



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**  
Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL  
Sektion Vorratshaltung

23 settembre 2019

---

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

Rapporto sui risultati della procedura di  
consultazione svoltasi dal 10 aprile 2019 al  
19 luglio 2019

---

## **1. Situazione iniziale**

L'approvvigionamento del Paese in beni d'importanza vitale e pertanto anche la costituzione di scorte obbligatorie è compito dell'economia. Se quest'ultima non è più in grado di assolvere da sola questo compito, la Confederazione fornisce un supporto. La legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531) sancisce che il Consiglio federale può prevedere per determinati beni d'importanza vitale la costituzione di scorte obbligatorie. Secondo l'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.11), l'obbligo di costituire scorte comprende attualmente anche il caffè e il riso commestibile.

L'Approvvigionamento economico del Paese ha valutato se mantenere le attuali scorte obbligatorie di caffè, giungendo alla conclusione che il caffè non è un bene d'importanza vitale. Per questa ragione propone che il caffè non sia più sottoposto all'obbligo di costituire scorte.

Per quanto riguarda la costituzione di scorte obbligatorie di riso, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha chiesto all'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) di trovare soluzioni conformi al diritto nazionale e internazionale, vale a dire al diritto commerciale internazionale. Va infatti garantito il rispetto degli obblighi derivanti dagli impegni internazionali. In occasione dell'esame dell'OMC del 2017 la Svizzera era stata oggetto di critiche internazionali dato che si era impegnata nei confronti dei membri dell'OMC a eliminare la disparità di trattamento, non più conforme al diritto internazionale, fra beni svizzeri ed esteri per le scorte obbligatorie di riso. La modifica in questione deve tener conto anche di questa esigenza.

Il 10 aprile 2019 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di avviare una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e le cerchie interessate in merito alla modifica dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali. La consultazione si è conclusa il 19 luglio 2019. I pareri pervenuti sono riassunti qui di seguito.

## **2. Pareri pervenuti**

### **2.1. Cantoni (24)**

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

### **2.2. Partiti politici (2)**

- Unione democratica di centro UDC
- Partito socialista svizzero PS

### **2.3. Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna (2)**

- Unione delle città svizzere (UCS)
- Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS)

## **2.4. Associazioni mantello nazionali dell'economia (3)**

- Unione svizzera degli imprenditori (USI)
- Unione svizzera dei contadini (USC)
- Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)

## **2.5. Altre cerchie interessate (11)**

- CARBURA
- Coop Società Cooperativa
- Cooperativa Fenaco
- Illy Café AG
- Comunità d'interesse (CI) Caffè Svizzera
- Federazione delle cooperative Migros
- Procafé, Associazione per la promozione del caffè
- Cooperativa Réservesuisse
- Schweizerisches Konsumentenforum kf
- Swiss Granum
- Associazione svizzera dei fabbricanti di foraggi VSF

# **3. L'avamprogetto posto in consultazione**

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

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

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

L'AEP ritiene quindi che per quanto riguarda il caffè l'economia possa garantire una sicurezza di approvvigionamento sufficiente e che, dal punto di vista nutrizionale, sia possibile rinunciare alla costituzione di scorte obbligatorie di caffè. Le scorte di caffè, che storicamente possono essere ricondotte principalmente a un'esigenza psicologica, non hanno oggi più motivo di essere mantenute.

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

Dei 15 proprietari di scorte obbligatorie che hanno partecipato al sondaggio, sei si sono espressi a favore di un mantenimento delle scorte, ma solamente a condizione di continuare a ricevere un

indennizzo. Secondo loro la costituzione di scorte è uno strumento importante per mantenere una politica di approvvigionamento stabile, ma non sarebbero disposti a costituire le scorte su base volontaria e senza ricevere un indennizzo attraverso il fondo di garanzia. Un altro argomento delle imprese è l'importanza per l'economia nazionale del caffè e l'effetto positivo sul rendimento psichico e fisico.

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

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

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

La modifica prevede che non solo gli importatori siano sottoposti all'obbligo di costituire scorte, bensì anche chi immette in commercio riso commestibile per la prima volta sul territorio nazionale. L'obbligo di costituire scorte obbligatorie si estenderà quindi anche alla produzione nazionale, benché ridotta.

Contrariamente all'obbligo di costituire scorte, ordinato dal Consiglio federale, i fondi di garanzia dei singoli settori sono di competenza di Réservesuisse, che gestisce tali fondi nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali in qualità di organizzazione di mutuo sostegno di diritto privato. Le disposizioni sull'obbligo di contribuzione al fondo di garanzia oppure sull'indennizzo versato ai proprietari di scorte obbligatorie per i costi finanziari e di magazzino sono sancite dai regolamenti di Réservesuisse, approvati dal DEFR o dall'UFAE. I mezzi finanziari del fondo non appartengono ai singoli membri e neppure alla Confederazione: si tratta di un patrimonio separato privato soggetto a restrizioni di diritto pubblico della facoltà di disporre (v. Messaggio del 3 settembre 2014 concernente la revisione totale della legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese; FF 2014 6128).

