



Politica agricola

La politica agricola *spiegata in modo semplice*

03.05.2024

A colpo d'occhio

La politica agricola svizzera è spesso oggetto di dibattiti politici animati. La fattualità si perde spesso nella confusione. Basato su dieci domande, questo dossierpolitica fornisce una panoramica di tutti i punti chiave rilevanti: la struttura del settore primario, i pagamenti diretti e i sussidi, i dazi agricoli e le altre misure di protezione alle frontiere, nonché il confronto con altri Paesi.

Inhalt

1. L'essenziale in breve
2. Posizione di economieuisse
3. Introduzione
4. Qual è il mandato della Confederazione per l'agricoltura?
5. Come è organizzata l'agricoltura svizzera?
6. Qual è stata l'evoluzione dell'agricoltura negli ultimi 100 anni?
7. Come viene sovvenzionata l'agricoltura in Svizzera?
8. Come funziona la protezione doganale?
9. Chi beneficia della protezione doganale? E chi sono i perdenti?
10. Esistono esempi riusciti di apertura delle frontiere?
11. Quali sono gli altri privilegi degli agricoltori?
12. Perché per una persona non proveniente dall'ambiente agricolo è difficile acquistare una fattoria?
13. Qual è l'ampiezza degli aiuti finanziari concessi all'agricoltura svizzera nel confronto internazionale?

L'essenziale in breve

La politica agricola svizzera è in continua evoluzione ed è sempre oggetto di un acceso dibattito. L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) sta attualmente elaborando le basi della prossima politica agricola fino al 2030 (AP 30+). I fatti sono importanti in questi dibattiti. Il presente dossierpolitica analizza quindi da vicino come funziona oggi la politica agricola svizzera.

In questo campo complesso, a volte è difficile disporre di una panoramica oggettiva. È facile perdersi nella giungla dei numerosi strumenti di tutela e promozione delle imprese agricole, dei complicati sistemi di finanziamento, delle numerose leggi, dei regolamenti e dei processi burocratici. Questo dossier cerca di fornire una panoramica comprensibile dell'attuale politica agricola.

Posizione **di *economiesuisse***

economiesuisse è interessata a un dibattito aperto e trasparente sulla futura politica agricola. Il settore primario ha caratterizzato fortemente la Svizzera e continuerà a svolgere un ruolo importante anche in futuro. Ma le condizioni quadro stanno cambiando: per questo è importante discutere in modo approfondito gli obiettivi e i mezzi della politica agricola svizzera nel contesto di AP 30+. Questo dossier vuole aiutare a comprendere meglio l'odierna politica agricola in Svizzera.



La politica agricola svizzera è regolarmente oggetto di un acceso dibattito: la protezione alle frontiere per il settore agricolo deve essere ridotta, abolita o addirittura aumentata? Il budget della Confederazione destinato all'agricoltura è troppo generoso o troppo limitato? A cosa devono servire in prima linea le sovvenzioni? Quali derrate alimentari devono produrre gli agricoltori svizzeri e come? È spesso difficile vederci chiaro in questo settore. Nella giungla dei numerosi strumenti di protezione e promozione delle imprese agricole, dei complicati sistemi di finanziamento, delle numerose leggi, ordinanze e processi burocratici, è facile perdere la visione d'insieme. Questo dossier intende fornire una panoramica comprensibile dell'attuale politica agricola e cerca di presentare i fatti con il minor numero possibile di giudizi. Il giudizio deve essere espresso nel processo politico e sarà manifestato da *economiesuisse* in altri documenti.

Dieci domande per spiegare la politica agricola svizzera. Qual è il mandato della Confederazione per l'agricoltura svizzera? Quali sono i meccanismi e gli effetti della protezione alle frontiere e delle sovvenzioni? Quanto è sostenuta l'agricoltura svizzera nel confronto internazionale? Di quali altri privilegi beneficiano le aziende agricole svizzere? A queste e ad altre domande si risponde senza entrare troppo nel dettaglio, in modo che alla fine il lettore possa farsi un'idea approssimativa ma complessiva della politica agricola svizzera. Chi volesse approfondire, troverà i relativi link nella versione online di questo dossier.



Il mandato attribuito all'agricoltura è definito nell'articolo 104 della Costituzione federale. I termini sono precisati nella legge sull'agricoltura e in un certo numero di ordinanze. La politica agricola ha lo scopo di promuovere un'agricoltura sostenibile e orientata al mercato. Da quest'ultima ci si attendono inoltre prestazioni di interesse generale. Secondo l'art. 104 Cst., essa deve fornire un contributo sostanziale alla sicurezza dell'approvvigionamento, al mantenimento delle risorse naturali, alla cura del paesaggio rurale e all'occupazione decentralizzata nel territorio. La legge sull'agricoltura (LAgr) le prescrive inoltre di vegliare al benessere degli animali. In virtù di questa diversità dei compiti, si parla spesso di un'agricoltura multifunzionale.

Al servizio di questa missione, la Costituzione attribuisce al Consiglio federale un certo numero di prerogative e di funzioni. Esso può in particolare completare i redditi degli agricoltori con dei pagamenti diretti, fornire degli incentivi finanziari a favore di produzioni particolarmente vicine alla natura, rispettose dell'ambiente e degli animali, o ancora proteggere l'ambiente dagli effetti nefasti di un utilizzo eccessivo di concimi, prodotti chimici o altre sostanze attive.

L'art. 104a Cst. sulla sicurezza alimentare, introdotto nel 2017, non modifica fondamentalmente gli obiettivi della politica agricola. Esso si accontenta di precisare che la catena di valore alimentare nel suo insieme, il commercio transfrontaliero sostenibile nonché un utilizzo delle derrate alimentari rispettoso delle risorse contribuiscono anche alla sicurezza alimentare.



Nel 2022, in Svizzera esistevano 48'344 aziende agricole. Esse coltivano una superficie totale di 1'042'014 ettari. Ciò corrisponde a una superficie di circa 21,6 ettari per azienda, con poco meno di 13'660 aziende con meno di 10 ettari e circa 3'250 aziende con più di 50 ettari. Il 44% di tutte le aziende agricole si trova in regioni di pianura, il 15% in regioni collinari e il 41% in regioni di montagna. La maggior parte dei terreni agricoli è coltivata nelle praterie e nei pascoli. Rappresentano il 58% delle superfici. Il 38% è costituito da terreni coltivabili, di cui circa il 37% è utilizzato per la coltivazione di cereali. Gli agricoltori svizzeri allevano oltre 1,5 milioni di bovini, quasi 1,4 milioni di suini e circa 13,2 milioni di polli d'allevamento.

L'agricoltura rappresentava lo 0,6% del valore aggiunto lordo della Svizzera nel 2022. Con circa 6 miliardi di franchi, la produzione animale è più importante di quella vegetale, che ammonta a circa 4 miliardi di franchi (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/pr>). L'agricoltura e la silvicoltura impiegano il 2,3% di tutte le persone che svolgono un'attività lavorativa in Svizzera. Questo squilibrio tra la quota di occupazione e la quota di valore aggiunto si riflette in una produttività del lavoro relativamente bassa. Questa ammonta a poco meno di 47'000 franchi (2021) per posto di lavoro a tempo pieno, il che corrisponde a meno di un terzo della produttività media del lavoro dell'economia nel suo complesso.

Il grado di autosufficienza nel 2021 era del 45%. Ciò significa che la produzione agricola nazionale può coprire poco meno della metà della domanda interna. I prodotti lattiero-caseari hanno il più alto tasso di

autosufficienza, pari al 107%. Il livello più basso di autosufficienza è del 23% per i grassi e gli oli vegetali.

