ad es. aumento del grado di macinazione). Attualmente non è tuttavia possibile stimare i tempi necessari affinché gli adeguamenti siano efficaci.

I parametri utilizzati nel modello di calcolo vengono aggiornati regolarmente, a intervalli accettabili per l'economia. L'evoluzione demografica, la variazione del rapporto fra le merci prodotte internamente e le merci importate come pure la modifica delle abitudini di consumo (ad es. aumento delle importazioni di prodotti da trasformare) potrebbero portare a un adeguamento del volume effettivo delle scorte obbligatorie.

3. Conclusioni dell'analisi della politica in materia di approvvigionamento

3.1. Criteri per determinare le merci delle scorte obbligatorie

Per poter adeguare le scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali alla nuova strategia dell'AEP sono state analizzate le esigenze per la costituzione di scorte.

In primo luogo sono stati stabiliti i generi alimentari e gli alimenti per animali di cui costituire scorte obbligatorie. Per ragioni pratiche, è possibile costituire scorte obbligatorie solo per un numero ristretto di derrate alimentari di base e alimenti per animali, che siano di consumo corrente e idonei allo stoccaggio.

Su questa base sono state prese in considerazione le derrate che costituiscono i componenti principali della nostra alimentazione in termini di apporto calorico e di altre sostanze nutritive essenziali o che sono molto importati per la produzione di alimenti¹⁴. Le derrate alimentari di base selezionate per questa valutazione sono alimenti che secondo il bilancio nutrizionale rappresentano almeno il cinque per cento dell'apporto calorico complessivo^{15 16}. In questo modo si garantisce che vengano incluse solo le principali categorie di derrate alimentari, il che a sua volta assicura una rotazione sufficiente delle merci stoccate. Sono inoltre stati presi in considerazione gli alimenti per animali corrispondenti ai criteri di selezione.

Figura 4: Categorie di derrate alimentari di base selezionate

Categoria derrate alimentari di base	Contributo all'apporto calorico complessivo¹⁷
Cereali e patate	23 %
Oli e grassi commestibili	14 %
Prodotti lattiero-caseari (incl. il burro)	19 %
Zucchero	14 %
Carne	10 %
Frutta e verdura	6 %

Le derrate alimentari sono quindi state valutate in base al modello di calcolo selezionato in funzione della loro dipendenza dalle importazioni, della loro sostituibilità e dell'opportuna diversificazione delle merci stoccate.

Per quantificare il contributo delle varie derrate alimentari al raggiungimento dell'obiettivo specifico di compensare l'interruzione delle importazioni ci si è basati sull'attuale grado di autoapprovvigionamento. Per le derrate alimentari di origine animale è stato preso in considerazione il grado di autoapprovvigionamento netto. Questo comprende la quota di derrate alimentari di origine animale che possono essere prodotte a livello nazionale senza l'importazione di alimenti per animali¹⁸.

¹⁴ In questo contesto l'AEP si basa sulla definizione di derrate alimentari di base dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO): «A staple food is one that is eaten regularly and in such quantities as to constitute the dominant part of the diet and supply a major proportion of energy and nutrient needs», <http://www.fao.org/docrep/u8480e/U8480E07.htm>, 22.01.2019

¹⁵ Categorie adeguate conformemente alle statistiche e stime delle derrate alimentari «Statistische Erhebung und Schätzungen Ernährung» (non disponibile in italiano), Agristat 2016, Ø 2011-2015

¹⁶ Le categorie di merci che non raggiungono il valore soglia del 5 % sono escluse come possibili scorte obbligatorie, come ad esempio le bevande alcoliche, gli stimolanti, le noci, gli amidi, il pesce, i frutti di mare, le leguminose e le spezie.

¹⁷ Statistische Erhebung und Schätzungen Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, media degli anni 2012–2016

¹⁸ Il grado utilizzato per il calcolo è il grado di autoapprovvigionamento netto medio per tutti i prodotti di origine animale (Ø 2012-2016), <https://www.agrarbericht.ch/de/markt/marktentwicklungen/selbstversorgungsgrad>, 17.11.17 (non disponibile in italiano).

La maggior parte delle derrate alimentari di base ha proprietà nutrizionali simili e può quindi essere sostituita per un determinato periodo di tempo senza effetti rilevanti in termini nutrizionali. Ciò non vale però per tutte le categorie di derrate di base. Ad esempio, gli oli e i grassi commestibili non possono essere completamente sostituiti a lungo termine perché altrimenti verrebbero a mancare macro e micronutrienti essenziali. Sono state quindi esaminate le restrizioni per un'eventuale sostituzione di diverse categorie di alimenti.

Per la valutazione della sostituibilità prevalgono le considerazioni di tipo nutrizionale. Tuttavia, dato che una forte concentrazione su un numero limitato di prodotti comporta diversi problemi (ad es. frequenza di rotazione, finanziabilità, accettazione da parte del mercato in caso di crisi), oltre al criterio della sostituibilità va presa in considerazione anche la necessità di garantire una diversificazione – seppur minima – delle scorte obbligatorie.

In caso di grave penuria, le derrate alimentari provenienti dalle scorte obbligatorie devono completare la produzione interna¹⁹ per almeno 12 mesi.

Le scorte diminuiscono più rapidamente nei primi tre mesi, in particolare per il fatto che, all'inizio di una situazione di grave penuria, nel settore agroalimentare occorre procedere a numerosi adeguamenti per ridurre il livello di approvvigionamento (cfr. fig. 3).

Sono inoltre stati stimati in maniera approssimativa i volumi delle scorte libere di derrate alimentari che sarebbero disponibili, in aggiunta alle scorte obbligatorie, in caso di improvviso problema di approvvigionamento. Tali volumi non sono tuttavia stati presi in considerazione nel calcolo a causa dell'incertezza riguardo al momento in cui si verificherà una grave penuria e delle fluttuazioni a cui sottostanno le scorte libere durante l'anno. Queste scorte possono essere molto basse nel periodo precedente al raccolto e quindi la loro inclusione nel calcolo potrebbe portare a valori sovrastimati.

3.2. Cereali e patate

Il contributo dei cereali e delle patate all'apporto calorico complessivo è pari al 23 per cento²⁰. Entrambi forniscono all'organismo soprattutto carboidrati complessi. In questo senso sono pertanto considerati insieme. Inoltre, a seconda del grado di macinazione dei cereali, forniscono proteine, vitamine e fibre alimentari. Complessivamente, circa la metà dei cereali consumati in Svizzera proviene dalla produzione interna, anche se vi sono notevoli differenze a seconda della varietà di cereale.

Un'interruzione delle importazioni di cereali e patate porterebbe a un deficit calorico del 10 per cento rispetto al totale dell'energia alimentare attualmente consumata (6% in caso di consumo ridotto). Ciò modificherebbe negativamente la

¹⁹ Riferimento: Ø2012–2016

²⁰ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, cap. 6, media degli anni 2012–2016

composizione dell'alimentazione poiché diminuirebbe la quota, già ridotta, di carboidrati complessi.

Per compensare l'interruzione delle importazioni sarebbero necessarie, per il livello A (approvvigionamento completo), scorte obbligatorie pari ad almeno 84 000 tonnellate di cereali. Per garantire un approvvigionamento ridotto (livello B), dovrebbero essere stoccate altre 120 000 tonnellate di cereali, per un totale di 204 000 tonnellate di cereali di qualità minima usuale sul mercato.

Le varietà di cereali e le patate si distinguono sotto numerosi aspetti. In termini di consumo, i più utilizzati sono: frumento panificabile (60 %), grano duro (13 %), patate (11 %) e riso (8 %). Poiché il frumento panificabile e le patate hanno un elevato grado di autoapprovvigionamento, i consumi ridotti nel livello B potrebbero essere coperti dalla sola produzione interna. Le eventuali scorte obbligatorie sarebbero quindi necessarie solo nel primo livello (primi tre mesi senza contenimento dei consumi). Se, conformemente alla strategia, l'obiettivo è quello di compensare completamente alcuni beni nel livello A, allora le scorte obbligatorie di cereali dovrebbero comprendere almeno 25 000 tonnellate di grano tenero, 27 000 tonnellate di grano duro e 12 000 tonnellate di riso per ovviare al deficit di importazioni.

Nel livello B, le scorte obbligatorie di cereali dovrebbero poter coprire il consumo di 61 000 tonnellate di grano duro e di 28 000 tonnellate di riso. In termini di importanza nutrizionale, il grano duro e il grano tenero possono essere sostituiti da qualsiasi altro carboidrato complesso. Il riso è invece più difficile da sostituire in quanto, oltre alle patate e al granturco, è l'unica fonte significativa di carboidrati complessi per le persone affette da celiachia e/o da forme più lievi d'intolleranza al glutine. In caso di crisi dovrebbe quindi poter essere sostituito da un'altra fonte di carboidrati complessi senza glutine. Una sostituzione completa delle importazioni di riso richiederebbe scorte obbligatorie di almeno 40 000 tonnellate di cereali senza glutine. Dal punto di vista dell'AEP, oltre al riso è ora possibile stoccare anche il granturco. Se il volume delle scorte obbligatorie di cereali senza glutine è più basso, bisogna garantire che in caso di grave penuria le persone che soffrono di allergie o intolleranze abbiano una quantità sufficiente di cereali senza glutine.

Per quanto concerne la trasformazione va osservato che, per il grano duro e, da qualche anno, anche per il grano tenero, la tendenza è quella di sostituire le importazioni di prodotti grezzi con importazioni di prodotti semilavorati o finiti²¹. Questo aspetto deve essere preso in considerazione in vista dello sviluppo delle capacità di trasformazione nei prossimi anni. Dato che le scorte obbligatorie hanno principalmente lo scopo di garantire un apporto calorico sufficiente, l'AEP specifica soltanto il volume di cereali da stoccare (ad eccezione dei quantitativi di riso o

²¹ Rapporto del mercato anno cerealicolo 2017/2018 «Aumenti significativi delle importazioni di pane», Ufficio federale dell'agricoltura UFAG, settore Analisi del mercato

granturco senza glutine), il che presuppone che a livello nazionale siano disponibili le capacità di trasformazione corrispondenti.

Conclusione: un'interruzione delle importazioni di cereali deve essere compensata da scorte obbligatorie di cereali. Per coprire il fabbisogno nei livelli A e B dovrebbero essere stoccate 204 000 tonnellate di cereali di qualità minima usuale sul mercato. Dal punto di vista nutrizionale non è necessario specificare la composizione delle scorte obbligatorie; costituiscono un'eccezione il riso e il granturco, che sono ben tollerati dall'organismo. Per questi cereali vanno previste scorte obbligatorie complessive di 40 000 tonnellate per coprire il fabbisogno delle persone allergiche.

