

## 9.2.4

## Messaggio

### concernente l'Accordo internazionale del 2001 sul cacao

del 15 gennaio 2003

---

#### 9.2.4.1 Parte generale

##### 9.2.4.1.1 Compendio

L'Accordo internazionale del 2001 sul cacao è stato approvato durante la Conferenza dell'UNCTAD che si è tenuta a Ginevra dal 26 febbraio al 2 marzo 2001. Esso succede all'Accordo del 1993 (RS 0.916.118.1; RU 1996 61), scaduto il 30 settembre 2001, che resta tuttavia in vigore finché saranno adempiute le esigenze formali per l'entrata in vigore del nuovo Accordo<sup>1</sup>, segnatamente finché un numero minimo di Stati contraenti si impegnerà formalmente a aderire al nuovo Accordo. Quest'ultimo costituisce la base per la collaborazione internazionale nel settore del cacao. Esso si prefigge di promuovere uno sviluppo sostenibile dell'offerta e della domanda. Come per l'Accordo del 1993, ma contrariamente agli accordi precedenti, non prevede meccanismi economici volti a stabilizzare il prezzo del cacao.

#### 9.2.4.1.2 Il mercato del cacao

##### 9.2.4.1.2.1 Compendio

La produzione di cacao è attualmente concentrata in una dozzina di Paesi. Per tradizione, la Costa d'Avorio è il maggior produttore: per l'annata di produzione 2001/2002 ha fornito il 43 per cento del cacao mondiale (1,2 milioni di tonnellate). I tre principali Paesi produttori (oltre alla Costa d'Avorio, il Ghana e l'Indonesia) hanno fornito oltre il 70 per cento dei grani di cacao. Altri produttori di primaria importanza sono la Nigeria, il Camerun, il Brasile, l'Ecuador (uno dei Paesi d'origine del cacao), la Colombia, la Repubblica Dominicana, la Malesia e la Papua Nuova Guinea. Insieme, essi forniscono il 22 per cento della produzione mondiale. La tendenza al ribasso della produzione di cacao, manifestatasi negli anni 1999/2000, è proseguita nel 2001/2002; con 2,8 milioni di tonnellate, la produzione è ritornata al livello del 1998/1999.

Tradizionalmente, il cacao è coltivato in numerose piccole piantagioni. Da sola, la Costa d'Avorio ne conta oltre 600 000. Sul mercato, si distinguono principalmente due varietà di cacao: il «Criollo» o cacao fine (piantato soprattutto nell'America centrale e nella parte settentrionale dell'America del Sud), che è utilizzato essenzialmente per la produzione di cioccolato di prima qualità, e il «Forastero» o cacao di grande consumo, che domina il mercato con una quota del 50 per cento.

<sup>1</sup> Nel luglio 2001, durante una sessione del Consiglio del cacao svoltasi a Londra, l'Accordo del 1993 sul cacao è stato prorogato di due anni, al massimo fino al 30 settembre 2003 (RU 2002 2594).

#### **9.2.4.1.2.2 Evoluzione dei prezzi**

La seconda metà degli anni Novanta è stata caratterizzata dall'aumento della produzione, che superava solo di poco l'incremento della domanda. L'aumento della produzione dei principali Paesi produttori (soprattutto della Costa d'Avorio) ha avuto come conseguenza, in particolare, un'offerta eccedentaria, che ha comportato a sua volta un crollo del 50 per cento del corso dei prodotti di base sui mercati di Londra e New York tra il 1998 e la fine del 2000. Numerosi produttori non erano più in grado di coprire i loro costi. Per la prima volta, in parecchi Stati africani il crollo dei corsi del cacao ha avuto ripercussioni dirette sulle piccole aziende, che sono la maggioranza, poiché i monopoli statali che garantivano in precedenza un prezzo d'acquisto ai produttori erano stati aboliti. Dato che nella Costa d'Avorio la produzione di cacao costituisce la principale fonte di reddito per sei milioni di persone, questa evoluzione ha causato massicce proteste nel Paese.