Grafico 1: L'agricoltura svizzera in cifre

L'agricoltura svizzera in cifre

Creazione di valore lordo nel 2022



Percentuale di persone attive nel 2022



Grado di autosufficienza (netto) 2021



Numero di aziende e superfici agricole utilizzabili



Numero di aziende	Superficie utile totale, in ha	Superficie utile per azienda, in ha
48 344	1 042 014	21,6

Ripartizione delle aziende per regione nel 2022



Pianura	Regioni collinari	Regioni di montagna
44 %	15 %	41 %

Media della produttività di lavoro 2021



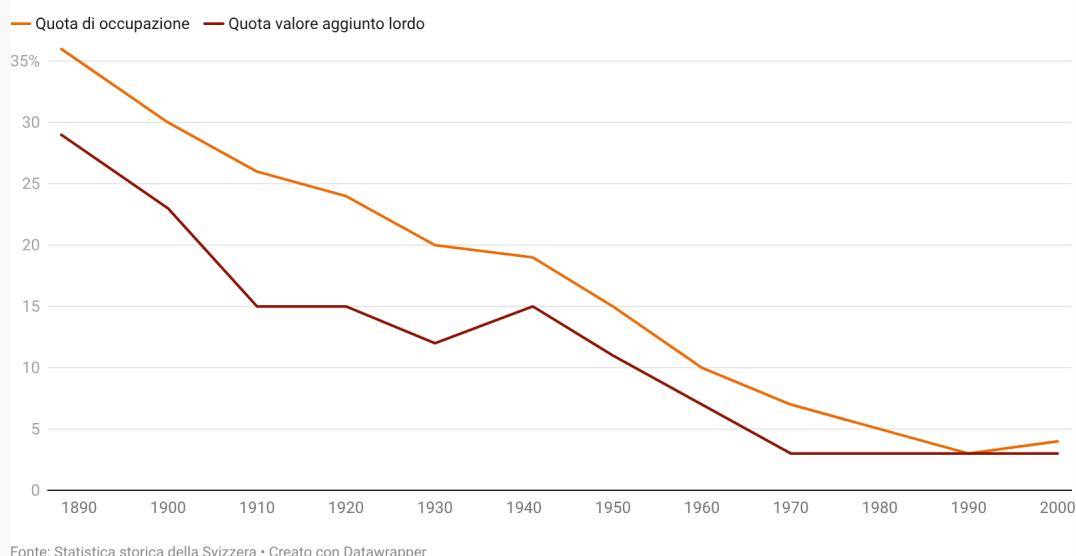
Fonte : Ufficio federale di statistica (UST), [economiesuisse](http://economiesuisse.ch)
www.economiesuisse.ch



L'agricoltura ha subito importanti trasformazioni strutturali negli ultimi 100 anni ¹. Alla fine del XIX secolo, circa il 35% delle persone attive lavorava nel settore primario; oggi è poco più del 2%. Nel corso dello stesso periodo, la quota dell'agricoltura al valore aggiunto reale dell'economia svizzera è passata da circa il 30% a meno dell'1%. Questo cambiamento non è soltanto percettibile in Svizzera: la quota del settore primario al valore aggiunto lordo è diminuita in tutto il mondo.

Grafico 2: Quota dell'agricoltura alla creazione di valore lordo in termini reali e all'occupazione nel XX secolo.

Sviluppo del settore primario nel XX secolo



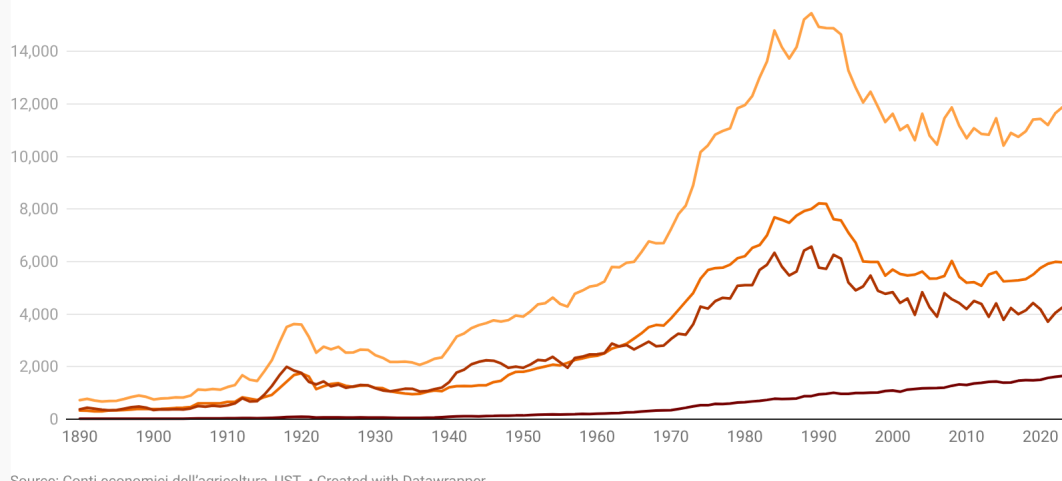
Nonostante questo calo, tra il 1890 e il 1990 la produzione agricola è aumentata costantemente sia in termini di valore che di volume, grazie a importanti progressi tecnologici (cfr. grafico 3). La produttività del lavoro è triplicata tra il 1960 e il 1990, mentre nello stesso periodo è aumentata solo del 70% nell'economia nel suo complesso. La produttività del lavoro ha continuato ad aumentare anche dopo la metà degli anni '90: nell'economia nel suo complesso di circa il 35%, nell'agricoltura di circa il 45%.

Grafico 3: Valore della produzione agricola in milioni di franchi a prezzi correnti

Produzione del settore agricolo in mio. CHF

A prezzi correnti

— Totale — Produzione vegetale — Produzione animale — Altri prodotti e servizi



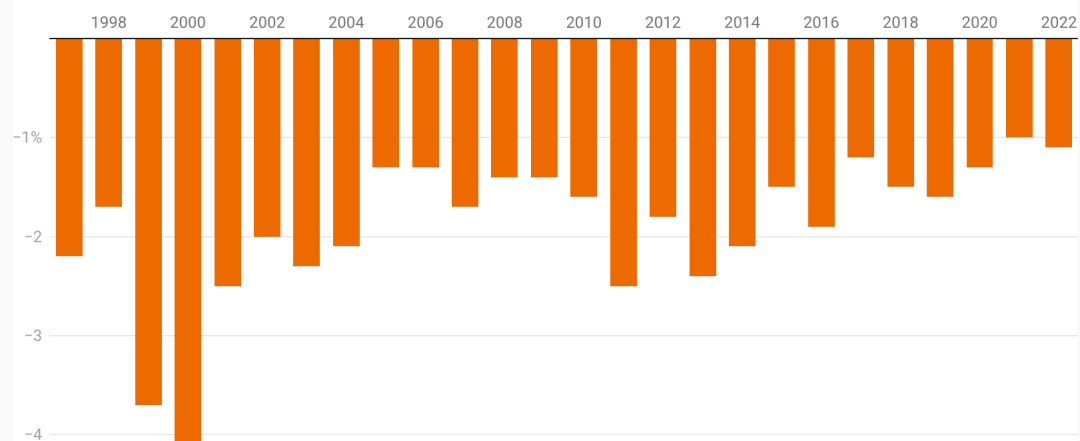
Source: Conti economici dell'agricoltura, UST • Created with Datawrapper

Il numero di aziende agricole si è più che dimezzato dal 1985. Il calo è stato particolarmente marcato a cavallo del nuovo millennio (cfr. grafico 4). La tendenza è poi rallentata di nuovo. Nel 2022, ha cessato l'attività l'1,1% di tutte le aziende agricole. Si tratta principalmente di aziende agricole di piccole e medie dimensioni, mentre il numero di aziende agricole di dimensioni superiori ai 30 ettari è in aumento.