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

## 4. Risultati della consultazione

### 4.1. Riassunto dei pareri pervenuti

Nelle tabelle seguenti vengono riassunti i risultati della consultazione. Nei casi in cui i pareri si riferiscono solo alle modifiche di disposizioni concernenti la costituzione di scorte obbligatorie di un prodotto (riso o caffè), si è partiti dal presupposto che i partecipanti fossero d'accordo con le modifiche proposte alle disposizioni concernenti la costituzione di scorte obbligatorie dell'altro prodotto non menzionato.

#### Caffè

	Abrogare l'obbligo	Con riserva	Mantenere l'obbligo
Cantoni	21	2	1
Partiti	1	---	1
Associazioni mantello	---	---	2
Altre cerchie interessate	7	---	6
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>9</b>

#### Riso

	Favorevoli	Con riserva	Contrari all'abrogazione del PGI	Contrari al sistema della prima immissione in commercio
Cantoni	21	---	3	---
Partiti	1	1	---	---
Associazioni mantello	---	---	2	2
Altre cerchie interessate	7	3	3	---
<b>Totale</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

### 4.2. Cantoni

19 dei 24 Cantoni che hanno risposto (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, LU, NE, NW, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) non mettono in discussione le modifiche proposte all'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali né per quanto riguarda la costituzione di scorte obbligatorie di caffè, né per il riso. Qui di seguito sono riassunte in particolare le osservazioni dei Cantoni che mettono in discussione alcuni punti del progetto di modifica.

Il **Cantone di Friburgo** approva in linea di massima le modifiche proposte. Comprende che l'abolizione delle scorte obbligatorie di caffè determina a medio termine una riduzione dei costi e che la modifica dell'ordinanza permette di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto commerciale per quanto riguarda il caffè e il riso. In merito alla soppressione delle scorte obbligatorie di caffè fa però notare che la sicurezza dell'approvvigionamento non è importante solo per il consumo nazionale, ma anche per garantire la l'esportazione, un fattore rilevante per il Cantone stesso sia a livello di posti di lavoro sia per la creazione di valore. A suo avviso, le scorte obbligatorie hanno un effetto stabilizzante sull'approvvigionamento. Se dopo la soppressione delle scorte obbligatorie di caffè l'approvvigionamento di questa materia prima risultasse compromesso a scapito delle torrefazioni, dei commercianti e dei trasformatori svizzeri, la Confederazione dovrebbe essere disposta ad adottare misure a breve termine. Il Cantone di Friburgo sottolinea inoltre che, sebbene il caffè non contribuisca all'apporto energetico fornito dagli alimenti perché non ha alcun valore nutrizionale, in base alle condizioni di vita attuali dovrebbe essere considerato comunque un bene d'importanza vitale.

Il **Cantone dei Grigioni** condivide l'opinione della Confederazione secondo cui il caffè ha uno scarso valore nutrizionale per cui non è di vitale importanza. Tuttavia ritiene che sia un bene di consumo molto importante per la popolazione svizzera. Richiama l'attenzione sul fatto che un'eventuale penuria può generare malumore tra la popolazione e in caso di crisi lo stato d'animo dei cittadini non va sottovalutato. Un atteggiamento positivo in situazioni di crisi non può certo essere ottenuto con il caffè, ma la disponibilità di questo genere voluttuario potrebbe rientrare nella serie di misure che influenzano l'atteggiamento di base della popolazione in uno scenario di crisi. Il Cantone si chiede se sia corretto tralasciare del tutto gli aspetti psicologici e formulare argomentazioni incentrate unicamente sul valore nutrizionale. A maggior ragione se si considera che a livello nazionale la costituzione di scorte obbligatorie di caffè non vincola grandi risorse (all'incirca 2,3 milioni di franchi). Per quanto riguarda le modifiche proposte per le scorte obbligatorie di riso, il Cantone dei Grigioni sottolinea che la loro quota di mercato, inferiore all'1 per cento, non è significativa. Fa notare inoltre che, secondo l'articolo 16 capoverso 5 della legge sull'approvvigionamento del Paese, per alimentare il fondo di garanzia non è ammessa la riscossione di contributi su derrate alimentari e alimenti per animali di produzione nazionale. A suo avviso, anche se la produzione nazionale di riso viene sottoposta al regime di scorte obbligatorie, questa regolamentazione deve essere mantenuta. Il passaggio dal permesso generale d'importazione al sistema della prima immissione in commercio non modifica sostanzialmente il regime di scorte obbligatorie per il riso commestibile. Inoltre, in tal modo il nostro Paese non deve più rispondere dell'accusa di ostacolare il libero scambio internazionale, pertanto il Cantone concorda con questo punto della revisione.