Grazie alla diminuzione della produzione fra il 1999 e il 2001, dall'inizio del 2001 i prezzi hanno subito una netta ripresa. Questa tendenza si è chiaramente consolidata nel corso del secondo semestre del 2002. Il prezzo del cacao nel settembre 2002 equivaleva a circa 230 volte quello praticato alla fine del 2000. Tuttavia, questo livello eccezionale (il più alto mai registrato in 15 anni) non si spiega unicamente con la diminuzione della produzione mondiale; anche le speculazioni dei commercianti di cacao sugli acquisti all'ingrosso e la crisi politica nella Costa d'Avorio hanno svolto un ruolo determinante.

È difficile prevedere l'evoluzione del mercato del cacao. Infatti, non si conosce ancora l'esito del raccolto nel maggior Paese produttore. I disordini scoppiati alla metà di settembre del 2002 sono stati all'origine di condizioni particolarmente difficili per la prima parte del raccolto; inoltre, il trasporto della produzione verso i porti situati a sud del Paese è stato difficoltoso. Di conseguenza, nell'autunno 2002 i prezzi sui mercati sono aumentati ulteriormente. Alla fine dello stesso anno, è difficile prevedere l'evoluzione. Se la situazione nella Costa d'Avorio ritorna alla normalità, il mercato dovrebbe riconquistare fiducia.

Non si sa se i produttori traggono un beneficio reale dai prezzi elevati sui mercati mondiali né se tali prezzi li stimolano a impiegare gli strumenti necessari per aumentare la produzione e per rinnovare le piantagioni che sono in gran parte obsolete. Tuttavia, una nuova ripresa della produzione rimetterebbe rapidamente i prezzi sotto pressione.

I precedenti accordi sul cacao tentavano di stabilizzare i prezzi sul mercato mondiale mediante strumenti di intervento che garantissero un reddito ai coltivatori di cacao. Questo metodo, spesso inefficace, è stato abbandonato con l'Accordo del 1993 sul cacao e con gli altri accordi sui prodotti di base.

#### **9.2.4.1.2.3 La Svizzera sul mercato mondiale**

Nonostante il cioccolato svizzero sia molto rinomato, il nostro Paese è un importatore di cacao relativamente modesto, poiché importa solo l'1 per cento del raccolto totale di grani di cacao e il 4 per cento della produzione mondiale di burro di cacao. Solo lo 0,7 per cento del raccolto mondiale di cacao è macinato in Svizzera. Per quanto concerne le esportazioni mondiali di cioccolato, la quota della Svizzera è tuttavia del 3,2 per cento. A titolo di paragone si può citare il Belgio, le cui esporta-

zioni di cioccolato costituiscono a livello mondiale una quota superiore al 13 per cento. Per quanto attiene al consumo di cioccolato pro capite, la Svizzera occupa il primo posto nella graduatoria mondiale con 12,3 kg all'anno (dati 2001). I due terzi del cioccolato prodotto nel nostro Paese sono smerciati in Svizzera. Anche la domanda svizzera di cacao di qualità (proveniente, in particolare, dal Ghana e dall'Ecuador) è ampiamente superiore alla media.

### **9.2.4.1.3                    Gli interessi della Svizzera in questo campo**

Gli interessi della Svizzera non sono affatto cambiati dall'approvazione dell'Accordo del 1993 sul cacao. Il nostro Paese è favorevole all'adesione al nuovo Accordo.

Aderendo al nuovo Accordo, la Svizzera ha l'opportunità di tutelare i propri interessi in seno al Consiglio internazionale del cacao sia sul piano economico sia su quello della politica dello sviluppo. L'adesione gli consentirebbe anche di valorizzare il proprio sostegno ai Paesi in sviluppo produttori di cacao. L'industria svizzera avrebbe così la possibilità di impegnarsi in seno alla nuova commissione consultiva destinata al settore privato.

### **9.2.4.2                    Parte speciale**

#### **9.2.4.2.1                Svolgimento dei negoziati**

La Svizzera era già parte degli accordi internazionali sul cacao del 1972<sup>2</sup>, 1975<sup>3</sup>, 1980<sup>4</sup>, 1986<sup>5</sup> e 1993<sup>6</sup> e, dal 1973, è membro dell'Organizzazione internazionale del cacao (OIC).