3.3. Oli e grassi commestibili, altri grassi

Le derrate alimentari che rientrano nella categoria degli oli e dei grassi commestibili vegetali forniscono il 14 per cento dell'apporto calorico complessivo²². Inoltre, una quantità rilevante di grassi è assunta attraverso altre categorie di prodotti, in particolare tramite altre derrate alimentari di origine vegetale (come il burro di cacao, considerato uno stimolante), che insieme agli oli e ai grassi commestibili vegetali rappresentano poco più del 50 per cento dell'apporto lipidico, nonché attraverso le derrate alimentari di origine animale (latte, carne e grassi animali)²³.

La dipendenza dalle importazioni è molto elevata per gli oli e i grassi commestibili vegetali. A parte l'olio di colza e l'olio di girasole, il cui grado di autoapprovvigionamento ammonta rispettivamente a più dell'80 per cento e del 7 per cento²⁴, tutti gli oli sono completamente importati. In caso di interruzione delle importazioni verrebbe a mancare quasi l'80 per cento dell'approvvigionamento di oli e grassi vegetali. Per compensare interamente questo deficit sarebbero necessarie nel livello A, in base alla strategia, circa 31 000 tonnellate.

Per quanto riguarda i grassi commestibili di origine animale, invece, il grado di autoapprovvigionamento è elevato. Un'interruzione delle importazioni avrebbe solo un impatto marginale. I grassi provenienti dai prodotti lattiero-caseari, ad esempio, rimarrebbero disponibili al 97 per cento. La diminuzione dei grassi di origine animale determinata dalla riduzione degli effettivi di suini e pollame dovrebbe, a causa della durata degli abbattimenti, incidere sul bilancio alimentare solo a partire dal livello B.

Pertanto, il ruolo degli oli e dei grassi commestibili vegetali può essere relativizzato anche per il livello B (approvvigionamento ridotto). Insieme agli oli vegetali prodotti in Svizzera, i prodotti lattiero-caseari e la carne permetterebbero, considerato il loro grande contributo all'apporto lipidico e l'elevato grado di

²² Statistische Erhebung und Schätzungen Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, media degli anni 2012–2016; dati relativi al consumo [TJ]

²³ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2017, cap. 6, tab. 6.8 e 6.9.

²⁴ Agristat, 2016, media degli anni 2010–2015

autoapprovvigionamento, di fornire circa la metà della quantità di grassi attualmente consumata²⁵. Ciò consentirebbe di coprire all'incirca il 18 per cento del fabbisogno energetico globale e sarebbe quindi, da un punto di vista nutrizionale, quasi sufficiente per la fase di consumi ridotti (dal 4° al 12° mese), dato che in base alle raccomandazioni nutrizionali gli oli e i grassi commestibili dovrebbero rappresentare tra il 20 (soglia minima) e il 35 per cento (soglia massima) dell'apporto calorico giornaliero²⁶. Il due per cento mancante per raggiungere questa soglia minima potrebbe essere colmato con scorte obbligatorie aggiuntive di oli e grassi commestibili. A tal fine sarebbero necessarie circa 1500 tonnellate al mese, corrispondenti a circa 13 000 tonnellate per i nove mesi del livello B.

I requisiti minimi possono essere soddisfatti con 44 000 tonnellate di oli e grassi commestibili provenienti dalle scorte obbligatorie. Per contro, l'adeguamento dei processi di trasformazione industriale e delle abitudini alimentari potrebbe risultare difficile. Nel giro di tre mesi la disponibilità di oli e grassi commestibili vegetali scenderebbe a circa un terzo del livello abituale, richiedendo una conversione significativa dei processi di produzione.

In termini di consumo, i principali oli utilizzati sono l'olio di girasole (36%), l'olio di colza (24%), l'olio di palma – compresa la stearina di palma – (19%) e l'olio di oliva (10%). Il restante 11 per cento è suddiviso tra olio di cocco, olio di palmisti, olio di arachidi e miscele di oli vegetali diversi²⁷.

A livello di utilizzo, gli *hardoil* (oli allo stato solido), come l'olio di palma, la stearina di palma, l'oleina di palma, l'olio di cocco e l'olio di arachidi, vengono prevalentemente impiegati, viste le loro proprietà, come ingredienti nell'industria di trasformazione e sono raramente consumati direttamente²⁸.

I *softoil* (oli allo stato liquido a temperatura ambiente) sono utilizzati sia per l'industria di trasformazione che per il consumo diretto. Il consumo diretto riguarda principalmente l'olio di colza, di girasole e d'oliva. Se la sostituzione dei «softoil» con gli «hardoil» potrebbe rivelarsi difficile per motivi tecnici, il contrario sarebbe possibile ma comporterebbe un periodo di adattamento, modifiche tecnologiche e una certa perdita di qualità nel prodotto finale.

²⁵ In base al calcolo: 42 % (quota di grassi da oli e grassi commestibili vegetali) * 23 % (grado di autoapprovvigionamento di oli e grassi commestibili vegetali)
+ 28 % (quota di grassi provenienti dai prodotti lattiero-caseari) * 97% (grado di autoapprovvigionamento netto di prodotti lattiero-caseari)
+ 17 % (quota di grassi provenienti dalla carne) * 64 % (grado di autoapprovvigionamento netto di carne)
+ 15 % (quota di grassi provenienti da altri alimenti) * 0 % (grado di autoapprovvigionamento teorico proveniente da altri tipi di alimenti, ossia noci, frutti oleosi, pesce, 50 % delle uova, ecc.).

²⁶ Società Svizzera di Nutrizione, senza data.

²⁷ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2017, cap. 6, media degli anni 2012–2016.

²⁸ Le informazioni riportate di seguito si basano sulla perizia dei quadri di milizia dell'AEP.

In termini di importanza nutrizionale, vi sono notevoli differenze tra i vari oli: l'olio di colza e l'olio di oliva forniscono acidi grassi essenziali che non sono presenti negli altri oli menzionati. Anche se da un punto di vista nutrizionale la sostituzione dell'olio di colza e dell'olio di oliva con altri oli e grassi commestibili vegetali non è raccomandata, questo aspetto deve essere relativizzato in caso di crisi. Secondo una stima dei quadri di milizia, le conseguenze nutrizionali di una simile sostituzione non dovrebbero essere percepibili sull'arco di un anno²⁹.

Per ragioni tecniche vengono stoccati principalmente i «softoil». Questi oli hanno una durata di conservazione più lunga e possono essere raffinati varie volte, anche se con una certa perdita di materia. L'olio d'oliva rappresenta un'eccezione, dato che nella maggior parte dei casi è importato già confezionato, con una durata di conservazione limitata. Anche i semi oleosi sono adatti allo stoccaggio, ma hanno lo svantaggio di occupare maggiore spazio.

Oltre agli oli e ai grassi commestibili vegetali, pure quelli di origine animale sono possibili sostituti. Considerate le loro proprietà e le loro possibilità di utilizzo, anche questi sono adatti allo stoccaggio. Gli oli e i grassi animali possono sostituire quelli vegetali nelle scorte obbligatorie a condizione di disporre delle capacità di trasformazione e delle possibilità di utilizzarli.

Conclusione: per i primi tre mesi devono essere disponibili almeno 31 000 tonnellate di oli e grassi commestibili mentre per i nove mesi successivi 13 000 tonnellate.

Il totale delle scorte obbligatorie ammonta quindi a 44 000 tonnellate. Con questo volume vengono raggiunti gli obiettivi strategici minimi per l'approvvigionamento alimentare. Tuttavia, questa strategia implica nel livello B un adeguamento considerevole delle abitudini alimentari e dell'utilizzo degli oli e dei grassi commestibili. Considerando l'idoneità allo stoccaggio e la sostituibilità di questi prodotti dal punto di vista nutrizionale nonché le finalità di utilizzo, la maggior parte delle scorte obbligatorie dovrebbe essere costituita da «softoil». I grassi animali possono sostituire altri oli a condizione di disporre delle capacità di trasformazione e delle possibilità di utilizzarli. La composizione e la forma delle scorte obbligatorie (semi oleosi, raffinati o anche confezionati) non sono quindi ulteriormente specificate dall'AEP. Tuttavia, devono sempre riflettere le capacità di trasformazione e le possibilità di utilizzo interne.

3.4. Zucchero

In Svizzera vengono consumate oltre 300 000 tonnellate di zucchero all'anno. Il contributo dello zucchero all'apporto calorico complessivo è pertanto pari al 14 per cento circa³⁰. Tra il 2012 e il 2016 il grado di autoapprovvigionamento in Svizzera

²⁹ Stime d'intesa con i quadri di milizia.

³⁰ Statistische Erhebung und Schätzungen Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, media degli anni 2012–2016

era in media del 74 per cento circa³¹. La resa è tuttavia soggetta ad oscillazioni, in particolare per ragioni climatiche. Inoltre la produzione interna si basa interamente su sementi importate.

Attualmente, in caso di interruzione delle importazioni mancherebbero circa 21 000 tonnellate di zucchero nei primi tre mesi per colmare interamente il fabbisogno (livello A), il che corrisponde a circa il quattro per cento dell'apporto calorico complessivo. Durante la fase di approvvigionamento ridotto (livello B), invece, la produzione interna coprirebbe il 98 per cento del consumo, anch'esso rivisto al ribasso. Con una scorta obbligatoria di 4 000 tonnellate si potrebbe coprire il rimanente due per cento del fabbisogno di zucchero. Con un totale di 25 000 tonnellate i nuovi obiettivi strategici sarebbero raggiunti. Concretamente, ciò corrisponderebbe a una riduzione delle scorte attuali di circa il 60 per cento.

Dal punto di vista nutrizionale lo zucchero è una pura fonte di energia. In caso di penuria potrebbe essere sostituito da qualsiasi altro alimento ricco di energia. Per contro, lo zucchero non è adatto a sostituire altre derrate alimentari. Grazie alla sua buona conservabilità e all'immediata utilizzabilità, lo zucchero è tuttavia particolarmente indicato per lo stoccaggio, il che depone a sfavore di una riduzione delle scorte.

Grazie alla loro elevata densità energetica, le scorte obbligatorie di zucchero permettono inoltre di diminuire le scorte obbligatorie di altre merci e contribuiscono quindi alla diversificazione delle scorte obbligatorie. Per le sue proprietà a livello di trasformazione, lo zucchero è particolarmente importante per la conservazione di altre derrate alimentari.

Conclusione: in considerazione dell'incerta evoluzione del grado di autoapprovvigionamento, dell'efficiente contributo alla diversificazione delle scorte obbligatorie e della vulnerabilità della produzione interna, le scorte obbligatorie di zucchero devono essere mantenute all'attuale livello di circa 55 000 tonnellate per garantire una riserva strategica³².