Il Cantone di **Obvaldo** comunica che, dal punto di vista nutrizionale il progetto di soppressione dell'obbligo di costituire scorte di caffè è comprensibile. Tuttavia si tratta di un bene molto apprezzato in Svizzera; con un consumo pro-capite di circa 8,5 kg, il nostro Paese si colloca tra i primi posti al mondo. Nell'alimentazione quotidiana della popolazione svolge un ruolo importante, anche se per ragioni perlopiù psicologiche. Inoltre, la lavorazione, il commercio e l'esportazione di caffè rivestono una grande importanza economica per la Svizzera. Le scorte obbligatorie contribuiscono alla stabilità del sistema in caso di strozzature logistiche (interruzioni delle forniture; p. es. in caso di acqua bassa sul Reno). Considerata la loro importanza per l'industria alimentare e per l'approvvigionamento della popolazione, il Cantone chiede di mantenere le scorte obbligatorie di caffè.

Secondo il **Cantone di San Gallo** è pretestuosa la motivazione secondo cui il caffè non sarebbe più un bene vitale in quanto è un prodotto di scarso valore nutritivo. Anche in passato non lo è mai stato. Come indicato nel rapporto sulla prevista modifica di ordinanza, storicamente le scorte di caffè possono essere

ricondotte principalmente a un'esigenza psicologica. La questione decisiva è quindi in che misura queste ragioni psicologiche non sono più valide oggi, e non tanto se si possa fare a meno del caffè per ragioni nutrizionali. Secondo il Cantone, la questione dell'importanza psicologica del caffè nell'affrontare le situazioni di crisi può tuttavia rimanere aperta se è vero che la situazione dell'offerta di caffè è notevolmente migliorata rispetto al passato, come indicato nel rapporto sulla modifica dell'ordinanza. Il Cantone di San Gallo accetta pertanto l'abolizione delle scorte obbligatorie di caffè, fatta salva l'osservazione precedente.

Il **Cantone di Turgovia** è stupito che, per quanto riguarda la nuova regolamentazione relativa alle scorte obbligatorie di riso, le basi giuridiche esistenti debbano essere adeguate al diritto internazionale, anche se è interessata solo un'impresa con una quota di mercato inferiore all'1%. Rileva inoltre che la coltivazione del riso in Svizzera continuerà ad essere possibile solo nelle regioni più idonee e svolgerà sempre un ruolo secondario sia in termini di superficie che di sicurezza alimentare della popolazione. Si chiede inoltre se le considerazioni di politica commerciale e gli obblighi derivanti dal diritto internazionale rendano obbligatoria l'abolizione del permesso generale d'importazione per il riso, tanto più che l'importazione di altre merci soggette all'obbligo di costituire scorte obbligatorie, come lo zucchero e i cereali, sarebbe e continuerà ad essere soggetta a tale obbligo. Il Cantone di Turgovia ritiene che il passaggio al sistema della prima immissione sul mercato, che eliminerebbe la disparità di trattamento, sarebbe attuabile anche senza l'abolizione del permesso generale d'importazione.

### 4.3. Partiti politici

Dei partiti interpellati, hanno espresso il loro parere il PS e l'UDC.

Secondo l'**UDC** è giusto che l'attuale sistema delle scorte obbligatorie venga costantemente esaminato e che le basi giuridiche per l'approvvigionamento nazionale in caso di gravi carenze vengano aggiornate, integrate e adattate alle sfide attuali e future. Questo passo rafforza a suo avviso l'approvvigionamento economico del Paese e la credibilità di questa politica precauzionale, spesso trascurata in tempi di prosperità. Il PS accoglie con favore la modifica dell'avamprogetto di ordinanza. Ritiene giusto che il caffè non sia più soggetto all'obbligo di costituire scorte: non ha quasi nessun valore nutrizionale e non è d'importanza vitale in questo senso. Anche il rischio di penuria deve essere considerato basso, poiché la Svizzera acquista caffè da tre continenti per cui può attingere tutto l'anno a un raccolto.

Per quanto riguarda le scorte obbligatorie di riso, il PS sostiene la scelta di una soluzione che soddisfi i requisiti del diritto nazionale e internazionale e, in particolare, rispetti le aliquote di dazio previste dal diritto commerciale. Apprezza il fatto che le critiche espresse nella verifica dell'OMC siano state accolte e che sia stata eliminata la disparità di trattamento, non più conforme al diritto internazionale, fra beni svizzeri ed esteri per le scorte obbligatorie di riso.