Grafico 4: Sviluppo del numero di aziende agricole

Variazione del numero di aziende agricole

Rispetto all'anno precedente



Source: Censimento delle aziende agricole, LBZ • Created with Datawrapper



Il budget agricolo della Confederazione ammontava nel 2022 a circa 3,7 miliardi di franchi. Le spese destinate all'agricoltura e all'alimentazione sono rimaste stabili dall'inizio del millennio. L'agricoltura svizzera conta tre categorie di sovvenzioni:

1. I pagamenti diretti
2. La promozione della produzione e delle vendite
3. Il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali

Pagamenti diretti

I pagamenti diretti costituiscono di gran lunga la quota maggiore del bilancio. Nel 2022 erano disponibili circa 2,8 miliardi di franchi svizzeri, pari al 76% del bilancio agricolo totale. Le aziende agricole che desiderano ricevere i pagamenti diretti devono soddisfare una serie di requisiti. In linea di principio, solo gli agricoltori di aziende agricole che coltivano la terra possono beneficiare dei pagamenti diretti. L'agricoltore non deve avere più di 65 anni e deve aver completato la formazione agricola. Un ulteriore requisito è che l'azienda agricola deve avere almeno 0,2 unità di lavoro standard (UMOS). Per ogni UMOs viene corrisposto un massimo di 70'000 franchi svizzeri in pagamenti diretti. Inoltre, almeno il 50% del lavoro dell'azienda deve essere svolto dalla forza lavoro dell'azienda stessa. A ciò vanno aggiunti gli oneri ecologici specifici raggruppati sotto la nozione di "prestazioni ecologiche richieste" (PER).

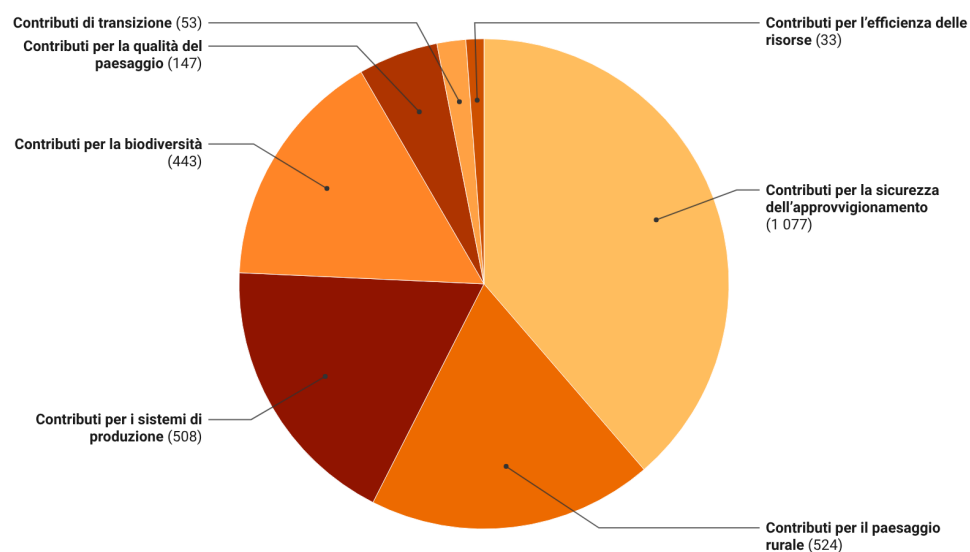
I pagamenti diretti sono ripartiti in sette categorie di contributi:

1. Contributi per il paesaggio rurale
2. Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento
3. Contributi per la biodiversità
4. Contributi per la qualità del paesaggio
5. Contributi per i sistemi di produzione
6. Contributi per l'efficienza delle risorse
7. Contributo di transizione

Grafico 5: Pagamenti diretti 2022, per tipo di contributo, in milioni di franchi

Pagamenti diretti 2022

in Mio. CHF



Fonte: UFAG - Creato con Datawrapper

I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento rappresentavano la quota maggiore dei pagamenti diretti nel 2022, con poco meno del 39% (grafico 5). Poco meno del 19% è stato destinato ai contributi per il paesaggio rurale, circa il 18% è stato speso per i contributi per i sistemi di produzione, il 16% per i contributi per la biodiversità, il 5% per i contributi per la qualità del paesaggio, il 2% per il contributo di transizione e l'1% per i contributi per l'efficienza delle

risorse (esclusi i programmi di protezione delle acque e delle risorse). I singoli contributi sono spiegati brevemente di seguito.

I **contributi per il paesaggio rurale** intendono favorire il mantenimento di un paesaggio rurale aperto e uno sfruttamento massimo delle superfici agricole e alpine. Il loro obiettivo è in particolare quello di frenare il crescente rimboschimento delle praterie alpine. I contributi per il paesaggio rurale sono composti dal contributo per la preservazione dell'apertura del paesaggio (27%), il contributo d'estivazione (25%), il contributo di alpeggio (20%), il contributo di declività (24%), il contributo di declività per i vigneti (2%) e il contributo per le zone in forte pendenza (2%).

I **contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento** hanno lo scopo di migliorare la capacità del Paese a garantire l'approvvigionamento alimentare della popolazione. Essi si suddividono in tre settori e sono pagati all'ettaro.

- Il contributo di base di 600 franchi per ettaro mira a garantire l'approvvigionamento di base mantenendo le capacità produttive nella zona di valle e ottimizzando l'intensità della coltivazione. Sui prati permanenti deve essere raggiunto un tasso minimo di bestiame, altrimenti il contributo viene ridotto. Per le aree di promozione della biodiversità sui pascoli vengono corrisposti solo 300 franchi per ettaro, importo ridotto per le aziende con più di 60 ettari.
- Un contributo supplementare di 400 franchi all'ettaro è versato per le terre aperte e le colture perenni (quali le vigne e i frutteti).
- Un contributo supplementare per la produzione in condizioni difficili viene versato allo scopo di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento nelle zone di montagna e collinari (tra i 290 e i 490 franchi secondo le regioni).

I contributi di base rappresentavano i tre quarti dei contributi totali per la sicurezza dell'approvvigionamento nel 2022. Il 15% è rappresentato dal contributo per la produzione in condizioni difficili e il restante dal contributo per le terre aperte e le colture perenni. A causa della riduzione dei contributi di base, la loro quota è destinata a diminuire.

I **contributi per la biodiversità** vengono concessi allo scopo di promuovere e preservare la diversità delle specie e degli habitat naturali. Essi tendono inoltre

a favorire il collegamento in rete di superfici di promozione della biodiversità. Simili superfici sono promosse mediante un contributo per la qualità (livelli di qualità I e II) e i contributi di rete.

I **contributi per la qualità del paesaggio** intendono preservare la diversità dei paesaggi svizzeri. Il loro scopo è di garantire la salvaguardia, la promozione e lo sviluppo di paesaggi attrattivi, che costituiscono preziose zone di relax per la popolazione e svolgono un ruolo importante da un punto di vista turistico. I contributi per la qualità del paesaggio sono versati in relazione a progetti specifici. I Cantoni elaborano in collaborazione con la Confederazione dei programmi di misure che tengano conto dei bisogni regionali. Questi contributi sono presi a carico dalla Confederazione in ragione del 90%.