3.5. Prodotti lattiero-caseari

Insieme al burro, i prodotti lattiero-caseari forniscono il 19 per cento dell'apporto calorico complessivo³³. Sono fonti importanti di proteine e grassi e contengono preziose sostanze nutritive. Il grado di autoapprovvigionamento lordo in Svizzera per questa categoria di derrate alimentari è del 117 per cento³⁴. Un'interruzione delle importazioni di prestazioni preliminari (soprattutto mangimi concentrati) avrebbe un impatto negativo, ma il tasso di autoapprovvigionamento netto sarebbe

³¹ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2016, Ø 2013–2017, cap. 6

³² Consumo medio degli anni 2013–2017.

³³ Statistische Erhebung und Schätzungen Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, media degli anni 2012–2016

³⁴ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2017, cap. 6.

comunque molto alto, pari al 97 per cento, in particolare se si considera che il consumo attuale di questi prodotti supera quello raccomandato³⁵. Nonostante la crescente concentrazione, le aziende produttrici di latte rimangono numerose. La produzione in Svizzera è geograficamente ben distribuita³⁶.

Conclusione: in caso di interruzione delle importazioni rimarrebbe disponibile una quantità sufficiente di prodotti lattiero-caseari, motivo per cui la costituzione di scorte obbligatorie per questi prodotti non è necessaria dal punto di vista degli obiettivi strategici. Il trascurabile deficit energetico derivante da una minore produzione dovuta alla mancanza di mangimi concentrati importati è preso in considerazione nell'apporto calorico complessivo.

3.6. Carne

La carne fornisce il 10 per cento dell'apporto calorico complessivo³⁷. È una fonte importante di proteine e grassi e contiene preziose sostanze nutritive. Il grado di autoapprovvigionamento lordo è pari all'80 per cento circa³⁸ (quello netto è del 64 %)³⁹.

Nonostante la crescente concentrazione, il numero di aziende agricole produttrici di carne è elevato e la produzione in Svizzera è geograficamente ben distribuita⁴⁰. Dato che il consumo attuale supera quello raccomandato, la produzione interna di carne sarebbe sufficiente per coprire il fabbisogno anche in caso di interruzione delle importazioni di alimenti per animali.

Conclusione: non è necessario costituire scorte di carne in aggiunta alle scorte stagionali esistenti, soprattutto perché in caso di grave penuria le esportazioni verrebbero ridotte. Le scorte sarebbero inoltre molto onerose. Si prevede di compensare la perdita del 36 per cento di calorie derivanti dalla carne mediante scorte obbligatorie di derrate alimentari di origine vegetale. Il deficit energetico risultante è preso in considerazione nell'apporto calorico complessivo.

³⁵ <https://www.blv.admin.ch/blv/it/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/empfehlungen-informationen/schweizer-lebensmittelpyramide.html>

³⁶ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2017, cap. 3.

³⁷ Statistische Erhebung und Schätzungen Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, 2012-2016.

³⁸ Proviande, 2017.

³⁹ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2017, cap. 6, grado di autoapprovvigionamento della carne (80 %) * quota netta per le derrate alimentari, Ø2012-2015 (75 %); tratto da Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (SES) 2016 (non disponibile in italiano), cap.6.7, pag. 144.

⁴⁰ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2017, cap. 3.

3.7. Frutta e verdura

Il contributo della frutta e della verdura all'apporto calorico complessivo è pari al sei per cento⁴¹. Il grado di autoapprovvigionamento per la verdura fresca è del 50 per cento circa, anche se la maggior parte delle sementi viene importata. Il grado di autoapprovvigionamento per la frutta si colloca attorno al 30 per cento⁴². Frutta e verdura contribuiscono in maniera significativa all'apporto di micronutrienti e un'interruzione prolungata delle importazioni potrebbe avere conseguenze negative per determinati gruppi, in particolare bambini, donne incinte, malati o persone anziane. Tuttavia, costituire scorte per queste due categorie di prodotti non è possibile o solo a costo di grosse perdite qualitative e quantitative.

Conclusione: frutta e verdura non si prestano alla costituzione di scorte obbligatorie. Si deve comunque tener conto del deficit calorico causato da un'interruzione delle importazioni. Nel quadro delle misure per garantire l'approvvigionamento alimentare a lungo termine, come l'ottimizzazione della produzione agricola, vengono tuttavia prese in considerazione anche le proprietà nutrizionali di queste due categorie.

3.8. Compensazione dell'apporto calorico mancante

Per garantire una compensazione corrispondente a quanto previsto nel quadro della strategia 2018 (livelli A e B) sono necessarie scorte obbligatorie aggiuntive. Per poter quantificare i volumi supplementari si calcola il quantitativo di cereali necessario per colmare l'apporto calorico mancante⁴³. Dato che le quantità minime di frumento panificabile sono già specificate, non vi sono restrizioni sul tipo e sulla qualità di queste scorte. Si parte dal presupposto che le merci possano essere trasformate all'interno del Paese e siano idonee all'alimentazione umana. Di conseguenza, il deficit calorico potrebbe essere compensato stoccando 550 000 tonnellate di cereali.

Una parte di questo stock può essere coperto dalle attuali scorte di cereali a doppio uso per l'alimentazione di animali. Occorre tuttavia sempre garantire che la qualità dei cereali a doppio uso soddisfi i requisiti per l'alimentazione umana diretta. Occorre inoltre assicurare che la parte di popolazione affetta da celiachia abbia accesso a una quantità sufficiente di cereali senza glutine.

Conclusione: l'apporto calorico che, in caso di grave penuria, mancherebbe per raggiungere gli obiettivi strategici nonostante le scorte obbligatorie di cereali, oli e grassi commestibili vegetali nonché zucchero, potrebbe essere compensato con i carboidrati complessi di un quantitativo supplementare di cereali. Un volume di

⁴¹ Statistische Erhebung und Schätzungen Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, media degli anni 2012-2016.

⁴² Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (non disponibile in italiano), Agristat 2017, capitolo 6.

⁴³ Per i cereali ci si basa su un coefficiente di resa del 75% e sul tenore calorico medio delle varie farine.

550 000 tonnellate di cereali (ossia 250 000 tonnellate in più rispetto a oggi) adatti all'alimentazione umana permetterebbe di colmare l'apporto calorico mancante.

3.9. Alimenti per animali

In generale, in una situazione di grave penuria, la quota dell'apporto calorico destinata all'alimentazione umana deve essere il più elevata possibile. I prodotti vegetali adatti al consumo umano forniscono più sostanze nutritive se consumati direttamente dall'uomo rispetto a quelli trasformati tramite l'allevamento. Fanno eccezione i prodotti di origine animale che possono essere ottenuti con un'alimentazione a base di foraggi grezzi. Gli alimenti per animali adatti anche all'alimentazione umana (soprattutto i cereali) dovrebbero quindi essere distribuiti agli animali con parsimonia in caso di penuria.

Il calcolo delle necessarie scorte obbligatorie di alimenti per animali si basa sulle considerazioni esposte qui di seguito⁴⁴:

In genere gli animali che consumano foraggio grezzo possono essere allevati senza apporto di cereali o di prodotti proteici concentrati. I bovini sono la principale specie di consumatori di foraggio grezzo e l'85 per cento della loro alimentazione è garantita da alimenti per animali prodotti in Svizzera⁴⁵. In caso di grave penuria, gli animali che consumano foraggio grezzo saranno nutriti con le rese dei pascoli e i mangimi ricchi di proteine disponibili nel nostro Paese.

Gli effettivi degli animali che dipendono dai mangimi concentrati (pollame e suini) verrebbero ridotti, in caso di grave penuria, al 10 per cento del livello attuale nel caso del pollame e al 12 per cento nel caso dei suini. La riduzione degli effettivi dovrebbe avvenire il più rapidamente possibile, tenendo conto delle capacità di macellazione e dell'assorbimento del mercato.

Per il calcolo ci si basa su razioni alimentari medie. Viene effettuata una suddivisione del fabbisogno in razioni di mantenimento, di compensazione e di produzione solo dove è necessario e opportuno. Inoltre, nel calcolo del fabbisogno vengono presi in considerazione solo gli alimenti ricchi di energia e di proteine, escludendo eventuali aminoacidi e micronutrienti aggiuntivi per ottimizzare le razioni.

Dato che gli alimenti ricchi di proteine derivanti dalla produzione interna, in particolare i pannelli di colza (sottoprodotti dell'estrazione di olio commestibile),

⁴⁴ Gli animali domestici di qualsiasi tipo sono esclusi dai calcoli. Il loro approvvigionamento spetta unicamente ai detentori. Nell'opuscolo «Scorte d'emergenza – per ogni evenienza» l'UFAE raccomanda pertanto di costituire una scorta di cibo per animali domestici.

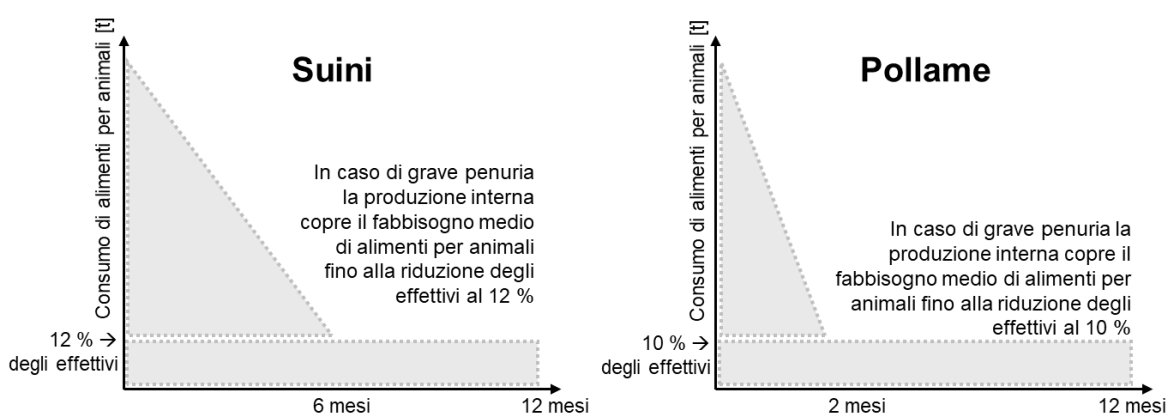
⁴⁵ Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung» (non disponibile in italiano), Agristat, 2017, cap. 4.3 Produktionsmittel und Umwelt e cap. 4.3. Futtermittelbilanz: Futtermittel-Verwendung nach Tierkategorie. Futtermittel für Rindvieh, quota di produzione nazionale in %: 92 % delle tonnellate, 90 % dell'energia netta lattazione, 87 % delle proteine assorbibili nell'intestino a partire dall'energia disponibile; tratto da Statistische Erhebung und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung (SES) 2016 (non disponibile in italiano), cap. 4.3. Futtermittelbilanz: Futtermittel-Verwendung nach Tierkategorie

vengono prodotti continuamente ma in piccole quantità, possono essere presi in considerazione per coprire il fabbisogno del bestiame solo dopo la riduzione degli effettivi. Il fabbisogno all'inizio della crisi deve continuare a essere garantito dalle scorte obbligatorie.