L'**UDC** è contraria a qualsiasi riduzione delle scorte obbligatorie. Pertanto, non può accettare che il caffè non sia più soggetto a tale obbligo. Ritiene che l'abolizione delle scorte obbligatorie invierebbe un segnale sbagliato. Più merci vengono accantonate, più prodotti possono essere utilizzati per ricostituire le scorte di beni particolarmente vitali in caso di difficoltà generali di importazione.

L'UDC può accettare l'introduzione di un contributo alla prima immissione in commercio solo se si trova una soluzione conforme alle norme dell'OMC esclusivamente per il riso e se non si creano precedenti per le altre derrate alimentari e gli alimenti per animali soggetti alla costituzione di scorte obbligatorie che sono molto più importanti. In caso di dubbio, la sicurezza del Paese deve essere considerata prioritaria rispetto agli obblighi internazionali. Si rammarica che la disparità di trattamento fra beni

svizzeri ed esteri non sia stata già rimossa nel 2016 in occasione della revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese.

L'UDC esprime anche un'aspettativa generale riguardo all'approvvigionamento economico del Paese. Rileva che, a suo avviso, le scorte obbligatorie sono state eccessivamente ridotte dopo la Guerra fredda. Era stato ipotizzato che l'approvvigionamento nazionale avrebbe dovuto fare i conti solo con interruzioni minori dell'approvvigionamento, risolvibili nel giro di settimane o mesi. Questi assunti della politica di sicurezza sono tuttavia troppo ottimistici e potrebbero avere conseguenze devastanti, soprattutto per uno Stato di piccole dimensioni. Le grandi potenze ricorrono sempre più spesso a mezzi di pressione economica per far valere i propri interessi. L'UDC si aspetta quindi che l'approvvigionamento economico del Paese riconosca i segni dei tempi e potenzi di nuovo le sue capacità.

#### **4.4. Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna**

L'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle città svizzere non formulano osservazioni esplicite durante il processo di consultazione sulla modifica dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali.

#### **4.5. Associazioni mantello nazionali dell'economia**

Delle associazioni mantello nazionali dell'economia interpellate, hanno preso posizione l'Unione svizzera degli imprenditori, l'Unione svizzera dei contadini (USC) e l'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam).

**L'Unione svizzera degli imprenditori** rinuncia alla facoltà di esprimere il suo parere per via della sua condivisione del dossier con economiesuisse, la quale non ha presentato osservazioni.

Per **l'Unione svizzera dei contadini (USC)** è molto importante garantire l'approvvigionamento nazionale attraverso scorte obbligatorie per l'agricoltura, anche in vista della stabilità dei mercati. La proposta di abolire le scorte obbligatorie di caffè non incide sull'agricoltura svizzera perché non esiste una produzione interna. Tuttavia, non condivide le argomentazioni relative allo scarso rischio di penuria di caffè, pertanto è critica nei confronti dell'abolizione delle scorte obbligatorie e si oppone a questa proposta.

Per quanto riguarda il finanziamento delle scorte obbligatorie di riso, l'USC ritiene che la presente proposta sia incompatibile con la legge sull'approvvigionamento del Paese, secondo la quale non possono essere riscossi contributi sulla prima immissione in commercio né altri oneri sulle derrate alimentari e sugli alimenti per animali di produzione nazionale. La legge non consente espressamente alcun tributo su generi alimentari e alimenti per animali prodotti in Svizzera. L'USC ritiene pertanto che i beni prodotti nel nostro Paese – in questo caso il riso – non possono essere utilizzati per finanziare le scorte obbligatorie. Inoltre, deve essere mantenuto l'obbligo del permesso generale d'importazione. L'USC propone in particolare i seguenti adeguamenti all'avamprogetto di ordinanza:

*Art. 10 cpv. 1 lett. c: (l'ultima parte della lettera c viene cancellata)*

1 Sottostà all'obbligo di costituire scorte chi:

*c. importa il riso menzionato nell'allegato 3 numero 1 o, ~~in veste di trasformatore, lo immette in commercio per la prima volta sul territorio svizzero.~~*

*Art. 11 cpv. 2<sup>bis</sup> (cancellazione del capoverso dal tenore seguente):*



~~Gli importatori e i trasformatori di riso che immettono in commercio per la prima volta sul territorio svizzero le merci menzionate nell'allegato 3 numero 1 devono informarne senza indugio Réservesuisse e notificare a quest'ultima periodicamente il tipo e il quantitativo di merci immesse in commercio.~~

L'**Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)** ha comunicato che non reputa necessaria al momento una revisione dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali, senza fornire ulteriori motivazioni per il suo parere.