I **contributi per i sistemi di produzione** permettono di sostenere diverse forme di produzione. Da un lato, la produzione biologica viene sostenuta a livello di azienda agricola. Nel 2022, un'azienda agricola biologica ha ricevuto in media 9'186 franchi. Le quattro forme di produzione sostenute a livello di sotto-azienda comprendono la produzione estensiva di cereali, girasoli, piselli proteici, fave e colza (Extenso), la produzione di latte e carne su pascolo (GMF) e i contributi per il benessere degli animali (sistemi di stabulazione e accesso all'aperto). Quest'ultimo è suddiviso in contributi per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA) e il contributo per le uscite regolari all'aria aperta (SRPA).

I **contributi per l'efficienza delle risorse** mirano a migliorare l'uso sostenibile delle risorse naturali e ad aumentare l'efficienza nell'uso delle risorse produttive. Questo contributo viene utilizzato per promuovere tecniche di comprovato impatto. L'obiettivo è garantire che il maggior numero possibile di agricoltori lavori in modo efficiente dal punto di vista delle risorse. I contributi per l'efficienza delle risorse sono stati introdotti con la politica agricola 2014-2017. I contributi vengono erogati per misure specifiche e per un periodo di tempo limitato.

I **contributi di transizione** devono garantire una transizione socialmente accettabile alla politica agricola per gli anni 2014-2017 (PA 14-17). Servono a coprire il divario che si è creato all'inizio, perché alcuni pagamenti diretti sono ora legati alla partecipazione a programmi come il programma SRPA. Di conseguenza, con l'introduzione della PA 14-17 i pagamenti diretti sono risultati

più bassi, senza contromisure per le aziende agricole. Ora, più le aziende agricole partecipano ai programmi volontari e ricevono quindi nuovamente più pagamenti diretti, minore sarà il contributo di transizione. Anche se sarebbero dovuti scadere nel 2021, i contributi di transizione vengono tuttora erogati.

Produzione e promozione delle vendite

Oltre ai pagamenti diretti, la Confederazione sostiene la produzione e la vendita di prodotti agricoli con aiuti finanziari e fornisce un sostegno temporaneo alle iniziative di esportazione che servono a valutare i mercati o a raggiungere nuovi mercati all'estero. Nel 2022, queste spese ammontavano a circa 538 milioni di franchi all'anno.

Un esempio di sostegno alla produzione è il cosiddetto sussidio per il formaggio. Nel 2022, la Confederazione ha pagato 10 centesimi per chilogrammo di **latte trasformato in formaggio** e un'indennità per il **foraggiamento senza insilati** di 3 centesimi per chilogrammo di latte. La Confederazione ha pagato un supplemento di 5 centesimi al chilogrammo per il **latte da trasporto**. Questo sostegno è stato introdotto nel 2019, in seguito all'abolizione della «legge sul cioccolato» per compensare i produttori per la maggiore pressione del mercato. Un accordo di settore ha stabilito che questo denaro sarebbe stato trasferito ai produttori di derrate alimentari. In totale sono stati versati 387 milioni di franchi. La Confederazione ha speso altri 3,3 milioni di franchi per la gestione dei dati sul latte e delle risorse informatiche.

59,4 milioni sono stati spesi per misure nel **settore zootecnico**. Tra queste, i contributi per lo smaltimento dei sottoprodotti di origine animale, i sussidi nazionali per gli animali da macello e la carne, i contributi infrastrutturali per le regioni montane, i contributi per la lana di pecora e un contributo per la convenzione di prestazione con Proviande. La Confederazione ha inoltre sostenuto la produzione di uova indigene allo scopo di proteggere dagli effetti della domanda ciclica.

Nello stesso anno, circa 82 milioni di franchi sono stati destinati alla **produzione vegetale**. Il 77% è stato destinato alla promozione di colture particolari. Il resto è stato suddiviso tra i sussidi per i cereali (19%), l'utilizzo e la lavorazione della frutta (3%) e le misure di sostegno alla viticoltura. Con le modifiche all'ordinanza sui contributi alle singole colture (OCSC), entrate in vigore nel

2023, il sostegno è stato esteso ad altre colture proteiche (fagioli, piselli, lupini, vecce, ceci e lenticchie).

Inoltre, sono stati utilizzati circa 63 milioni di franchi per **promuovere la qualità e le vendite**. Circa la metà è stata utilizzata per i prodotti lattiero-caseari e il 9% per la carne. Nella promozione delle vendite, la Confederazione può sostenere misure di marketing e comunicazione fino al 50% dei costi.

Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali

Infine, l'agricoltura è sostenuta da contributi per miglioramenti strutturali e misure sociali. Nel 2022 sono stati erogati contributi per un totale di 87 milioni di franchi per miglioramenti dei terreni, progetti di sviluppo regionale ed edifici agricoli.

I Cantoni hanno inoltre concesso prestiti per investimenti per un totale di 318,5 milioni di franchi. La maggior parte di questi sono stati destinati a misure individuali per le aziende agricole, come aiuti iniziali, diversificazione e costruzione o conversione di edifici agricoli residenziali.

Le misure sociali concernono i prestiti per l'aiuto alle aziende per superare una temporanea emergenza finanziaria non imputabile all'azienda. Nel 2022 sono stati concessi prestiti per un totale di 31 milioni di franchi.



La protezione doganale agricola si basa su due tipi di strumenti, i dazi doganali e i contingenti. I dazi doganali devono essere pagati alla frontiera. Essi rincarano il prezzo delle merci importate. I contingenti costituiscono dal canto loro una limitazione quantitativa. Soltanto una certa quantità è ammessa all'importazione. Nell'ambito dei contingenti, i dazi da pagare da parte dell'importatore sono modici per non dire nulli. Al di fuori dei contingenti, i dazi doganali applicabili sono nettamente più elevati. Sia i contingenti sia i dazi doganali hanno lo scopo di proteggere la produzione indigena dalla concorrenza estera.

Contingenti

L'articolo 22 della Legge sull'agricoltura e l'art. 26 dell'Ordinanza sulle importazioni agricole definiscono sei procedure per la ripartizione dei contingenti tariffari. Queste sono riportate nella tabella seguente:

Messa all'asta	In occasione di una vendita all'asta, il miglior offerente ottiene il contingente.
Prestazione a favore della produzione indigena	Nel caso delle prestazioni interne, gli importatori che hanno acquistato un'ampia percentuale di un prodotto dai produttori nazionali ricevono una quota proporzionalmente elevata dei contingenti. Il motivo è che la quantità di contingenti viene calcolata in base alla quota di mercato nazionale.
Sistema dell'ordine d'entrata	Nella procedura «primo arrivato, primo servito», le quote vengono rilasciate periodicamente e distribuite in base al principio «first come, first served». A seconda del gruppo di prodotti, il fattore decisivo è il momento della dichiarazione in dogana (primo arrivato, primo servito al confine) o il momento del ricevimento della domanda da parte dell'Ufficio federale dell'agricoltura (primo arrivato, primo servito all'ufficio autorizzazioni).
Cifre comparative	In occasione della ripartizione attraverso cifre comparative, le quote di contingenti sono calcolate in funzione delle importazioni e/o delle prestazioni a favore della produzione indigena durante un periodo di riferimento.
Ripartizione secondo le esigenze	La quantità da importare è ripartita secondo le esigenze degli aventi diritto, ad esempio attribuzione di un particolare legume ad una fabbrica di conserve.
Rinuncia alla distribuzione	Se si rinuncia a un regolamento sulla distribuzione di un contingente tariffario o di un contingente tariffario parziale, gli aventi diritto a una quota del contingente possono importare all'aliquota tariffaria del contingente senza restrizioni.