Sulla base delle condizioni quadro sopra descritte è stato definito il volume delle scorte obbligatorie di alimenti per animali. In caso di conversione completa della produzione interna, queste scorte devono permettere di garantire un'alimentazione adeguata degli animali monogastrici fino alla riduzione graduale degli effettivi.

La Figura 5 indica l'evoluzione del fabbisogno per tipo di alimento per animali:

Figura 5: Riduzione degli effettivi di suini e pollame da reddito



In teoria, la produzione interna annuale di alimenti per animali permetterebbe di coprire il fabbisogno fino all'abbattimento del bestiame se tali alimenti fossero interamente disponibili al momento in cui si verifica la situazione di grave penuria. Tuttavia, a causa della dinamica di produzione degli alimenti ricchi di proteine in Svizzera, dovrebbero essere disponibili scorte finché la produzione interna non sarà in grado di soddisfare il fabbisogno degli effettivi di bestiame rimanenti. Secondo i calcoli, è necessaria una scorta di alimenti ricchi di proteine di 58 000 tonnellate.

Per quanto riguarda gli alimenti ricchi di energia, dal calcolo risulta che il fabbisogno di alimenti per animali, ridotto in seguito agli abbattimenti anticipati di bestiame, può in linea di principio essere coperto dalla produzione interna. In caso di grave penuria dovrebbe all'occorrenza essere possibile destinare la totalità delle scorte obbligatorie di cereali all'alimentazione umana.

Attualmente le scorte obbligatorie sono costituite principalmente da farina di estrazione di soia. In futuro, circa il 25 per cento delle scorte obbligatorie dovrebbe essere composto anche da altri alimenti ricchi di proteine, ad esempio glutine di granturco, proteine di patata, pannelli e residui solidi di colza o di girasole, ecc. Il quantitativo di proteine di queste scorte obbligatorie dovrà sempre corrispondere al quantitativo di proteine dell'equivalente di farina di estrazione di soia (25 % delle scorte obbligatorie).

Una riduzione degli effettivi di bestiame in seguito agli abbattimenti anticipati porterebbe temporaneamente a un'offerta eccedente di grassi animali. Grazie alla qualità elevata di questi grassi, l'eccedenza potrebbe essere utilizzata per l'alimentazione umana se le capacità di stoccaggio fossero sufficienti. Tuttavia, dato che la produzione di grassi animali diminuisce in maniera costante con la riduzione degli effettivi di bestiame, queste quote non sono considerate nei calcoli.

Conclusione: per quanto riguarda gli alimenti ricchi di proteine, per determinare un volume delle scorte obbligatorie di alimenti per animali che permetta di raggiungere un livello ottimale di scorte per l'alimentazione umana sono presi in considerazione solo gli animali che si nutrono di mangimi concentrati (pollame e suini). In caso di grave penuria, gli effettivi di questi animali vengono ridotti in modo graduale. Fino al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione prefissato, il fabbisogno di mangimi concentrati dovrebbe essere coperto ricorrendo alle scorte obbligatorie. Sono necessarie scorte obbligatorie equivalenti a 58 000 tonnellate di farina di estrazione di soia.

Per quanto riguarda gli alimenti ricchi di energia, dal calcolo risulta che il fabbisogno di alimenti per animali, ridotto in seguito agli abbattimenti anticipati di bestiame, può in linea di principio essere coperto dalla produzione interna. In caso di grave penuria dovrebbe all'occorrenza essere possibile destinare la totalità delle scorte obbligatorie di cereali all'alimentazione umana.

3.10. Sintesi delle modifiche previste per le scorte obbligatorie

L'analisi mostra che, considerato il contesto specifico della Svizzera (dipendenza dalle importazioni, aumento delle importazioni di prodotti semilavorati o finiti, perdita di superfici coltivabili, crescita demografica, dipendenza da mezzi di produzione importati, ecc.) e i rischi attuali, è necessario aumentare le scorte obbligatorie, soprattutto di derrate alimentari. Nella tabella qui di seguito sono riportate le modifiche che l'AEP propone di apportare ai volumi delle scorte obbligatorie. Va sottolineato che i dati presentati per illustrare il fabbisogno (o il consumo) si basano sul consumo interno e non tengono conto delle esportazioni.

Figura 6: Sintesi delle modifiche previste per le scorte obbligatorie

Prodotto	Volume a fine 2021⁴⁶	Volume proposto
Oli e grassi commestibili	35 583 tonnellate	44 000 tonnellate
Grano tenero per l'alimentazione umana, grano duro per l'alimentazione umana, riso	199 400 tonnellate	205 000 tonnellate ⁴⁷
Grano tenero a doppio uso / per compensare l'apporto calorico mancante	140 000 tonnellate	550 000 tonnellate (in situazioni di grave penuria devono essere disponibili esclusivamente per l'alimentazione umana)
Alimenti ricchi di energia per l'alimentazione di animali	168 500 tonnellate	
Farina di estrazione di soia per l'alimentazione di animali (ora solo per suini e pollame)	93 300 tonnellate	58 000 tonnellate

4. Modifica delle scorte obbligatorie: attuazione

4.1. Procedura per stimare la fattibilità

Gli adeguamenti proposti dall'AEP per quanto riguarda la composizione delle scorte obbligatorie sono di portata considerevole. Per questo motivo l'UFAE ha chiesto una stima della fattibilità⁴⁸ a Réservesuisse, che gestisce i fondi di garanzia per la costituzione delle scorte obbligatorie nel settore alimentare.

Réservesuisse ha analizzato l'infrastruttura di stoccaggio in Svizzera, compresa quella utilizzata per le scorte obbligatorie, avvalendosi dei dati già in suo possesso sulle infrastrutture dei suoi membri. Ha inoltre svolto alcuni sondaggi per rilevare la capacità d'immagazzinamento di altri operatori, al di fuori di Réservesuisse, coinvolgendo – per il tramite dell'agenzia di consulenza Flury & Giuliani GmbH di Zurigo – anche gli operatori che non gestiscono scorte obbligatorie.

Altre informazioni sono state fornite dalla cooperativa Fenaco, che ha messo a disposizione i dati sui propri fornitori in materia di stoccaggio e, in particolare, sui

⁴⁶ Valori arrotondati.

⁴⁷ Di queste, 40 000 tonnellate sono proposte sotto forma di cereali senza glutine (ad es. riso) per coprire il fabbisogno delle persone allergiche.

⁴⁸ I dati si basano sul parere di Réservesuisse del 15 dicembre 2021 in merito all'aumento delle scorte proposte; le indennità per le spese di deposito sono state calcolate in base alle aliquote del 2022. I prezzi delle scorte si basano su un rilevamento di gennaio 2022.

centri collettivi di raccolta dei cereali. I rilevamenti comprendono tutti i fornitori di servizi di stoccaggio rilevanti per i cereali in Svizzera.

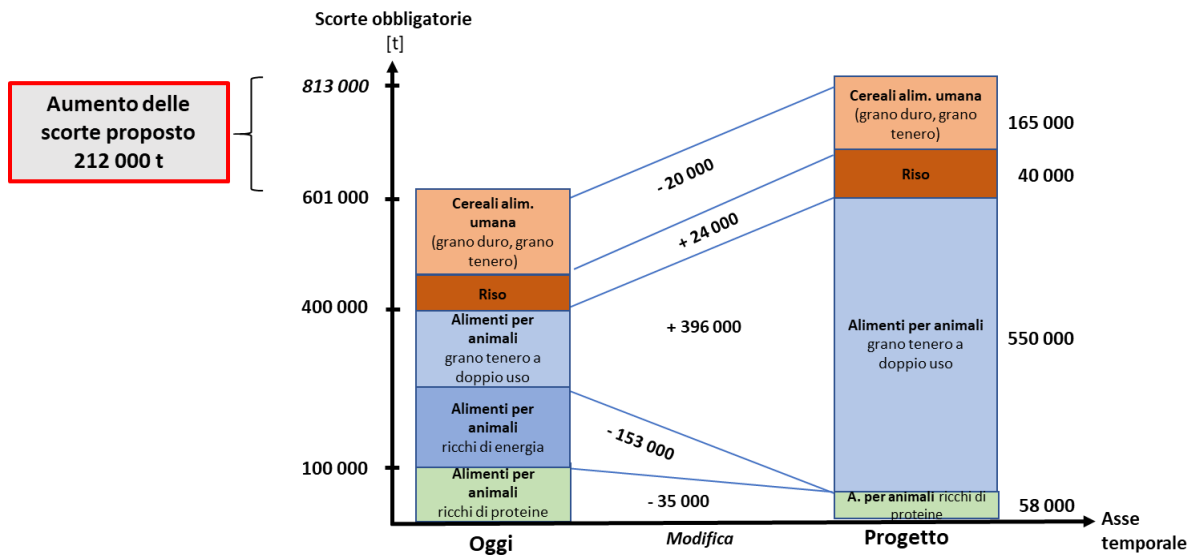
Le stime presentate qui di seguito si riferiscono al 2019 per quanto riguarda la copertura del fabbisogno (calcoli dell'AEP) e al 2022 per quanto riguarda i costi. Eventuali futuri cambiamenti riguardo ai consumi e ai costi della merce e dello stoccaggio porteranno a una corrispondente modifica della capacità richiesta e degli oneri finanziari.

4.2. Capacità di stoccaggio

Dai primi accertamenti risulta che sono disponibili capacità di stoccaggio supplementari per oli e grassi commestibili, ed è anche possibile assicurare la movimentazione della merce per preservarne la qualità. Diversa si presenta invece la situazione dei magazzini per i cereali (riso incluso). Nella presente sezione si esporrà quindi soltanto la situazione dell'immagazzinamento dei cereali (silos). Per gli oli e i grassi commestibili le stime sui costi avvengono alla luce della capacità regionale di immagazzinamento odierna, non ancora del tutto sfruttata. Nel caso del riso, l'aumento previsto corrisponde al consumo svizzero di sei mesi; da notare tuttavia che una conservazione di qualità presuppone un onere considerevole.

Nella Figura 7 sono rappresentati schematicamente gli adeguamenti previsti riguardo alle riserve obbligatorie di cereali. In futuro, in caso di grave penuria, tutti i tipi di cereali (fra cui anche i cereali da foraggio rientranti nelle scorte obbligatorie) dovranno poter essere destinati all'alimentazione umana. In altre parole, ciò significa che le attuali scorte obbligatorie di cereali da foraggio dovranno essere sostituite da cereali a doppio uso, cioè adatti anche all'alimentazione umana. Quindi, oltre all'aumento delle scorte, è prevista anche la sostituzione di 396 000 tonnellate con merci di diversa qualità. L'attuale quantità di cereali da foraggio non a doppio uso non verrà più dichiarata come scorta obbligatoria, ma continuerà a essere tenuta come scorta, e quindi a richiedere una certa capacità d'immagazzinamento. Per gli alimenti ricchi di proteine per l'alimentazione di animali – segnatamente farina di estrazione di soia – si propone invece una diminuzione del volume. Concretamente, il quantitativo totale delle scorte per queste merci deve essere ridotto di circa 35 000 tonnellate.

Figura 7: Modifica del volume delle scorte obbligatorie (senza oli e grassi commestibili)



Fonte: Réservesuisse

Nel complesso, la riduzione delle scorte obbligatorie di alimenti ricchi di proteine per l'alimentazione di animali e le maggiori scorte previste di cereali per il consumo umano e di cereali a doppio si traducono in un aumento netto delle scorte obbligatorie di 212 000 tonnellate. Riguardo alle capacità di stoccaggio, occorre notare che le infrastrutture attuali per gli alimenti ricchi di proteine non sempre sono adatte allo stoccaggio di cereali. Il settore interpellato parte dal presupposto che vadano prima di tutto ridotte le scorte obbligatorie di farina di soia, il cui deposito intermedio avviene oggi nei porti fluviali di Basilea in grandi contenitori di cemento, tuttavia non idonei alla conservazione dei cereali. A suo parere, solamente il 15 per cento circa di queste infrastrutture potrebbe essere impiegato per stoccare 5000 tonnellate di cereali. La capacità di stoccaggio che non potrebbe più essere sfruttata (ca. 30 000 t) andrebbe dunque aggiunta a quella richiesta per incrementare le scorte di cereali. Per aggiungere 212 000 tonnellate di scorte obbligatorie va quindi prevista una capacità di stoccaggio supplementare di 242 000 tonnellate.

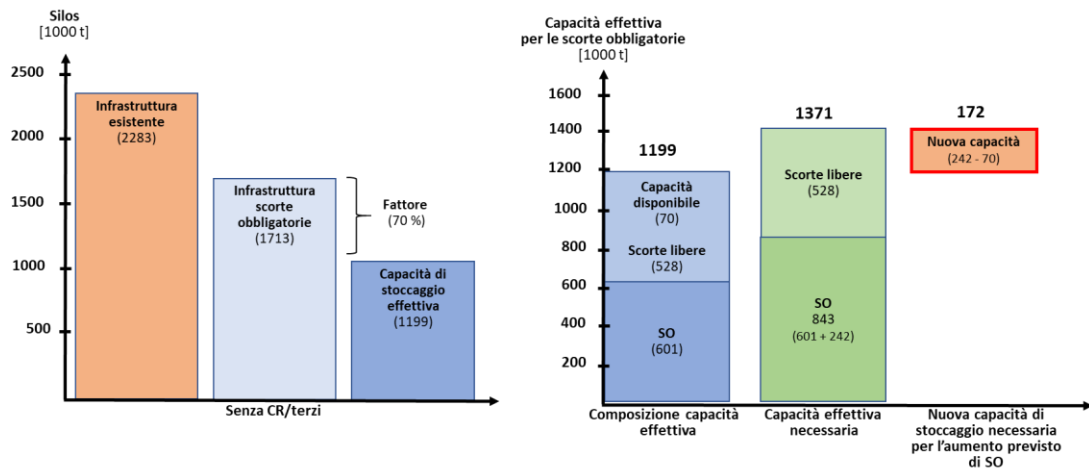
Nel caso dei cereali, per quanto riguarda la capacità di stoccaggio bisogna altresì tener presente la differenza fra la capacità teorica e la capacità effettivamente utilizzabile di un silo: non sempre è possibile sfruttare completamente la capacità teorica, dato che la merce deve essere immessa, estratta o spostata per garantirne la buona conservazione. Esistono inoltre diversi vincoli per lo stoccaggio di merci contrassegnate da label e denominazioni regionali nonché condizioni che impediscono il pieno sfruttamento della capacità di stoccaggio di un silo per cereali. Negli scenari illustrati di seguito si presuppone che lo sfruttamento medio delle capacità di stoccaggio ammonti al 70 per cento.

La Figura 8 illustra, nel primo grafico, la misura in cui l'attuale infrastruttura viene utilizzata per lo stoccaggio delle scorte obbligatorie di cereali (SO), ovvero di 1 713 000 tonnellate. Con uno sfruttamento medio del 70 per cento si raggiunge una capacità di stoccaggio effettiva di 1 199 000 tonnellate.

Il secondo grafico della Figura 8 mostra il fabbisogno di capacità di stoccaggio supplementare. Attualmente la scorta di cereali ammonta a 601 000 tonnellate. Le imprese, inclusi i centri di raccolta dei cereali (CR), sfruttano una capacità di stoccaggio pari a 528 000 tonnellate per le loro necessità aziendali. A questa si aggiungono le capacità inutilizzate e le capacità già pianificate delle imprese, pari a 100 000 tonnellate. Calcolando uno sfruttamento medio del 70 per cento, allo stato attuale si arriva a una capacità di stoccaggio per le scorte obbligatorie ancora disponibile di 70 000 tonnellate.

La capacità di stoccaggio utilizzata dalle imprese per le loro necessità aziendali (attualmente di 528 000 t) non può essere ridotta, dato che è abbinata all'attività operativa delle stesse. Questa capacità di stoccaggio oscilla attualmente fra il 45 e il 50 per cento della capacità di stoccaggio effettiva. Il grado di sfruttamento della capacità di stoccaggio effettivamente esistente e idonea al deposito delle scorte obbligatorie è del 94 per cento circa, un valore considerato molto alto dagli attori economici.

Figura 8: Composizione della capacità di stoccaggio per i cereali (in 1000 t)



Fonte: Réservesuisse

L'aumento proposto di 242 000 tonnellate porta a un totale di scorte obbligatorie di 843 000 tonnellate di cereali. Questa quantità richiede una capacità di stoccaggio effettiva totale di 1 371 000 tonnellate (scorte obbligatorie e capacità di stoccaggio delle imprese per le necessità aziendali). L'aumento previsto delle scorte non può quindi essere realizzato con le infrastrutture attuali.

L'aumento delle scorte richiede una maggiore capacità di stoccaggio pari a 172 000 tonnellate. Se le strutture vengono sfruttate in media al 70 per cento della loro capacità, ciò significa che occorre trovare una capacità di stoccaggio supplementare di 245 000 tonnellate. Gli esperti stimano i costi di costruzione dei silos a 1000 franchi per tonnellata di merce stoccata. Seguendo questo approccio, per aumentare la capacità d'immagazzinamento per 245 000 tonnellate si arriva a un investimento di 245 milioni di franchi. Questo investimento spetta agli attori economici e i fondi di garanzia compenserebbero i costi d'investimento versando indennità per la costituzione delle scorte per la durata dell'ammortamento dei silos (v. sezione sul sistema dei fondi di garanzia).

Secondo le imprese consultate, i silos supplementari dovrebbero essere pronti una decina di anni dopo la decisione definitiva di costruzione.

Si tratta di investimenti sul lungo termine. Nella pratica, per ammortizzare le parti fisse delle infrastrutture occorrono 33 anni, per gli impianti 12,5 anni. Con l'ammortamento contabile si garantisce la costituzione di riserve finanziarie sufficienti per la manutenzione e il rinnovo degli impianti. La decisione concernente l'aumento delle capacità di stoccaggio dovrebbe tenere conto del fatto che questi investimenti sono ripartiti sul lungo termine.

Le imprese che, per rispondere al previsto ampliamento delle scorte, investono in nuove infrastrutture vogliono essere certe di poter computare tali costi. Occorre quindi garantire la validità delle indennità per le spese di deposito e i costi di capitale per tutta la durata dell'ammortamento, anche se il Consiglio federale dovesse decidere di ridurre la quantità delle scorte. Le organizzazioni incaricate delle scorte obbligatorie, i depositari di scorte e l'UFAE devono accordarsi, ove necessario, per un approccio idoneo in tal senso.

Le imprese chiedono un sistema di scorte obbligatorie flessibile

Le imprese commerciali sfruttano le capacità libere di stoccaggio principalmente per gestire al meglio le fluttuazioni dei prezzi e dell'offerta sui mercati internazionali. A seguito della crescente volatilità dei mercati, le imprese auspicano un sistema di scorte flessibile che consenta loro di sfruttare una parte delle scorte obbligatorie per le loro necessità aziendali.

I beni agricoli, per via della loro stagionalità, comportano picchi di carico dei silos durante la raccolta. I depositari di scorte obbligatorie di cereali, in particolare, vorrebbero dunque poter ridurre leggermente il volume delle scorte obbligatorie prima di immagazzinare il nuovo raccolto. Ciò permetterebbe di spezzare i picchi di carico dei silos e di ridurre la necessità di creare nuove capacità d'immagazzinamento per il previsto aumento delle scorte obbligatorie, con ripercussioni positive anche sui relativi costi. D'altro canto però, si avrebbe una minore sicurezza dell'approvvigionamento proprio nel momento in cui le giacenze in magazzino provenienti dall'ultimo raccolto sono molto ridotte. Inoltre, riducendo le scorte obbligatorie proprio prima del raccolto si aumenterebbe l'offerta e si eserciterebbe una pressione sui prezzi del nuovo raccolto, senza contare che, nelle cattive annate, bisognerebbe ricorrere alle importazioni per ripristinare le scorte obbligatorie temporaneamente ridotte.

Conclusione: per aumentare le scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali è necessario disporre di strutture aggiuntive (silos) con una capienza di 245 000 tonnellate.

Per ragioni pratiche, l'aumento delle scorte dovrà essere scaglionato su un periodo di circa dieci anni; in caso contrario, si correrebbe il rischio di restringere le capacità di stoccaggio destinate alle necessità aziendali.

La decisione di aumentare le scorte deve essere abbinata alla garanzia, per i depositari delle scorte, di poter continuare a coprire i loro costi d'investimento

anche se la quantità di scorte dovesse nuovamente essere adeguata. In tal senso, occorre prevedere una procedura specifica da seguire in caso di necessità.

Occorre esaminare in che misura la flessibilizzazione dei volumi delle scorte obbligatorie auspicata da alcune imprese sia fattibile e opportuna dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento.