#### **4.6. Altre cerchie interessate**

Oltre alle organizzazioni summenzionate, hanno presentato le loro osservazioni CARBURA, la Cooperativa Coop, la Cooperativa Fenaco, Illy Café AG, la Comunità d'interesse (CI) Caffè Svizzera, la Federazione delle cooperative Migros, l'Associazione per la promozione del caffè Procafé, la cooperativa Réservesuisse, il Konsumentenforum kf, Swiss Granum e l'Associazione svizzera dei fabbricanti di foraggi (VSF). Di seguito sono riassunti i pareri che mettono in discussione alcuni punti dell'avamprogetto di modifica.

**CARBURA** è contraria all'abolizione del permesso generale d'importazione per l'importazione di riso, di conseguenza anche alla modifica dell'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza. A suo avviso non ci sono motivi per abolire il PGI nel caso del riso. I permessi generali d'importazione motivati da ragioni di politica della sicurezza e applicati in maniera non discriminatoria non rappresentano un ostacolo al commercio, né a livello di politica commerciale né del diritto internazionale. Secondo CARBURA i PGI garantiscono l'applicazione equa, a tutti gli importatori, dei diritti e doveri della legge sull'approvvigionamento del Paese (costituzione di scorte obbligatorie, stessi impegni finanziari) nell'ambito dell'ordinanza. La sostituzione del PGI con l'introduzione della prima immissione in commercio non garantisce lo stesso effetto.

Il **Gruppo Coop** giudica sensata e comprensibile la proposta di sopprimere le scorte obbligatorie. Concorda con le argomentazioni dell'UFAE e sostiene l'abolizione delle scorte obbligatorie di caffè. Il Gruppo ritiene che la modifica riguardante la costituzione di scorte obbligatorie di riso sia comprensibile, viste le critiche dell'OMC. In particolare, l'abbandono del legame tra le scorte obbligatorie e il permesso generale d'importazione, che è generalmente percepito come un ostacolo agli scambi commerciali, ha la sua ragion d'essere. Per il Gruppo Coop la prassi attuale appare molto poco burocratica e praticabile. Anche questi aspetti dovrebbero essere presi in considerazione nell'ambito degli adeguamenti proposti. Dal suo punto di vista, la parità di trattamento di tutte le imprese coinvolte è importante e opportuna.

La **cooperativa Fenaco** critica la proposta di passare al modello della prima immissione in commercio per finanziare le scorte obbligatorie di riso e chiede che per il riso commestibile coltivato in Svizzera sia obbligatoriamente rispettata l'esenzione dall'obbligo di contribuire al finanziamento delle scorte obbligatorie se non è possibile evitare l'attuazione del progetto. Ritiene che il mantenimento del sistema del PGI come condizione preliminare per l'importazione sia ancora un mezzo adeguato per garantire i pagamenti alle organizzazioni delle scorte obbligatorie. Per la cooperativa Fenaco è importante che l'attuale modello di riscossione di contributi per alimentare il fondo di garanzia che si applica alle importazioni di cereali, semi oleosi e alimenti per animali rimanga inalterato con la prevista modifica per il riso commestibile. Un eventuale cambiamento del sistema per il riso commestibile non dovrebbe pregiudicare in alcun modo il finanziamento delle scorte obbligatorie di questi prodotti principali. Ciò sarebbe in contrasto con la volontà politica chiaramente espressa all'articolo 16 capoverso 5 della revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese del 1° giugno 2017. L'obbligo di contribuire al

finanziamento delle scorte obbligatorie mediante un'imposta sulla prima immissione in commercio di derrate alimentari e alimenti per animali di produzione nazionale, nonché sementi e materiale vegetale non sarebbe ammissibile.

L'azienda **Illy Kaffee AG** è favorevole al mantenimento delle scorte obbligatorie di caffè. Sostiene che il caffè è un importante bene voluttuario, soprattutto in combinazione con altri alimenti. Inoltre, è senza glutine, vegetariano e senza lattosio e può quindi essere consumato senza problemi dalle persone allergiche o intolleranti al glutine o al lattosio. Ritiene inoltre che la Confederazione sottovaluti il rischio di un'interruzione dell'approvvigionamento a lungo termine. Ad esempio, le condizioni climatiche, un'interruzione delle vie di comunicazione o eventuali patologie vegetali possono portare a un'offerta insufficiente di caffè. Le scorte obbligatorie aiutano inoltre il settore in Svizzera a preservare la qualità dei propri prodotti in caso di difficoltà di approvvigionamento da determinati Paesi o di varietà specifiche della materia prima, perché le scorte contengono diversi tipi di caffè verde che all'occorrenza possono essere scambiati.