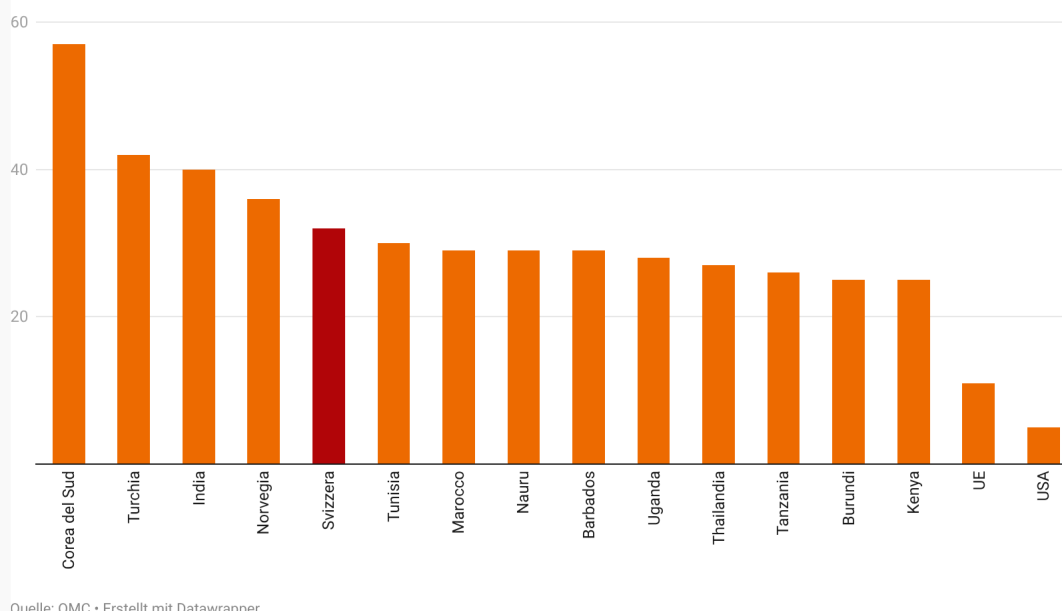
Created with Datawrapper

Dazi doganali

Nel 2022, i dazi sulle importazioni di prodotti agricoli si situavano in media al 32,4%. Si tratta di un'aliquota tariffaria molto elevata rispetto agli standard internazionali; solo la Corea del Sud, la Turchia, l'India e la Norvegia applicano tariffe più elevate² sulle importazioni di prodotti agricoli. Nell'UE, l'aliquota tariffaria media per i prodotti agricoli è dell'11,4% e negli USA del 5,1%.

Grafico 6: Dazi doganali medi sui prodotti agricoli importati

Dazi doganali medi sui prodotti agricoli 2022



Idazi doganali medi più elevati effettivamente applicati vengono riscossi sui prodotti lattiero-caseari, con il 187,5%, seguiti dai prodotti animali con il 96,7% (cfr. [Tabella 13](#)). In alcuni casi le aliquote massime sono estremamente elevate. Ad esempio, la tariffa massima per alcuni prodotti animali supera il 1000%. L'intenzione di tariffe così elevate è quella di impedire completamente le importazioni. Di conseguenza, non vengono mai applicate. Per questo motivo, la tariffa doganale media riportata nella Tabella 1 e nel grafico 5 non mostra l'intera portata della protezione alle frontiere, poiché include solo le tariffe doganali delle merci effettivamente importate.

Il livello delle tariffe doganali in Svizzera dipende dal fatto che il prodotto importato sia in concorrenza con i prodotti nazionali. In questo caso, si applicano dazi doganali elevati, mentre le importazioni che non sono prodotte in Svizzera o lo sono raramente hanno di solito solo tariffe doganali molto basse. Per questo motivo prodotti come il pesce e i prodotti ittici hanno tariffe doganali inferiori all'1%.

Tabella 1: Tariffe doganali medie (tassi NPF medi), tariffe doganali massime e quota delle importazioni esenti dai dazi doganali

Prodotti	Tariffe doganali medie	Tariffe doganali massime	Quota importazioni esenti da dazi doganali
Prodotti lattieri	188	959.0%	0
Prodotti animali	97	>1000%	16
Bevande e tabacco	31	494.0%	14
Grani oleaginosi, grassi e oli	22	158.0%	38
Cereali e prodotti cerealicoli	19	322.0%	11
Frutta, legumi e piante	16	922.0%	29

Quelle: OMC • Erstellt mit Datawrapper

Categorie doganali

I dazi doganali applicati in Svizzera possono essere classificati in tre categorie: i dazi variabili, i dazi stagionali e i dazi applicabili ai prodotti trasformati.

I dazi variabili servono a fissare il prezzo di un bene importato. Se il prezzo di quest'ultimo cala, il dazio aumenta affinché il prezzo del bene sul mercato svizzero resti invariato. Il calcolo dei dazi variabili che si applicano ai prodotti importati passa dalla determinazione di un prezzo d'importazione indicativo. Questo prezzo indicativo corrisponde al prezzo che il prodotto importato deve infine costare. Il dazio variabile è fissato in modo che il prezzo auspicato sia raggiunto. Esso corrisponde dunque alla differenza tra il prezzo indicativo e il prezzo del mercato mondiale⁴. La tariffa doganale è generalmente rivista e adeguata su base mensile.

I dazi stagionali sono applicati ai prodotti agricoli delle seguenti categorie: frutta fresca, verdura e fiori recisi. Essi sono utilizzati in combinazione con i dazi sui contingenti. Esistono due tassi di dazi doganali: il tasso del contingente e il tasso fuori contingente. Nel primo caso, le importazioni avvengono all'interno del sistema di contingenti definito e viene applicato un dazio d'entrata ridotto. Tuttavia, se i contingenti sono esauriti, viene generalmente prelevato un tasso proibitivo. Ad esempio, il tasso del contingente medio per i pomodori ciliegini è di 5 franchi svizzeri per chilogrammo, mentre il tasso fuori contingente è di 600 franchi svizzeri per chilogrammo. I dazi esatti dipendono da diversi sottoprodotti e dal loro contingentamento.

Le varie tariffe doganali e contingenti sono applicate in funzione della situazione presente sul mercato:

- Al di fuori del periodo del raccolto, nessun contingente. L'importazione è dunque possibile senza restrizioni al tasso (limitato) del contingente.
- Durante la stagione, non viene liberato nessun contingente fintanto che il raccolto indigeno è sufficiente per coprire la domanda in Svizzera. Le importazioni sono possibili al tasso fuori contingente, molto superiore.
- Se, durante la stagione, la produzione indigena non permette di rispondere alla domanda, vengono liberati dei contingenti. La merce che rientra in questi contingenti può essere importata al tasso del contingente.

Un caso particolare riguarda i grossisti che importano merci fuori stagione e le immagazzinano per smerciarle sul mercato durante la stagione. Essi devono sobbarcarsi la differenza dei dazi d'entrata o far dedurre la merce dai loro contingenti.