Nel corso dei negoziati, sono state evocate parecchie opzioni: (1) il ritorno a un accordo che implichi interventi sul mercato; (2) la fine della cooperazione istituzionalizzata fra produttori e consumatori sostituita da un'affiliazione dei Paesi produttori a un'alleanza dei Paesi produttori di cacao; (3) la soppressione dell'OIC nella sua forma attuale e la relativa trasformazione in un gruppo di studio; (4) un nuovo accordo che non preveda interventi sul mercato ma che rivaluti altre funzioni.

Dopo che i Paesi consumatori avevano chiaramente respinto un nuovo accordo che comprendeva meccanismi di intervento sul mercato e che i Paesi produttori avevano preferito proseguire la cooperazione internazionale piuttosto che agire per conto proprio, è stata scelta l'ultima opzione. Firmando l'Accordo del 2001 sul cacao, la Svizzera ribadisce di voler proseguire i propri sforzi al fine di trovare una soluzione ai problemi che affliggono l'economia mondiale del cacao.

<sup>2</sup> Cfr. Messaggio del 21 febbraio 1973 concernente l'Accordo internazionale del 1972 sul cacao (FF **1973** I 644).

<sup>3</sup> Cfr. Messaggio del 21 gennaio 1976 concernente l'Accordo internazionale del 1975 sul cacao (FF **1976** I 897).

<sup>4</sup> Cfr. Messaggio del 25 febbraio 1981 concernente l'Accordo internazionale del 1980 sul cacao (FF **1981** II 1).

<sup>5</sup> Cfr. Messaggio del 14 gennaio 1987 concernente l'Accordo internazionale del 1986 sul cacao (FF **1987** I 497).

<sup>6</sup> Cfr. Messaggio del 19 gennaio 1994 concernente l'Accordo internazionale del 1993 sul cacao (FF **1994** I 888).

Nel fondo, il nuovo Accordo è simile a quello del 1993. L'obiettivo principale rimane quello di migliorare la trasparenza del mercato, la quale comprende la raccolta e la pubblicazione dei dati che concernono la produzione, i prezzi, le esportazioni, le importazioni, le scorte, la distribuzione e il consumo di cacao. L'Organizzazione è tuttora incaricata di effettuare analisi di mercato e studi concernenti le condizioni economiche di produzione, di lavorazione e di distribuzione. Questa funzione ha assunto un'importanza ancora maggiore dopo che in questi ultimi anni molti Paesi produttori hanno liberalizzato il settore. I rischi economici sono stati addossati ai produttori di cacao e alle organizzazioni commerciali locali, che dipendono ancor più che in passato da informazioni e direttive affidabili per prendere decisioni conformi al mercato. A tale proposito, Internet svolge un ruolo di spicco.

Quale importante novità, il nuovo Accordo istituisce la Commissione consultiva sull'economia mondiale del cacao (Private Sector Consultative Board). Si tratta di un organo consultivo costituito di dirigenti e di esperti del settore privato, incaricato di approfondire il dialogo e la cooperazione con le cerchie del cacao (art. 30 e segg.). Il nuovo Accordo mette inoltre l'accento sullo *sviluppo sostenibile* del settore del cacao mediante:

- il riconoscimento degli obiettivi relativi a una gestione sostenibile delle risorse naturali (art. 39), il miglioramento delle condizioni di lavoro nel settore del cacao (art. 52), l'attenzione per la qualità del cacao e lo sviluppo della domanda;
- il promovimento di tali obiettivi mediante studi e informazioni ma anche di progetti sul posto.

In particolare, la Svizzera auspicava che l'OIC fosse investita, in qualità di organo centrale, del mandato di promuovere lo sviluppo di un'economia del cacao sostenibile. Il Consiglio è invitato esplicitamente ad adottare e a esaminare periodicamente programmi e progetti relativi a un'economia del cacao sostenibile (art. 39 par. 3). In tal senso, è tenuto a rispettare i principi e gli obiettivi fissati nel 1992 nell'Agenda 21, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED).