Per la **Comunità d'interesse (CI) Caffè Svizzera** la costituzione di scorte di caffè svolge un ruolo importante nell'approvvigionamento nazionale di caffè di alta qualità, in quanto compensa le strozzature a breve termine dell'offerta. Il caffè è di grande importanza per la popolazione svizzera. Con un consumo annuo di 8,5 kg a persona, gli svizzeri sono tra i maggiori consumatori di caffè del mondo. Grazie alle scorte obbligatorie, in Svizzera è garantito un approvvigionamento di caffè di alta qualità per tre mesi. Inoltre, lo stoccaggio obbligatorio non costa nulla ai contribuenti svizzeri, poiché i costi sono coperti dal Fondo di garanzia. La Svizzera dipende al cento per cento dalle importazioni di caffè. Inoltre, dal punto di vista logistico dipende completamente dagli attori del mercato europeo. Gli scenari di crisi per l'industria svizzera del caffè non sono tanto potenziali conflitti armati quanto piuttosto le strozzature logistiche causate da eventi climatici o politici nei Paesi d'origine. Ma anche il consumo generalmente in crescita, soprattutto in Asia, rappresenta una grande sfida per l'approvvigionamento futuro del mercato. Con un aumento della domanda del due per cento, la produzione di caffè deve affrontare sfide enormi: entro il 2050 dovrà più che raddoppiare sulla stessa superficie nei Paesi tropicali e con le conseguenze del cambiamento climatico. Secondo la CI Caffè Svizzera, la sicurezza dell'approvvigionamento di caffè non è garantita in futuro. Anche il commercio è di grande importanza. I commercianti di caffè verde che hanno sede in Svizzera commerciano oltre il 50 per cento delle esportazioni totali del mondo. Il 45 per cento del caffè importato viene riesportato e contribuisce in modo significativo a una creazione del valore di circa 2 miliardi di franchi svizzeri. Una fornitura continua di caffè verde è quindi essenziale non solo per il consumo domestico, ma anche per servire i mercati di esportazione.

La **Federazione delle cooperative Migros** non condivide le conclusioni dell'AEP sull'abolizione delle scorte obbligatorie di caffè. Non vede una minore importanza del caffè nell'approvvigionamento della popolazione svizzera. Il consumo pro capite di caffè è rimasto stabile negli ultimi anni. In media, ogni svizzero beve circa tre tazze di caffè al giorno. Dal punto di vista dell'apporto calorico, il caffè può avere poco significato, ma ha un'influenza molto elevata sul benessere di coloro che lo bevono. Inoltre, il mercato internazionale del caffè è piuttosto volatile e la Svizzera dipende al 100% dalle importazioni. Si verificano spesso strozzature dell'offerta causate da cattivi raccolti o dalla situazione politica dei Paesi produttori. Lo scorso autunno ad esempio si sono verificati problemi di approvvigionamento a causa di difficoltà logistiche: il basso livello delle acque del Reno, gli scioperi in Francia e i limiti di capacità della Deutsche Bahn hanno evidenziato la dipendenza dalle regioni circostanti, dal tempo atmosferico e dalla natura. Per questo motivo, le aziende di lavorazione del caffè in Svizzera hanno bisogno di scorte relativamente abbondanti per poter soddisfare costantemente le esigenze dei consumatori svizzeri. Alla luce di queste premesse la Federazione delle cooperative Migros si oppone chiaramente all'abolizione

delle scorte obbligatorie di caffè. Questo atteggiamento sarebbe condiviso anche da tutti gli altri proprietari di scorte obbligatorie di caffè, contrariamente a quanto descritto nel rapporto esplicativo della consultazione.

Secondo la Federazione delle cooperative Migros, l'attuale sistema di scorte obbligatorie di riso commestibile funziona bene. Riconosce tuttavia la necessità di adeguare il sistema alla luce delle critiche espresse alla Svizzera dall'OMC sulla disparità di trattamento fra beni nazionali ed esteri. Tuttavia, se per il riso si deve passare alla variante dell'imposta sulla prima immissione in commercio, chiede che venga mantenuto per questo alimento il permesso generale d'importazione. L'abolizione di tale obbligo comporterebbe il rischio di disparità di trattamento tra gli importatori con scorte obbligatorie e sede in Svizzera e quelli senza scorte obbligatorie ed eventualmente senza sede in Svizzera. La riscossione dell'imposta sulla prima immissione in commercio del riso non sarebbe garantita senza il permesso generale d'importazione.

La Federazione delle cooperative Migros rileva inoltre che la produzione di pasta in Svizzera è costantemente diminuita negli ultimi anni. Sempre più prodotti di pasta vengono importati come prodotti finiti. Suggestisce pertanto di ridurre ulteriormente o di abolire del tutto le scorte obbligatorie di grano duro. Ciò potrebbe far diminuire i costi di detenzione delle scorte obbligatorie di grano duro che gravano sulla produzione nazionale di pasta alimentare. La pasta svizzera sarebbe quindi meno svantaggiata rispetto alla pasta importata.