4.3. Ripercussioni finanziarie

I costi generati dall'adeguamento delle scorte obbligatorie nel settore alimentare devono essere indennizzati per il tramite dell'attuale sistema di fondi di garanzia conformemente agli articoli 16 segg. LAP. Questi costi incidono sul consuntivo della Confederazione. In primo luogo, nel settore delle scorte obbligatorie di cereali e alimenti per animali, oli e grassi commestibili nonché zucchero diminuiranno le entrate federali, dato che il necessario aumento dei contributi federali ai fondi di garanzia andrà a scapito dei dazi doganali riscossi. Per queste merci vigono dazi tariffari e i contributi al fondo di garanzia sono compresi nell'imposizione doganale. Se accordi internazionali o le regolamentazioni vigenti sul mercato impongono una riduzione dell'imposizione doganale, vanno in primo luogo ridotte le aliquote dei dazi doganali e soltanto in secondo luogo l'importo dei contributi al fondo di garanzia (art. 19 LAP). In seconda battuta, se non possono essere prelevati sufficienti contributi per il fondo di garanzia, spetta alla Confederazione assumere i costi non coperti per la costituzione delle scorte obbligatorie.

Qui di seguito si illustra più in dettaglio il sistema dei fondi di garanzia, prima di passare alla stima dei costi supplementari per le scorte obbligatorie.

4.3.1. Sistema dei fondi di garanzia

In virtù della LAP il Consiglio federale può rendere obbligatoria la costituzione di scorte per alcuni beni di importanza vitale. I settori interessati dalla costituzione di scorte obbligatorie possono riunirsi in organizzazioni di diritto privato e istituire fondi di garanzia per i singoli gruppi di beni al fine di coprire le spese di deposito e i costi di capitale e per compensare le fluttuazioni di prezzo delle merci depositate. La costituzione di un'organizzazione specifica è facoltativa, ma una volta creata la Confederazione ne rende obbligatoria l'affiliazione per i depositari di scorte. Al momento tutti i settori assoggettati dal Consiglio federale alla costituzione di scorte obbligatorie dispongono di un fondo di garanzia.

Per sostenere il fondo di garanzia esistono due sistemi: quello della prima messa in circolazione, che prevede il prelievo di contributi sia sui beni importati sia su quelli prodotti in Svizzera, e quello dell'autorizzazione generale d'importazione, in cui vengono tassate solamente le importazioni.

Réservesuisse, che gestisce il fondo di garanzia per le derrate alimentari e gli alimenti per animali, applica il sistema dell'autorizzazione generale d'importazione. I contributi al fondo di garanzia sono prelevati agli importatori delle merci sottoposte all'obbligo di costituire scorte obbligatorie basandosi sui dati trasmessi dall'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini. Conformemente all'articolo 16 capoverso 5 LAP, la riscossione di contributi non è ammessa su

derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale.

Anche l'impiego dei mezzi finanziari è disciplinato per legge: essi possono solamente coprire le spese di deposito e i costi di capitale, compensare le fluttuazioni di prezzo e ammortizzare le merci delle scorte obbligatorie (art. 22 OAEP, RS 531.11), nonché essere utilizzati per gestire e amministrare le organizzazioni preposte. Le imprese sono indennizzate per le spese di deposito in base a criteri uniformi.

I mezzi finanziari di un fondo non appartengono né alle imprese tenute a versare i contributi né alla Confederazione: rappresentano un patrimonio separato privato, soggetto a restrizioni di diritto pubblico della facoltà di disporre e sono posti sotto la supervisione della Confederazione. La costituzione, la modifica e lo scioglimento del fondo di garanzia e del suo statuto devono essere approvate dal DEFR. I relativi regolamenti vengono sottoposti all'approvazione dell'UFAE. Quest'ultimo vigila affinché i contributi siano utilizzati conformemente allo scopo previsto secondo il principio della liquidazione senza utili né perdite per i depositari di scorte. Se necessario, ordina le misure del caso.

L'importazione delle merci per le quali vige l'obbligo di costituire scorte sottostà all'obbligo di autorizzazione generale d'importazione. Agli importatori che non hanno stipulato un contratto per la costituzione di scorte con l'AEP l'autorizzazione viene concessa soltanto se si impegnano a versare al fondo di garanzia lo stesso importo che dovrebbero versare in virtù di un contratto di scorte obbligatorie.

4.3.2. Impiego dei mezzi del fondo di garanzia – ammortamenti

I mezzi finanziari del fondo di garanzia servono a indennizzare le imprese per le spese di deposito delle scorte (costi di finanziamento per il capitale proprio messo a disposizione dai depositari di scorte, costi di deposito, ma anche spese per la movimentazione e la corretta conservazione, per le assicurazioni, i trasporti, le perdite di peso e qualità nonché le spese di gestione delle scorte).

Inoltre, ai depositari di scorte vengono versati dei cosiddetti ammortamenti per finanziare le scorte e per ridurre il rischio di un deprezzamento della merce stoccata. Questi versamenti possono essere equiparati a un prestito senza interessi.

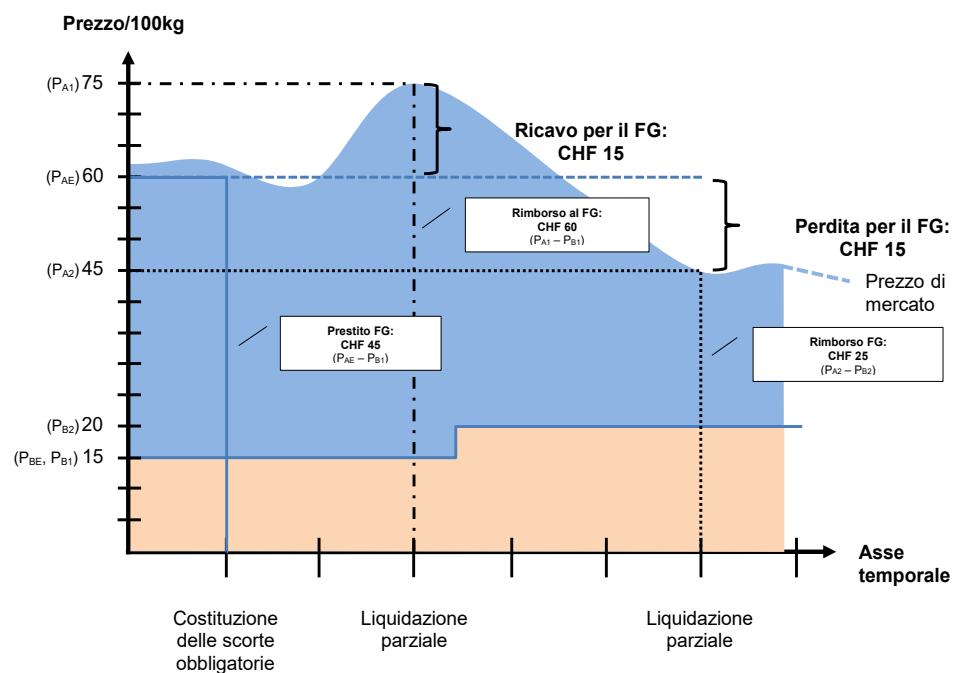
La Figura 9 mostra in modo schematico i conteggi fra il fondo di garanzia e i depositari di scorte per compensare le fluttuazioni di prezzo delle merci al momento della costituzione e della riduzione delle scorte.

L'importo degli ammortamenti (mutuo) corrisponde alla differenza fra il prezzo di conteggio (P_{AE}), vale a dire il valore di mercato del prodotto al momento dell'immagazzinamento, e il prezzo di base fissato dall'organizzazione delle scorte obbligatorie (P_{BE}). Il prezzo di base definisce la quota del capitale proprio del depositario di scorte rispetto al valore della merce. Al momento della liquidazione delle scorte obbligatorie, il depositario delle scorte deve rimborsare il mutuo al fondo di garanzia. L'ammontare del rimborso corrisponde al valore di mercato

definito da Réservesuisse nel momento in cui vengono liquidate le scorte [prezzo di conteggio (P_{A2}) meno prezzo di base (P_{B2})]. I rischi e i vantaggi non sono quindi a carico del depositario di scorte, bensì del fondo di garanzia. Il valore di base, ossia la parte non ammortizzata del valore delle scorte, costituisce la base per il calcolo delle indennità che il depositario di scorte riceve dal fondo di garanzia per coprire i costi di capitale. I prezzi di base delle scorte obbligatorie nel settore alimentare sono oggi decisamente inferiori ai prezzi di mercato.

Figura 9: Compensazione delle fluttuazioni di prezzo delle scorte obbligatorie nel tempo

Fluttuazioni di prezzo delle merci delle scorte obbligatorie



Fonte: Réservesuisse

L'esempio mostra quali sono gli importi da restituire in vari momenti. Il prezzo di conteggio (P_{AE}) corrisponde al valore di mercato al momento della costituzione delle scorte. Il prezzo di mercato della merce è, in quel momento, 60 franchi per 100 kg. Il prezzo di base (P_{BE}) è di 15 franchi. Per ridurre il rischio di deprezzamento, al momento dell'immagazzinamento il fondo di garanzia concede al depositario delle scorte un mutuo (ammortamento) di 45 franchi. Il mutuo rimane dovuto al fondo di garanzia fino alla soppressione delle scorte obbligatorie.

In occasione di un primo adeguamento il depositario delle scorte riduce il volume delle scorte obbligatorie. In quel momento il valore di mercato della merce è di 75 franchi per 100 chili. Il prezzo di base non è stato adeguato e continua a essere 15 franchi.

Il depositario delle scorte può vendere la merce a un prezzo di mercato di 75 franchi per 100 chili (P_{A1}). Dedotto il prezzo di base di 15 franchi / 100 chili, rimangono 60 franchi / 100 chili, che dovranno essere rimborsati al fondo di

garanzia (mutuo d'origine [CHF 45 / 100 kg] e differenza di prezzo di derivante dall'aumento di valore della merce [CHF 15 / 100 kg]).

In un secondo tempo, si procede a un nuovo adeguamento. Il depositario delle scorte deve ridurre ulteriormente il volume delle riserve. Il prezzo di mercato (P_{A2}) è però sceso a 45 franchi / 100 chili. In seguito agli sviluppi del mercato il prezzo di base (P_{B2}) è nel frattempo aumentato a 20 franchi / 100 chili ed è stato compensato (versamento intermedio del depositario delle scorte al fondo di garanzia di 5 franchi / 100 chili per ridurre il debito del mutuo). Il depositario delle scorte deve rimborsare 25 franchi / 100 chili ($P_{A2} - P_{B2}$) al fondo di garanzia, che si fa carico della perdita di 15 franchi / 100 chili. Il rischio di deprezzamento è comunque sempre a carico del fondo di garanzia.