Anche l'importazione di prodotti agricoli trasformati è resa più cara dai dazi doganali. Questi ultimi perseguono due obiettivi. Innanzitutto, evitare che la protezione doganale che si applica alle materie prime agricole sia "aggirata" da un aumento delle importazioni di prodotti agricoli trasformati (elemento di protezione agricola). D'altro canto, l'industria alimentare svizzera è protetta dalla concorrenza estera sul mercato nazionale (elemento di protezione industriale). Il dazio doganale è composto da due elementi: un elemento variabile e uno fisso. L'elemento variabile è il cosiddetto elemento di protezione agricola e protegge l'agricoltura tenendo conto delle differenze di prezzo delle

materie prime tra la Svizzera e il resto del mondo. Fisso è invece il cosiddetto elemento di protezione industriale.

Per l'UE, i partner di libero scambio e i paesi con il Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG/GSP), solo l'elemento di protezione agricola si applica alle importazioni di prodotti agricoli trasformati. Gli importatori devono pagare una compensazione di prezzo per le materie prime agricole più economiche all'estero che vengono trasformate nei loro prodotti. In questo modo si garantisce che i produttori locali di cioccolato, biscotti e prodotti da forno, dolci, zuppe, salse e pasta non si trovino in una posizione di svantaggio competitivo a causa dei prezzi superiori delle materie prime agricole. Di conseguenza, l'agricoltura svizzera mantiene i clienti a valle. Per i paesi terzi con cui non è stato concluso un accordo di libero scambio, invece, si applicano gli elementi di protezione agricola e industriale. Per questi paesi, l'elemento di protezione agricola per gli alimenti trasformati è di gran lunga superiore all'elemento di protezione industriale ancora esistente.

Sgravi per il traffico di merci dell'industria alimentare

Quando una merce è perfezionata in un altro Paese prima di riattraversare la frontiera, si parla di traffico di perfezionamento passivo o attivo. I tassi dei dazi doganali in vigore non sono allora gli stessi che per l'importazione o l'esportazione.

Nell'ambito del regime di perfezionamento passivo, i prodotti sono temporaneamente esportati all'estero per essere trasformati, riparati e successivamente reimportati. In questo caso, le merci perfezionate possono essere reimportate esenti da dazi doganali o al beneficio di un tasso ridotto con autorizzazione. Il traffico di perfezionamento attivo consiste al contrario ad importare temporaneamente delle merci per trasformarle, finalizzarle o ripararle, in seguito riesportarle. Le merci sono allora importate esenti da dazi o con un diritto al rimborso dei dazi doganali. Anche un esonero dell'IVA è possibile. Questi sgravi servono in particolare a compensare la protezione doganale relativa alle materie prime agricole.



Nella sua valutazione sulla politica agricola in Svizzera, l'OCSE⁵ mostra che la protezione alle frontiere non aiuta affatto gli agricoltori . Solo una piccola parte del beneficio della protezione doganale, per un totale di 3,7 miliardi di franchi all'anno, va agli agricoltori. Il resto confluisce sotto forma di rendite ai livelli situati a monte o a valle della catena di valore, in particolare alla distribuzione. Di conseguenza, la protezione doganale è uno strumento poco efficace per sostenere gli agricoltori e comporta infine uno spreco considerevole di risorse.

Come dimostra anche lo studio dell'OCSE, la protezione doganale comporta costi elevati. L'effetto più visibile della politica agricola compartimentata è **l'aumento dei prezzi al consumo e alla produzione**. I prezzi dei prodotti alimentari in Svizzera sono superiori di circa il 66% rispetto alla media dell'UE.⁶

La differenza di prezzo tra la Svizzera e gli altri Paesi è particolarmente elevata per i prodotti fortemente protetti. Ad esempio, i consumatori svizzeri devono pagare la carne circa 2,3 volte di più rispetto ai cittadini dell'UE. Diversi studi e calcoli del Consiglio federale dimostrano che la liberalizzazione comporterebbe guadagni significativamente maggiori per i consumatori rispetto alle perdite per i produttori. Come dimostrano Chavaz & Pidoux⁷, la protezione doganale non comporta solo un aumento dei prezzi dei prodotti fabbricati in Svizzera. I dazi doganali vengono riscossi anche su 300 prodotti esotici e tropicali, con costi aggiuntivi fino a 3,8 milioni di franchi all'anno per i consumatori svizzeri.

Lo studio dell'OCSE mostra inoltre che vari settori situati lungo la catena del valore trarrebbero profitto da una liberalizzazione. Il regime attuale comporta di fatto prezzi elevati per le prestazioni in beni intermedi. Una riduzione dei prezzi

alla produzione favorirebbe ad esempio l'industria alimentare che diventerebbe più competitiva grazie a fattori di produzione meno cari.

In questo contesto, non sorprende che l'industria alimentare svizzera sia particolarmente competitiva nei settori in cui può rifornirsi dall'estero a prezzi di mercato, come il cioccolato e il caffè. Il 65% di tutte le esportazioni alimentari rientra nelle categorie di caffè, tè, mate, bevande e prodotti alimentari vari. Al contrario, la Svizzera è **scarsamente competitiva** nelle aree eccessivamente protette.

Secondo l'OCSE, il protezionismo agricolo porta al **mantenimento di strutture obsolete**. Altri settori, come l'industria dei macchinari, operano in un contesto di concorrenza globale e devono costantemente ottimizzare le proprie risorse, adattare le strutture ed essere innovativi a causa della concorrenza internazionale. Al contrario, il settore agricolo è fortemente protetto dalla concorrenza estera. Questo rallenta la capacità innovativa dell'intero settore primario e vincola le risorse in aree piuttosto improduttive che non sarebbero in grado di sopravvivere senza protezione doganale.

Le simulazioni dell'OCSE mostrano che in caso di completa liberalizzazione del settore agricolo ci sarebbero vincitori e vinti. Ad esempio, il settore produrrebbe meno nei settori attualmente molto protetti. Ma la produzione si sposterebbe in aree attualmente meno protette e in alcune aree potrebbe addirittura aumentare. Si verificherebbe un generale spostamento di risorse dai settori meno competitivi a quelli con un maggiore vantaggio concorrenziale. Lo studio dell'OCSE mostra anche, ad esempio, che in caso di liberalizzazione la Svizzera potrebbe competere con l'UE per il latte e i prodotti lattiero-caseari⁸ e che la produzione sarebbe maggiormente orientata all'esportazione. Anche i produttori di latte trarrebbero quindi vantaggio dalla liberalizzazione.

L'unico obiettivo della politica agricola che si raggiunge con la protezione doganale è quello di mantenere gli attuali livelli di produzione. Uno studio commissionato dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) conclude che la piena liberalizzazione ridurrebbe la produzione agricola in Svizzera dall'8 al 15%, a seconda di quanto i consumatori preferirebbero i prodotti svizzeri se potessero scegliere liberamente. Di conseguenza, le tariffe e i contingenti garantiscono una produzione interna leggermente superiore. Ma gli agricoltori svizzeri manterrebbero l'85-92% della loro produzione se la protezione

doganale venisse abolita. Uno studio di Chavaz & Pidoux⁹ giunge a conclusioni simili.



Un esempio di liberalizzazione riuscita in Svizzera è il mercato del formaggio. Dal 2007 questo mercato è completamente liberalizzato tra la Svizzera e l'Unione europea. In precedenza, i produttori di latte hanno avuto a disposizione un periodo di transizione di cinque anni, durante il quale hanno potuto effettuare i necessari adeguamenti. Contrariamente alle aspettative degli scettici, non c'è stata una drastica riduzione della produzione di formaggio in Svizzera. Al contrario: tra il 2007 e il 2022 è aumentata del 15%. Nello stesso periodo, le esportazioni sono aumentate del 30%, mentre le importazioni sono cresciute del 109%¹⁰.