**Procafé** (Associazione per la promozione del caffè) è favorevole al mantenimento delle scorte obbligatorie di caffè. Non vede alcun motivo per abolire, sulla base di un punto di vista unilaterale, un sistema ben funzionante e collaudato con molteplici vantaggi.

Per quanto riguarda l'importanza vitale del caffè, è una buona fonte di potassio, magnesio, fosforo e vitamina B3 (niacina) e in misura minore delle vitamine B2 (riboflavina), B9 (folato) e C, inoltre contiene caffeina. Procafé ricorda che il contenuto di caffeina presente nelle bevande a base di cola e nelle bevande energetiche è dovuto principalmente all'aggiunta di caffeina estratta dal caffè. Per vari motivi, ritiene che la sicurezza dell'approvvigionamento di caffè in Svizzera non sia garantita. Inoltre, un'offerta insufficiente o una situazione di penuria colpirebbe non solo la Svizzera, ma tutti i Paesi consumatori di caffè. Aggiunge inoltre che i torrefattori svizzeri, con la loro qualità superiore alla media mondiale, vogliono mantenere le loro miscele e non possono ripiegare su qualsiasi tipo di caffè in caso di carenza, il che costituisce un fattore molto rilevante soprattutto per le esportazioni.

Tra le altre ragioni a favore del mantenimento delle scorte obbligatorie di caffè vi sono la vulnerabilità delle vie di trasporto, il mercato nero e le speculazioni che potrebbero emergere in situazioni di scarsità, il grande impegno dei torrefattori nazionali per una produzione sostenibile e l'importanza economica del caffè per la Svizzera (in situazioni di scarsità e con la conseguente eventuale sostituzione del caffè nelle miscele, le esportazioni potrebbero essere gravemente compromesse). Procafé propone inoltre che la Confederazione – se nell'ambito dell'OMC non riesce ad attuare il sistema delle scorte obbligatorie con i contributi per il fondo di garanzia – introduca la riscossione dei contributi per il fondo di garanzia mediante un'imposta sulla prima immissione in commercio, analogamente al riso.

La **cooperativa Réservesuisse** comunica che tutti i detentori di scorte obbligatorie di caffè sono favorevoli al mantenimento di questo obbligo, contrariamente a quanto illustrato nel rapporto esplicativo della consultazione. Réservesuisse è quindi del tutto contraria all'abolizione delle scorte obbligatorie di caffè.

Con l'abolizione delle scorte obbligatorie di caffè – motivata dalla considerazione unilaterale delle calorie – si abbandona un sistema collaudato, che non dà problemi ed è economicamente efficiente. Il caffè svolge un ruolo importante nell'alimentazione quotidiana della popolazione. La sua importanza e il suo effetto stimolante sono generalmente riconosciuti e in situazioni di stress questi aspetti potrebbero

assumere un ulteriore rilievo. Gli esperti di caffè di Réservesuisse dubitano fortemente della sicurezza dell'approvvigionamento postulata nel rapporto esplicativo. Per il caffè dipendiamo completamente dall'estero. Inoltre, le scorte libere nei Paesi d'origine hanno subito un forte calo a causa dell'aumento del consumo mondiale (circa 7,6 mesi nel 1990; poco meno di 2,3 mesi nel 2017). I cambiamenti climatici potrebbero influenzare in futuro l'offerta di caffè, in quanto le coltivazioni saranno più gravemente colpite da danni ambientali come la siccità e le infestazioni di parassiti. Secondo la cooperativa Réservesuisse, gli obiettivi dell'approvvigionamento economico del paese sono la sicurezza e la disponibilità di beni vitali indispensabili al funzionamento di un'economia e di una società moderne. Ritene inoltre che il caffè, per le sue caratteristiche specifiche, sia un prodotto di vitale importanza e che debba continuare a essere conservato nelle scorte obbligatorie. Le scorte obbligatorie di caffè, efficaci da decenni, devono essere mantenute perché rappresentano anche una situazione vantaggiosa per tutti, basata sul partenariato. Da un lato, riducono la dipendenza dell'economia dall'estero e, dall'altro, aumentano la sicurezza dell'approvvigionamento dell'intero Paese senza costi aggiuntivi per le casse federali.

Réservesuisse concorda con il passaggio dall'imposta all'importazione al contributo alla prima immissione in commercio per il riso. Non ritiene invece necessario abolire il permesso generale d'importazione del riso. Gli obblighi della Svizzera in virtù del diritto internazionale non mettono in discussione il permesso generale d'importazione. A suo avviso, l'abolizione comporta il rischio di disparità di trattamento tra gli importatori che dispongono di scorte obbligatorie e quelli che non ne dispongono. Mediante il permesso generale d'importazione, Réservesuisse può garantire che tutti gli importatori forniscano le stesse prestazioni finanziarie al fondo di garanzia del riso, indipendentemente dal fatto che detengano o meno una scorta obbligatoria. Il sistema del permesso generale d'importazione si dimostra valido da decenni, non solo per Réservesuisse, ma anche per Carbur. La modifica proposta non è necessaria e provoca una disparità di trattamento tra gli importatori di riso. Per questo motivo, Réservesuisse si oppone fermamente all'abolizione del permesso generale d'importazione.