Spetta alle organizzazioni delle scorte obbligatorie fissare i prezzi di base. Al momento, Réservesuisse ha fissato i prezzi come segue:

Cereali (derrate alimentari e alimenti per animali):	CHF 8.– / 100 kg
Zucchero:	CHF 15.– / 100 kg
Riso:	CHF 15.– / 100 kg
Oli e grassi commestibili:	CHF 15.– / 100 kg

Il volume dei contributi per il fondo di garanzia che potranno essere riscossi da Réservesuisse nei prossimi anni e decenni nel settore alimentare è difficile da stimare. Se i prezzi di base aumenteranno, i depositari delle scorte dovranno attingere maggiormente al capitale proprio, con conseguenti maggiori indennità per i costi di capitale. Si può partire dal presupposto che in caso di prezzi di base più alti e di una corrispondente maggiore quota di capitale proprio i depositari delle scorte ricorreranno più facilmente al mutuo per scorte obbligatorie garantito dalla Confederazione.

Le imprese hanno la possibilità di chiedere un mutuo per scorte obbligatorie garantito dalla Confederazione per la loro quota al valore della merce (cfr. 4.3.3). Il capitale proprio investito dai depositari delle scorte viene indennizzato in base al tasso d'interesse SARON. In caso di tasso negativo, il tasso applicato è dello zero per cento. Finché la situazione sul mercato dei capitali rimane invariata, la quota di capitale proprio non ha ripercussioni sull'indennizzo dei costi di finanziamento. In caso di aumento dei tassi d'interesse sui mercati dei capitali, aumenteranno anche i costi di capitale conformemente al tasso SARON.

Al 31 dicembre 2021, il valore complessivo delle scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali era di 554 milioni di franchi, di cui 494 milioni (90 %) finanziati tramite mutui dei fondi di garanzia. Il valore delle merci iscritto nei libri contabili delle imprese ammontava dunque a circa 60 milioni di franchi, di cui 16 milioni coperti da garanzie federali.

4.3.3. Mutui per scorte obbligatorie garantiti dalla Confederazione

Attualmente le banche accordano alle imprese il tasso d'interesse SARON sui mutui per scorte obbligatorie garantiti dalla Confederazione. Il tasso è stato molto

basso negli anni scorsi, arrivando persino a essere negativo. All'aumento dei tassi d'interesse sui mercati dei capitali, i costi di capitale aumentano conformemente al tasso SARON. Per questo, nel 2019 le Camere federali hanno adottato un credito d'impegno per garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie di 540 milioni di franchi per il periodo 2019 – 2024. Questo limite di credito comprende anche le scorte obbligatorie di oli minerali e concimi. Il limite rimane al momento molto poco sfruttato, probabilmente in ragione della situazione sul mercato dei capitali. All'aumento degli interessi sul capitale corrisponderà prevedibilmente anche un incremento delle richieste di credito. Nel fissare l'importo del credito d'impegno valido dal 2025 deve quindi essere considerato l'aumento previsto dei volumi delle scorte obbligatorie.

Se la Confederazione non dovesse fornire garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie, i costi di capitale per le scorte sarebbero più alti, dato che – con grande probabilità – nel calcolare i crediti concessi le banche procederebbero diversamente. Per coprire i maggiori costi di capitale dovrebbero aumentare i contributi al fondo di garanzia, che andrebbero a scapito delle entrate doganali federali.

Se il fondo di garanzia in quanto fornitore di un mutuo fosse interessato dal fallimento di un'impresa, i suoi crediti non beneficerebbero di un trattamento privilegiato, accrescendo in tal modo il rischio di perdite per il fondo di garanzia. Le perdite di un fallimento devono dunque essere assorbite tramite maggiori contributi al fondo di garanzia.

4.3.4. Problemi di finanziamento nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali

Il finanziamento delle scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali avviene tramite il prelievo, alla dogana, di contributi per il fondo di garanzia. Nel quadro legale odierno questo sistema presenta alcune problematiche relative al finanziamento.

Da un lato, gli impegni della Svizzera nei confronti dell'OMC, dei partner di libero scambio e dei Paesi in via di sviluppo limitano l'ammontare dei contributi al fondo di garanzia che potrebbero essere prelevati all'atto dell'importazione di beni agricoli. Il finanziamento del fondo di garanzia è pubblico, dato che l'obbligo di versare contributi sorge al momento dell'importazione. Stando alle disposizioni dell'OMC, i contributi al fondo di garanzia sono considerati parte dei tributi doganali (tributi simili ai dazi). L'importo totale dei contributi al fondo di garanzia e dell'aliquota di dazio non deve dunque superare le aliquote dei dazi doganali massime vincolanti stabilite dall'OMC e negli accordi di libero scambio.

Per i cereali vigono misure di protezione doganale, come ad esempio il sistema dei prezzi soglia applicato alle importazioni di alimenti per animali (art. 20 LAgr). I tributi doganali, e quindi i contributi al fondo di garanzia, dipendono dai prezzi del mercato mondiale e/o dai prezzi franco dogana svizzera per tali alimenti. Il finanziamento del fondo di garanzia per i cereali non avviene solamente in base ai criteri rilevanti per l'approvvigionamento, ma – in virtù dell'abbinamento con le misure di protezione doganale – anche in base alle disposizioni di politica agraria.

La legislazione in vigore (art. 19 LAP) prevede che se l'imposizione doganale deve essere ridotta, ad esempio in caso di raggiungimento del tetto massimo doganale fissato a livello internazionale, vadano in primo luogo ridotte le aliquote dei dazi doganali e soltanto in secondo luogo l'importo dei contributi al fondo di garanzia. Ciò significa che i contributi al fondo di garanzia per i cereali (cereali panificabili e alimenti per animali), lo zucchero e gli oli e i grassi commestibili sono persi per la Confederazione sotto forma di entrate doganali. Ne consegue che i costi per le scorte obbligatorie devono essere indirettamente sostenuti dalla Confederazione.

A seconda dell'andamento dei prezzi sui mercati internazionali, è possibile che in futuro i contributi al fondo di garanzia non bastino più per finanziare le scorte obbligatorie. Tuttavia, per riorientare il finanziamento nel caso delle derrate alimentari e degli alimenti per animali non si ha grande margine di manovra. Fra le alternative troviamo il finanziamento delle scorte obbligatorie per il tramite del budget federale oppure applicando un'imposta sulla prima immissione in commercio. Quest'ultima opzione è però subito da escludere: la LAP non permette difatti la riscossione di contributi per alimentare il fondo di garanzia su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale (art. 16 cpv. 5 e art. 21 cpv. 1 LAP).

Questa situazione porterà, per determinati prodotti, a un finanziamento insufficiente – o addirittura nullo – delle scorte obbligatorie tramite i contributi al fondo di garanzia riscossi in dogana. In tal caso, la Confederazione assume i costi non coperti per la costituzione di scorte obbligatorie (art. 21 cpv. 2 LAP). Affinché le scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali possano essere garantite anche in futuro dall'economia, il Consiglio federale prevede di modificare la LAP abrogando il divieto di riscuotere contributi su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale.

Si può tuttavia presupporre che, prima di assumere direttamente i costi di stoccaggio, la Confederazione esiga da parte di Réservesuisse una rivalorizzazione delle scorte obbligatorie, ad oggi ampiamente ammortizzate. In questo modo aumenterebbe il prezzo di base della merce stoccata e le imprese proprietarie delle scorte dovrebbero versare al fondo di garanzia la differenza fra il vecchio e il nuovo prezzo di base. Ne risulterebbero maggiori costi di capitale per la merce sottoposta all'obbligo di scorte obbligatorie.

4.3.5. Stima dei costi a seguito della modifica delle scorte obbligatorie

I depositari delle scorte obbligatorie vengono indennizzati per la costituzione di scorte. Il fondo di garanzia versa loro periodicamente indennità per le spese di deposito e i costi di capitale e li assicura contro le fluttuazioni di prezzo della merce stoccata. Come precedentemente illustrato, le indennità versate da Réservesuisse vanno indirettamente a incidere sul budget della Confederazione, dato che nel settore delle scorte obbligatorie di cereali e alimenti per animali, oli e grassi commestibili nonché zucchero le entrate doganali, e dunque le entrate federali, sono ridotte dell'importo dei contributi obbligatori ai fondi di garanzia di Réservesuisse. I costi per i singoli elementi dell'adeguamento delle scorte obbligatorie sono illustrati nella Figura 10. La stima dei costi non tiene conto di un eventuale rincaro.

Figura 10: Stima dei costi a seguito della modifica delle scorte obbligatorie

Gruppo di beni	Nuovo volume scorte obblig. (in tonnellate)	Aumento / diminuzione necessari (in tonnellate)	Ammortamento: spesa per l'aumento delle scorte (in mio. CHF)	Modifica costi annui per lo stoccaggio (in mio. CHF)
Cereali	205 000	5000	15,4	2,1
- di cui grano tenero	153 000	-10 000	-8,0	-0,6
- di cui grano duro	12 000	-10 000	-6,6	-0,8
- di cui riso	40 000	25 000	30,0	3,5
Alimenti ricchi di energia (alim. animali)	550 000	242 000	65,0	16,8
- di cui grano tenero a doppio uso	550 000	242 000	65,0	16,8
- di cui frumento da foraggio	0			
Cereali e alimenti ricchi di energia (alim. animali)	755 000	247 000	80,4	18,9
Alimenti ricchi di proteine (alim. animali)	58 000	-35 000	-24,0	-3,4
Oli e grassi commestibili	44 000	8500	28,0	1,5
Totale			84,4	17,0

La spesa per l'aumento delle scorte (ammortizzazione) di 84,4 milioni di franchi è stata calcolata basandosi sul valore di base attuale delle scorte. I prezzi di mercato di riferimento sono quelli di fine dicembre 2022. In caso di riduzione delle scorte obbligatorie, l'ammortamento verrebbe rimborsato al fondo di garanzia in base ai prezzi di mercato allora in vigore (v. anche le spiegazioni relative al sistema dei fondi di garanzia). L'onere supplementare relativo alle indennità per le spese di deposito si basa sulle aliquote di Réservesuisse valide al 1° gennaio 2022 e dovrebbe corrispondere a circa 17 milioni di franchi all'anno.

Le indennità per l'investimento di 245 milioni di franchi necessario per la costruzione di nuove infrastrutture destinate a stoccare 245 000 tonnellate di cereali sono state fissate a 45 franchi per tonnellata, tenendo conto di un periodo di ammortamento di 33 anni per gli edifici e di 12,5 anni per gli impianti. Questa aliquota è superiore di un fattore 1,5 rispetto a quella considerata attualmente per il calcolo dell'indennità per le spese di deposito. Il motivo è da ricercarsi nel fatto che le infrastrutture attuali risalgono, in media, a oltre 40 anni fa. Réservesuisse ritiene inoltre che nei prossimi 10–12 anni sarà necessario effettuare ulteriori lavori di manutenzione e ristrutturazione per un importo di circa 40–50 milioni di franchi all'anno. Questi investimenti devono essere considerati separatamente nel calcolo dell'indennità, dato che anche le infrastrutture rinnovate dovrebbero ricevere un'indennità d'investimento maggiore.