Dall'introduzione del libero scambio di formaggio con l'UE, la Svizzera esporta formaggi piuttosto cari e importa prodotti piuttosto a buon mercato. La liberalizzazione ha comunque portato a un risanamento strutturale. Come dimostra un'indagine del BAK Basel (2012), i formaggi svizzeri sono perciò divenuti più concorrenziali. I consumatori beneficiano della liberalizzazione sotto forma di una riduzione dei prezzi e di un'offerta più ampia, mentre i produttori risultano anch'essi vincenti poiché possono esportare il loro formaggio a prezzi elevati, diventando così più competitivi. In questo contesto, l'aumento del consumo di formaggio pro capite osservato in Svizzera dal 2007 non è affatto sorprendente [13]. Il mercato del vino, liberalizzato in Svizzera dopo il 2001, mostra anche che l'apertura di un mercato apporta notevoli miglioramenti in termini di qualità e si rivela molto favorevole per i produttori.

L'esempio dell'Austria prova che un'apertura del settore agricolo non sconvolge completamente le sue strutture. Prima della liberalizzazione, il mercato agricolo austriaco non era competitivo. Le strutture erano obsolete e i prezzi elevati

in mancanza di pressioni concorrenziali provenienti dall'estero. I prezzi delle derrate alimentari erano nettamente più elevati della media europea, come è il caso oggi in Svizzera. Il settore agricolo austriaco era anch'esso caratterizzato da numerose piccole aziende, di cui oltre la metà si trovano in regioni sfavorite sul piano topografico – in generale nelle zone collinari o di montagna.

Dopo la sua adesione all'UE nel 1995, l'Austria è stata costretta a liberalizzare il suo settore agricolo. Le conseguenze di questa misura sono ritenute sia positive che negative per l'agricoltura, secondo gli autori. Un esame più attento della situazione mostra che, nonostante la liberalizzazione, nove aziende su dieci restano in mani familiari, com'è il caso in Svizzera. La dimensione media delle aziende agricole in Austria è chiaramente aumentata dopo la liberalizzazione. Tuttavia, i cambiamenti strutturali non si sono fermati nemmeno in Svizzera, nonostante la protezione doganale. Anche in questo caso, il numero di aziende agricole è diminuito in modo significativo, mentre la superficie media utilizzabile per azienda è aumentata. Oggi, dopo quasi 30 anni di libero scambio con l'UE, questa è leggermente più alta in Austria che in Svizzera. Ciò significa anche che la quota dei sussidi sul reddito non è più alta in Austria. Nel 2021, la percentuale era del 69,6% in Svizzera, mentre i sussidi rappresentavano il 54,0% in Austria. Ma a differenza della Svizzera, l'agricoltura austriaca ha raggiunto un livello di competitività rispettabile dopo la liberalizzazione del mercato. Dal 1995, le esportazioni sono aumentate di otto volte in termini nominali. Anche l'ingresso di Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Ungheria, nell'ambito dell'allargamento a est, non ha avuto ripercussioni sull'agricoltura austriaca. L'apertura dei mercati all'interno dell'UE ha permesso agli agricoltori austriaci di concentrarsi sui rispettivi punti di forza, di diventare innovativi e di offrire valore aggiunto ai consumatori. Continuano a svolgere una professione interessante in strutture prevalentemente di piccole dimensioni.



Oltre alla protezione doganale e ai sussidi, le aziende agricole svizzere beneficiano di numerosi altri vantaggi rispetto agli altri settori economici. In confronto al resto della popolazione o di altre PMI artigianali, gli agricoltori beneficiano di vari diritti non solo a livello dell'azienda, ma anche a livello personale. Alcuni di questi vantaggi¹¹ vengono brevemente presentati di seguito .

I veicoli agricoli (targhe d'immatricolazione verdi) sono esonerati dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), un tasso ridotto è applicabile ai veicoli a motore e gli agricoltori possono chiedere il rimborso dell'imposta sugli oli minerali. I contadini non sono inoltre tenuti a rispettare i periodi di riposo legali in occasione del trasporto di materiale di cantiere o di costruzione, né per il trasporto professionale di legna.

Gli assegni familiari, che di solito sono pagati dal datore di lavoro, in agricoltura sono in gran parte pagati dal settore pubblico. Finora, le aziende agricole sono state anche esentate dall'obbligo della LPP (regime pensionistico professionale) per i membri della famiglia che lavorano nell'azienda. Questa situazione cambierà a partire dal 2027 con l'attuazione dell'AP22+. Esistono anche esenzioni dalla legge sul lavoro, ad esempio per quanto riguarda l'orario di lavoro massimo consentito. Le aziende agricole sono completamente esenti dall'IVA per la vendita dei propri prodotti. Inoltre, per alcune importazioni di beni e animali si applica un'aliquota IVA ridotta. Le aziende agricole non possono essere dichiarate fallite. Il fallimento è possibile solo attraverso il pignoramento, che consente di dare in pegno solo le scorte non essenziali per l'azienda.

A differenza delle imprese artigianali, gli agricoltori beneficiano di un accesso agevolato ai crediti d'investimento senza interessi, poiché la Confederazione sostiene i miglioramenti strutturali e le misure comunitarie. Gli agricoltori possono inoltre beneficiare di aiuti finanziari sotto forma di prestiti senza interessi. Soltanto gli agricoltori possono costruire fino a tre appartamenti su terreni agricoli a buon mercato. Gli agricoltori che lo fanno beneficiano anche di privilegi fiscali. Il valore locativo del loro alloggio in proprietà è molto più basso di quello calcolato per il resto della popolazione. Il patrimonio è unicamente tassato sulla base del valore di rendimento degli immobili agricoli e non su quello di un valore ponderato situato tra il valore di rendimento e il valore venale, come avviene per le imprese artigianali.

Gli agricoltori possono anche offrire, con alcune restrizioni, servizi di ristorazione e alloggio sui loro terreni, ad esempio a condizioni meno rigide rispetto al settore alberghiero. Infine, questo elenco non esaustivo comprende anche i privilegi concessi dalla legge federale sul diritto fondiario rurale e dalla legge federale sull'affitto agricolo. Quando una proprietà viene divisa, gli agricoltori non sono tassati sul valore di mercato della casa e della fattoria, ma possono rilevarle al valore della rendita agricola.



Le transazioni immobiliari concernenti terreni agricoli sono sottoposte a numerose restrizioni. Queste ultime sono quasi esclusivamente disciplinate dalla legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR). Questa legge, entrata in vigore nel 1994, in seguito rivista a più riprese, regola le transazioni giuridiche concernenti terreni agricoli e contiene l'insieme delle disposizioni relative all'acquisto, alla divisione e alla costituzione in pegno.

Dopo l'introduzione della LDFR, è diventato più difficile acquistare del terreno agricolo e avviare un'attività in proprio [15]. La LDFR accentua la tendenza alla diminuzione dei prezzi. Per gli agricoltori, si tratta di un'arma a doppio taglio: essi beneficiano da una parte di prezzi più bassi quando acquistano del terreno, ma dall'altra, soltanto pochi contadini sono disposti a vendere terreni a prezzi così bassi. È dunque difficile per un giovane contadino acquistare un'azienda agricola non familiare. Per le persone che non provengono dagli ambienti agricoli, le difficoltà sono ancora più numerose. Da una parte, esse devono coltivare personalmente il terreno acquistato e, dall'altra, le esigenze in termini di formazione agricola dell'acquirente poste dalla LDFR sono divenute nettamente più severe. Un non-agricoltore non può dunque per principio acquistare del terreno agricolo. In virtù di questa regolamentazione, è ad esempio impossibile che dei non-agricoltori producano sul loro terreno agricolo delle colture speciali come fragole, erbe aromatiche, bacche di goji o luppolo.

La LDFR non tende prioritariamente a complicare l'acquisto di terreni agricoli da parte di non-agricoltori. Le restrizioni imposte dalla legge hanno lo scopo di (art. 1, cpv. 1):

- promuovere la proprietà fondiaria rurale e segnatamente conservare, migliorandone le strutture, le aziende familiari, fondamento di un ceto rurale sano e di un'agricoltura efficiente, orientata verso uno sfruttamento duraturo del suolo;
- rafforzare la posizione del coltivatore diretto, inclusa quella dell'affittuario, in caso di acquisto di aziende o fondi agricoli;
- combattere contro prezzi esorbitanti per il suolo agricolo.

Le ordinanze relative alla divisione di aziende agricole e al frazionamento di fondi agricoli sono al centro della LDFR. Il divieto di divisione materiale si riferisce all'alienazione di aziende agricole. Esso permette di evitare la sottrazione di immobili o di parcelle dell'azienda agricola. Il divieto di frazionamento va nella stessa direzione. Esso intende evitare il frazionamento eccessivo di terreni agricoli in occasione del trasferimento di proprietà, poiché questi non potrebbero in seguito più essere sfruttati in maniera redditizia.

In linea di principio, per l'acquisizione di un'azienda agricola o di un appezzamento di terreno è necessario un permesso. Fanno eccezione l'acquisizione per eredità, l'acquisizione da parte di discendenti, coniugi, genitori, fratelli e figli di fratelli e sorelle, nonché l'acquisizione da parte di un comproprietario. Inoltre, la legge non si applica alle proprietà inferiori a 25 acri e ai vigneti inferiori a 15 acri. I Cantoni dispongono di un certo margine di manovra per quanto concerne l'attuazione.

In virtù della LDFR, un acquisto non è autorizzato se l'acquirente non è personalmente un coltivatore o se è stato pattuito un prezzo esorbitante. Il prezzo d'acquisto è ritenuto esorbitante se è superiore del 5% al prezzo pagato in media nel corso dei cinque anni precedenti per immobili o aziende agricole comparabili nella regione in questione. Secondo l'art. 9 della LDFR, è coltivatore diretto chi coltiva lui stesso il suolo agricolo e, se si tratta di un'azienda agricola, la dirige personalmente.

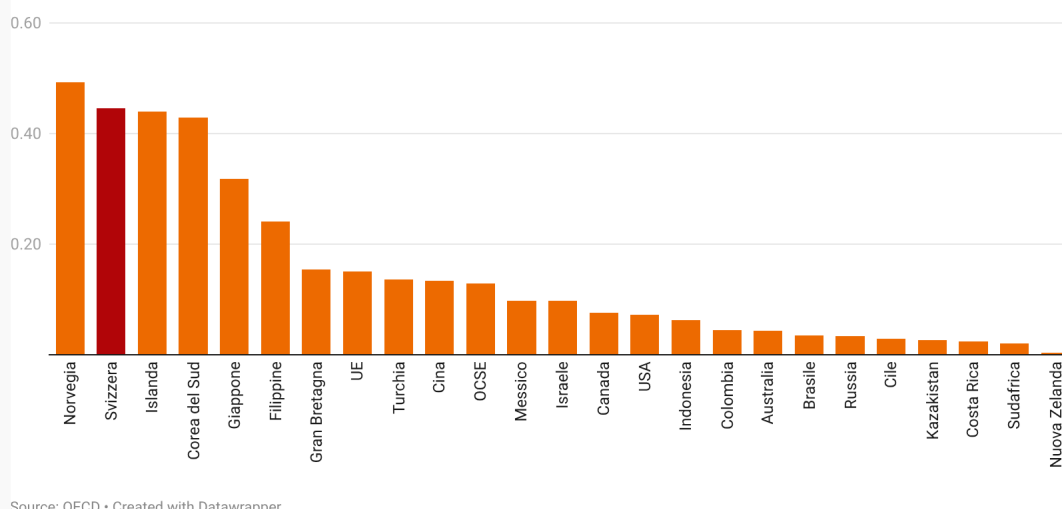


Nel confronto internazionale la Svizzera risulta tra i Paesi che sovvenzionano maggiormente l'agricoltura. È quanto mostra il confronto internazionale dell'OCSE, che quantifica il sostegno totale offerto ai produttori (Producer Support Estimate, PSE). Questa statistica considera anche i trasferimenti budgetari (sovvenzioni, ecc.) delle entrate perse dallo Stato a causa dei privilegi concessi, nonché dei trasferimenti di proprietà ai prezzi di mercato (come i prezzi più elevati a scopi di protezione alle frontiere).

Il grafico 8 mostra che la Svizzera si situa al secondo rango per quanto concerne il PSE; soltanto la Norvegia sostiene ancora di più la propria agricoltura. In Svizzera, i trasferimenti dei consumatori e dei contribuenti a favore degli agricoltori rappresentano così circa il 45% della totalità delle entrate agricole. Nel 2022 questa cifra era di circa 6 miliardi di dollari.

Grafico 7: Producer Support Estimate (PSE) rispetto ad altri Paesi

PSE 2022



Source: OECD • Created with Datawrapper

Interessante è anche la suddivisione delle misure di sostegno all'agricoltura in misure che distorcono il mercato e la produzione e altre misure. A parte i dazi doganali e contingenti, i sussidi che distorcono il mercato e la produzione consistono principalmente in incentivi alla produzione e promozione delle vendite. Secondo l'OCSE, circa la metà del PSE è dovuta a misure che distorcono il mercato.

-
- 1. anni :** Il grafico 1 si basa su una serie di dati storici che arrivano solo fino al 2000. Per evitare un'interruzione strutturale dei dati, ci siamo astenuti dal collegarli a un'altra serie di dati. Questo non cambia le affermazioni. Per gli altri grafici sono sempre stati utilizzati gli ultimi dati disponibili.
- 2. elevate:** Sono stati presi in considerazione solo i paesi per i quali erano disponibili dati per il 2022.
- 3. Tabella 1:** Le tariffe MFN applicate non includono accordi di libero scambio o accordi bilaterali. Ad esempio, la tariffa doganale per i prodotti lattiero-caseari non tiene conto del libero scambio di formaggi con l'UE.
- 4. prezzo indicativo e il prezzo del mercato mondiale:** Un caso particolare è l'importazione di zucchero, dove la tariffa doganale non si basa sul prezzo del mercato mondiale, ma sul prezzo dello zucchero nell'UE.
- 5. OCSE:** OECD (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG). OECD (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG).
- 6. I prezzi dei prodotti alimentari in Svizzera sono superiori di circa il 66% rispetto alla media dell'UE.:** Eurostat (2022)
- 7. Chavaz & Pidoux:** Chavaz & Pidoux (2018): Zölle senken, ohne der Schweizer Landwirtschaft zu schaden. Die Volkswirtschaft 4/18.
- 8. lattiero-caseari:** Ad eccezione del formaggio, il cui mercato è già liberalizzato.
- 9. Chavaz & Pidoux:** Chavaz J., Pidoux M., Wunderlich A., Kohler A. und Egger U. (2017): Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire.
- 10. cresciute del 109%:** TSM Treuhand
- 11. questi vantaggi:** Avenir suisse fornisce una panoramica dei privilegi in agricoltura: <https://www.avenir-suisse.ch/privilegien-register/>
-