Infine, il nuovo Accordo prevede una struttura meno pesante. I Comitati esecutivo e delle finanze sono raggruppati in un solo comitato (art. 15–18) e il Comitato del mercato sostituisce i comitati della produzione e del consumo (art. 34).

La durata dell'Accordo è di cinque anni cacao completi (dal 1° ottobre al 30 settembre) a decorrere dall'entrata in vigore. Il Consiglio può decidere, a maggioranza qualificata, di mettere fine anticipatamente all'Accordo, di rinegoziarlo o di prorogarlo al massimo per due periodi di due anni ciascuno (art. 63).

### **9.2.4.3                    Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

Le spese di partecipazione sono minime per la Svizzera. Negli ultimi anni, il contributo annuo del nostro Paese alle spese amministrative dell'OIC era inferiore a 50 000 franchi. L'applicazione dell'Accordo a titolo provvisorio può implicare il pagamento di un contributo già prima della ratifica. L'attuazione del nuovo Accordo non comporta l'assunzione di personale supplementare.

### **9.2.4.4                    Programma di legislatura**

Il progetto non figura esplicitamente nel programma di legislatura 1999–2003. Esso corrisponde tuttavia al contenuto dell'obiettivo 2 (Sviluppare la presenza svizzera nella politica estera e di sicurezza nei settori del promovimento della pace, della difesa dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo – Migliorare la posizione e la percezione della Svizzera all'estero) (FF 2000 2043).

### **9.2.4.5                    Rapporti con gli altri strumenti della politica commerciale e con il diritto europeo**

L'Accordo è compatibile sia con le norme dell'OMC sia con il diritto europeo e con la nostra politica di integrazione europea. L'UE ha reso noto che intende aderire all'Accordo.

### **9.2.4.6                    Costituzionalità**

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale, gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali deriva dall'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale.

La Svizzera ha firmato il ... dicembre 2002, con riserva di ratifica, l'Accordo aperto alla firma il 1° maggio 2001 a New York. In virtù dell'articolo 2 della legge federale sulle misure economiche esterne (RS 946.201), il Consiglio federale ha deciso di applicare provvisoriamente l'Accordo per quanto concerne la Svizzera a decorrere dall'entrata in vigore provvisoria o definitiva, conformemente alle sue disposizioni, per consentire all'Organizzazione internazionale del cacao di continuare a funzionare. All'atto della firma, la Svizzera ha dichiarato di essere disposta ad applicare provvisoriamente l'Accordo del 2001 sul cacao prima che sia ratificato, a condizione che sia già entrato in vigore. Altrimenti, esso sarà applicato provvisoriamente a decorrere dall'entrata in vigore fino alla ratifica. Se quest'ultima avviene prima dell'entrata in vigore dell'Accordo del 2001 sul cacao, esso sarà applicato definitivamente a partire dalla sua entrata in vigore.

L'Accordo può essere denunciato a breve termine e non implica un'unificazione multilaterale del diritto. Esso è gestito tuttavia dall'Organizzazione internazionale del cacao, esplicitamente dotata di personalità giuridica propria e provvista di organi in seno ai quali sono prese le decisioni, in parte a maggioranza qualificata. Inoltre, l'Organizzazione è competente per contrarre impegni internazionali. Si tratta dunque

di un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d (n. 2) della Costituzione federale. L'Accordo internazionale del 2001 sul cacao continuerà tuttavia a essere gestito dall'Organizzazione internazionale del cacao, fondata nel 1973 e di cui la Svizzera è membro dallo stesso anno. Il presente Accordo non modifica gli obiettivi iniziali né le attività di tale organizzazione in proporzioni tali da poter parlare di una «nuova adesione». Di conseguenza, è necessario approvare solo l'Accordo che è stato rinegoziato e non l'adesione a un'organizzazione internazionale. Il decreto di approvazione non sottostà dunque al referendum ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale.