Sintesi

Fino al 2018 la Confederazione ha versato una compensazione agli esportatori di prodotti agricoli trasformati per coprire gran parte della differenza tra i prezzi delle materie prime svizzere e quelle estere. L'obiettivo era di rendere economicamente possibile l'uso di materie prime agricole svizzere (in particolare latte e cereali) nei prodotti destinati all'esportazione.

All'inizio del 2019, per rispettare gli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, la Svizzera ha abolito i sussidi all'esportazione per i prodotti agricoli trasformati (i cosiddetti "contributi all'esportazione").

Due misure di accompagnamento sono state introdotte in seguito all'abolizione di quei contributi previsti dalla cosiddetta «legge sul cioccolato», per consentire, sia ai produttori agricoli che all'industria alimentare, di adattarsi alle nuove condizioni quadro e rimanere competitivi.

La prima misura consiste in un aiuto finanziario, indipendente dalle esportazioni, che viene erogato direttamente ai produttori di latte e di cereali a partire dal 1° gennaio 2019. La seconda consiste in una semplificazione della procedura di autorizzazione per il "traffico di perfezionamento" attivo riguardante le materie prime lattiero-casearie e cerealicole. Questa procedura semplificata mira a consentire all'industria alimentare di accedere alle materie prime a prezzi competitivi e in quantità sufficienti.

L'istituto BAK Economics ha esaminato con diversi metodi l'impatto dell'abolizione dei contributi all'esportazione e delle misure di accompagnamento introdotte nel 2019. Secondo i nostri sondaggi, le misure di accompagnamento non rappresentano una sostituzione dei contributi all'esportazione per i produttori di materie prime agricole e le aziende dell'industria di trasformazione che abbiamo intervistato. Tuttavia, nulla lascia trasparire che le condizioni quadro per la competitività e l'esportazione siano peggiorate in modo sostanziale a causa del cambiamento della legislazione. Le nostre analisi empiriche sulle esportazioni di prodotti agricoli trasformati secondo la nuova legislazione confermano quanto emerso dai sondaggi.

Le misure di accompagnamento hanno creato condizioni quadro che hanno permesso ai soggetti privati direttamente e indirettamente interessati dall'abolizione dei contributi all'esportazione di riorganizzarsi. Due fattori sono stati determinanti.

1. Gli aiuti finanziari supplementari hanno contribuito a ridurre la pressione sui prezzi nel settore lattiero-caseario e cerealicolo svizzero.

2. La procedura semplificata per l'autorizzazione del traffico di perfezionamento attivo ha creato un'offerta competitiva di materie prime sul mercato svizzero, garantendo ai trasformatori di materie prime agricole di approvvigionarsi a prezzi convenienti. È sintomatico che ciò sia avvenuto grazie alla semplice esistenza della procedura semplificata, senza cioè farne necessariamente uso.

Questi nuovi equilibri, tuttavia, sono fragili e potrebbero sbilanciarsi qualora un elemento centrale venisse rimosso o indebolito. In altre parole, sotto la superficie – apparentemente intatta - s'intravedono già le prime incrinature.

Il cambiamento di sistema non ha comportato alcun effetto significativo per la totalità delle esportazioni di prodotti alimentari trasformati in questione. Tuttavia, se si considerano solo i volumi di esportazione di cereali e alimenti a base di farina (voce tariffaria 19), le nostre analisi empiriche

indicano uno sviluppo significativamente più debole, almeno per le esportazioni calcolate in franchi svizzeri, di quanto ci si potrebbe aspettare senza l'abolizione dei contributi all'esportazione. L'effetto peraltro è praticamente insignificante se si escludono le esportazioni di certi alimenti per l'infanzia verso la Cina.

Si riscontrano altri segni preoccupanti soprattutto nella prima fase di lavorazione. Vanno menzionati in particolare i produttori svizzeri di latte in polvere e i mulini per la macinazione e la pelatura.

Per quanto riguarda i mulini svizzeri, il ridimensionamento del numero di dipendenti dal 2019 è stato più marcato che in altri settori dell'industria alimentare o manifatturiera.

La produzione di latte in polvere è stata ridimensionata e le capacità di produzione sono state ridotte da alcuni operatori della prima fase di lavorazione. Le ragioni di questa riduzione sono da ricercare nella pressione generale sui prezzi e nel fatto che i clienti della seconda fase di lavorazione acquistano sempre più materie prime del latte tramite la procedura del traffico di perfezionamento, cioè all'estero, a causa di considerevoli differenze di prezzo.[1]

Se la riduzione della capacità non venisse compensata da altri operatori della prima fase di lavorazione, ciò si ripercuoterebbe anche sui produttori di latte svizzeri, poiché bisognerebbe vendere quantità significative di latte a condizioni peggiori rispetto a prima.

Le ripercussioni sarebbero ancora più forti se l'industria alimentare che trasforma le materie prime agricole riducesse significativamente le sue capacità in Svizzera. Un presupposto importante per contrastare tali processi è che l'industria alimentare di trasformazione possa continuare ad acquistare materie prime lattiero-casearie e cerealicole a prezzi competitivi.

Secondo le nostre analisi, è sostanzialmente quanto avviene nella situazione attuale (status quo), ma le nuove condizioni quadro sono più fragili rispetto al vecchio sistema. Nonostante il pacchetto di accompagnamento sia stato nel complesso adeguato[2], la sicurezza di pianificazione e di investimento è diminuita anche nella seconda fase di lavorazione.

In tale contesto, la nostra raccomandazione principale è quella di preservare il quadro legislativo introdotto nel 2019. Di conseguenza, gli attuali interventi parlamentari volti a rendere nuovamente più restrittiva la procedura semplificata per il traffico di perfezionamento attivo, per alcune materie prime, devono essere valutati con occhio critico. Per quanto l'importanza di queste materie prime possa essere bassa, il parziale inasprimento legislativo potrebbe già compromettere la propensione a investire da parte delle imprese attive nella seconda fase di lavorazione.

Non è soltanto il mondo politico invitato ad agire, le raccomandazioni sono rivolte anche ai protagonisti dell'economia privata. Un intervistato dell'industria manifatturiera ha riassunto la situazione come segue:

«*Nel settore, tutti lottiamo contro gli stessi problemi. Non si tratta di fare polemica, ma di mostrare con i fatti le nostre preoccupazioni e le nostre richieste. In definitiva, bisogna pensare a tutti i livelli di lavorazione e impegnarci insieme per la competitività della Svizzera*».

[1] Va notato che dalle nostre interviste con aziende prescelte del secondo livello di lavorazione non è emerso affatto un maggiore utilizzo del traffico di perfezionamento attivo.
[2] A ciò contribuiscono anche le condizioni generali della piazza svizzera, generalmente considerate buone.