Il **Konsumentenforum** è fermamente convinto che le scorte obbligatorie di caffè siano necessarie e vadano mantenute. Motiva la sua posizione come segue: il caffè ci accompagna per tutta la giornata. Gli svizzeri sono bevitori di caffè di prim'ordine, quasi campioni mondiali di consumo pro capite. Questo dimostra la rilevanza del caffè per la popolazione; molti consumatori lo considerano di importanza vitale. Se si considera il significato originario delle scorte obbligatorie, può sorgere l'impressione che non siano più necessarie. Siamo nella posizione privilegiata di poter vivere in un'Europa sicura. In Svizzera siamo stati risparmiati per secoli dalle guerre convenzionali, per decenni dalla carenza di cibo. Il nostro Paese è integrato nella rete commerciale mondiale e, grazie alla sua ricchezza, può accedere a ogni tipo di bene. Ma le catastrofi naturali, le epidemie e il bioterrorismo non si fermano ai confini dell'Europa né della Svizzera. I problemi economici, le perturbazioni del mercato e altre difficoltà costituiscono ora il punto focale dell'approvvigionamento economico. Complicazioni tecniche e logistiche o raccolti insufficienti nei Paesi produttori possono influenzare in qualsiasi momento l'approvvigionamento in prodotti alimentari di base. In quanto Paese piccolo, la Svizzera dipende dalle importazioni di materie prime. Le conseguenze delle interruzioni dell'approvvigionamento possono essere compensate con le scorte obbligatorie. Lo stoccaggio costa molto alle imprese, per questo alcune hanno deciso di ridurre al minimo le proprie scorte e di utilizzare, se necessario, le scorte obbligatorie.

**Swiss granum** si era già espressa – nel maggio del 2013, nell'ambito della revisione totale della legge sull'approvvigionamento del Paese – chiaramente a favore del finanziamento delle scorte obbligatorie per le derrate alimentari, gli alimenti per animali, gli agenti terapeutici, le sementi e il materiale vegetale tramite fondi di garanzia e, di conseguenza, a favore del mantenimento del permesso generale d'importazione. L'intero settore aveva respinto categoricamente e con veemenza il sistema di finanziamento delle scorte obbligatorie da parte di chi immette per la prima volta in commercio un

determinato bene. Questa posizione è rimasta invariata. L'associazione ha ora commentato con questo spirito le modifiche proposte all'obbligo di costituire scorte di riso. Per Swiss Granum è quindi importante che il cambiamento di sistema proposto si applichi solo all'obbligo di scorta, ma non alla riscossione di contributi per il fondo di garanzia. Secondo l'articolo 16 capoverso 5 della legge sull'approvvigionamento del Paese, per alimentare il fondo di garanzia non è ammessa la riscossione di contributi su derrate alimentari e alimenti per animali di produzione nazionale. Swiss Granum accoglie pertanto con favore le osservazioni contenute nei documenti della consultazione secondo cui l'UFAE, nel quadro della sua funzione di vigilanza nei confronti degli organi responsabili della gestione dei fondi di garanzia, si assicura che venga rispettato il divieto di un obbligo contributivo per il riso indigeno.

A suo avviso, il sistema attualmente utilizzato per le scorte di derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale non deve essere toccato dalla modifica proposta. Il cambiamento di sistema previsto per il riso non deve comportare adeguamenti per questi altri prodotti. Come indicato nell'avamprogetto, la riscossione di contributi su derrate alimentari e alimenti per animali di produzione nazionale per alimentare il fondo di garanzia non è ammessa in quanto violerebbe l'articolo 16 della legge sull'approvvigionamento del Paese.

**L'Associazione svizzera dei fabbricanti di foraggi** è critica nei confronti del modello di un'imposta alla prima immissione in commercio per finanziare le scorte obbligatorie di riso commestibile. Anch'essa fa notare che in base all'articolo 16 capoverso 5 della legge sull'approvvigionamento del Paese, non è ammessa la riscossione di contributi su derrate alimentari e alimenti per animali di produzione nazionale. Se il cambiamento di sistema per il riso fosse inevitabile, il divieto di un obbligo contributivo deve essere applicato a tutti i costi. Aggiunge inoltre che l'eventuale modifica del sistema per il riso commestibile non deve costituire un precedente per le altre scorte obbligatorie.

#### Allegato

Pareri pervenuti nel corso della procedura di consultazione relativa alla modifica dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.11)