Se l'aumento del volume delle scorte proposto dovesse essere ridotto in maniera notevole o addirittura annullato prima della fine dell'ammortamento, gli investimenti fatti ad hoc e i costi di ristrutturazione sostenuti dalle imprese non sarebbero più completamente coperti. Se e fino a che punto questi investimenti possano essere garantiti, è una questione che deve rimanere aperta. La Fig. 11 mostra la stima delle spese per un periodo di 33 anni.

Fig. 11: Spese supplementari relative all'aumento delle scorte proposto

Spesa	in mio. CHF
Indennità supplementare per le spese di deposito per 33 anni (33 x CHF 17,0 mio.) senza eventuali investimenti da considerare per la ristrutturazione	561,0
Spesa per l'aumento delle scorte in mio. CHF (ammortamento)	84,4
Investimenti necessari per le nuove infrastrutture (compensati tramite le indennità per le spese di deposito, ev. rilevante per un'indennità proporzionale degli investimenti non più necessari in caso di liquidazione anticipata delle scorte obbligatorie e di soppressione del versamento delle indennità per le spese di deposito)	245,0

5. Ripercussioni

5.1. Ripercussioni per la Confederazione

In caso di grave penuria la Confederazione avrebbe scorte supplementari di derrate alimentari e alimenti per animali, che potrebbe liberare per la popolazione e il settore agricolo. In questo modo la Confederazione avrebbe un maggiore margine di manovra in caso di penuria grave e prolungata.

L'aumento delle scorte obbligatorie dovrebbe richiedere una decina d'anni, ovvero il tempo necessario alla costruzione delle nuove infrastrutture. Aumentare le scorte obbligatorie nella quantità auspicata presuppone quindi un impegno a lungo termine della Confederazione.

Si prevede un investimento di 245 milioni di franchi per le infrastrutture di stoccaggio supplementari.

L'aumento delle scorte costerebbe, secondo le stime attuali, circa 84 milioni di franchi e comporterebbe costi supplementari annui ricorrenti di almeno 17 milioni di franchi quale indennità per le spese di deposito e i costi di capitale. I fondi di garanzia amministrati da Réservesuisse dovranno dunque percepire maggiori contributi al momento dell'importazione delle merci per le quali vige l'obbligo di costituire scorte, a scapito delle entrate doganali della Confederazione.

Per l'importazione di cereali da foraggio come grano tenero, granturco, fave di soia e piselli, così come per quella di grassi e oli, si applica il sistema del prezzo soglia:

si tratta di un prezzo teorico fissato dallo Stato per le materie prime importate, solitamente superiore a quello del mercato mondiale, al fine di proteggere i produttori nazionali di cereali. Il prezzo soglia corrisponde al prezzo teorico dedotte le spese di trasporto all'interno del Paese, mentre il dazio si ottiene dalla differenza fra il prezzo soglia e il prezzo sul mercato mondiale, variabile. Il dazio è quindi soggetto a fluttuazioni. Nel quadro degli impegni internazionali, l'imposizione doganale (dazi e contributi al fondo di garanzia) prevede un tetto massimo; ciò può significare che, se il prezzo sul mercato mondiale supera il prezzo soglia, non è più possibile prelevare contributi per il fondo di garanzia.

Fra le merci importate per le quali devono essere costituite scorte obbligatorie, quelle più significative dal punto di vista della quantità sono la farina di soia e i cereali da foraggio. Per la farina di soia, già da anni non è più possibile prelevare il contributo al fondo di garanzia dato che il prezzo franco dogana svizzera supera il prezzo d'importazione auspicato. Il fondo di garanzia per i cereali è dunque alimentato in misura preponderante dai contributi sui cereali da foraggio. Nel frattempo, l'aumento dei prezzi sui mercati agricoli internazionali a seguito della guerra in Ucraina ha portato a zero l'imposizione doganale per i cereali da foraggio. Non si sa ancora in che misura l'evoluzione dei prezzi sul mercato mondiale consentirà di coprire i costi delle scorte obbligatorie con il prelievo di contributi per i fondi di garanzia nell'importazione dei cereali.

Se i costi delle scorte obbligatorie non possono più essere coperti con i mezzi finanziari dei fondi di garanzia, in base al diritto vigente spetta alla Confederazione assumere i costi direttamente, almeno in parte. Nel 2021 i costi relativi alle indennità per le spese di deposito nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali e i costi relativi all'organizzazione (di diritto privato) Réservesuisse sono ammontati a 45,5 milioni di franchi. Con l'aumento proposto, le voci di costo appena menzionate supereranno i 62 milioni.

La stima dei costi si basa sui calcoli effettuati per l'adeguamento dei volumi delle scorte. L'ordinanza verrà regolarmente aggiornata in base al consumo nazionale e i costi varieranno di conseguenza.

La modifica prevista nella costituzione delle scorte nel settore dell'alimentazione può essere attuata con le attuali risorse di personale dell'UFAE. Il progetto non ha dunque alcuna ripercussione per la Confederazione sul piano del personale.

5.2. Ripercussioni per i Cantoni

Il progetto non ha alcuna ripercussione diretta per i Cantoni.

5.3. Ripercussioni sull'economia

In seguito al previsto aumento delle scorte obbligatorie le imprese toccate dalla misura dovranno ampliare i propri depositi e creare nuove capacità di immagazzinamento. Dalle prime stime, si prevede un fabbisogno d'investimento di 245 milioni di franchi. L'investimento verrebbe rimborsato con le indennità per le spese di deposito. Un'altra sfida è la rotazione delle scorte supplementari, in

particolare per il riso: per quest'ultimo infatti è previsto un notevole aumento al fine di coprire il fabbisogno di chi è intollerante al glutine.

In caso di grave penuria, dopo la liberazione delle scorte obbligatorie decretata dalla Confederazione le imprese potrebbero utilizzare le scorte per le forniture ai clienti, sempre che le misure di gestione della Confederazione non dettino disposizioni di altro tipo.

5.4. Ripercussioni sulla società

La società avrebbe a disposizione maggiori scorte di derrate alimentari e alimenti per animali da utilizzare in caso di grave penuria.

5.5. Compatibilità con il diritto internazionale

Conformemente alla giurisprudenza dell'OMC, le imposizioni riscosse al confine che non sono né tasse doganali né tributi o altre tasse interne applicabili anche ai prodotti nazionali, sono dazi doganali ai sensi dell'articolo II:1(b) GATT. I contributi al fondo di garanzia (FG) riscossi al confine sono dunque tributi simili ai dazi e la somma dei contributi al fondo di garanzia e dei tributi doganali deve essere conforme al tetto massimo doganale concordato nel quadro dell'OMC e degli accordi di libero scambio. Nel caso di alcune linee tariffarie riguardanti il riso e il caffè, al momento i contributi al fondo di garanzia superano il tetto massimo doganale definito conformemente agli impegni assunti nell'ambito dell'OMC, mentre per alcune linee tariffarie riguardanti i cereali, gli oli e i grassi commestibili, lo zucchero, il caffè e gli alimenti per animali, i contributi al fondo di garanzia superano il tetto massimo doganale definito da una serie di accordi di libero scambio della Svizzera (inclusi determinati prodotti rientranti nell'accordo di libero scambio e nell'accordo agricolo fra la Svizzera e l'Unione europea [RS 0.632.401; RS 0.916.026.81]). La questione è stata discussa in occasione dell'esame dell'OMC 2017 e la Svizzera ha lasciato intravedere la possibilità di prelevare i contributi per il fondo di garanzia in conformità con i suoi impegni internazionali. In occasione dell'esame 2022, diversi membri dell'OMC hanno nuovamente sollevato l'argomento.

Nei casi in cui la politica doganale o gli impegni commerciali non consentono di prelevare contributi per il fondo di garanzia sulle merci importate, si potrebbe vagliare l'eventualità di un'imposta sulla prima messa in circolazione, trattando allo stesso modo le merci interne e quelle importate. La LAP non ammette tuttavia la riscossione di contributi su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale. Di conseguenza, il diritto in vigore non consente di passare al sistema dell'imposta sulla prima messa in circolazione per il finanziamento delle scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali.

Nel contesto attuale la LAP, in combinato disposto con la politica agricola d'importazione in vigore, non lascia margine di manovra per un finanziamento delle scorte obbligatorie compatibile con gli obblighi assunti nei confronti dell'OMC tramite i contributi per i fondi di garanzia senza che la Confederazione copra direttamente, almeno in parte, i costi. Passare a un sistema di prelievo generale

dei contributi (prima messa in circolazione) richiede una modifica legislativa (art. 16 cpv. 5 e art. 21 cpv. 1 secondo periodo LAP). In caso contrario, spetterà alla Confederazione coprire i costi di finanziamento. L'11 gennaio 2023 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR (UFAE) di elaborare un progetto di revisione della LAP da porre in consultazione, che contempra anche la modifica degli articoli sopra citati (art. 16 cpv. 5 e art. 21 cpv. 1 secondo periodo LAP). In linea di principio l'articolo 21 capoverso 2 LAP offre già una base formale che permette alla Confederazione di coprire i costi di finanziamento dei contributi al fondo di garanzia. L'assunzione dei costi da parte della Confederazione ancora prima della modifica prevista della LAP permetterebbe di avere rapidamente una situazione conforme al diritto internazionale.

Per il resto, il progetto è compatibile con il diritto internazionale.

<

6. Indice delle figure

Figura 1: Panoramica degli adeguamenti proposti	6
Figura 2: Strategia dell'AEP dal 2018, obiettivi di approvvigionamento.....	9
Figura 3: Modello di calcolo.....	11
Figura 4: Categorie di derrate alimentari di base selezionate.....	12
Figura 5: Riduzione degli effettivi di suini e pollame da reddito.....	22
Figura 6: Sintesi delle modifiche previste per le scorte obbligatorie	24
Figura 7: Modifica del volume delle scorte obbligatorie (senza oli e grassi commestibili)	26
Figura 8: Composizione della capacità di stoccaggio per i cereali (in 1000 t)	27
Figura 9: Compensazione delle fluttuazioni di prezzo delle scorte obbligatorie nel tempo	31
Figura 10: Stima dei costi a seguito della modifica delle scorte obbligatorie	35
Fig. 11: Spese supplementari relative all'aumento delle scorte proposto	36