

## **9.2.7                   Messaggio                               concernente l'Accordo internazionale                               del 2001 sul caffè**

del 9 gennaio 2002

---

### **9.2.7.1                Parte generale**

#### **9.2.7.1.1            Compendio**

L'Accordo internazionale del 2001 sul caffè è stato adottato durante la riunione del Consiglio internazionale del caffè tenutasi dal 20 al 29 settembre 2000 a Londra e sostituisce l'Accordo del 1994<sup>1</sup>, scaduto il 30 settembre 2001. Il nuovo Accordo rappresenta la piattaforma per la cooperazione internazionale nel settore caffeeario. Sulla sua base sarà favorito lo sviluppo sostenibile di domanda e offerta. Come l'Accordo del 1994, nemmeno questo contiene meccanismi di natura economica atti a stabilizzare i prezzi del caffè.

#### **9.2.7.1.2            Il mercato del caffè**

Per numerosi Paesi in sviluppo l'esportazione di caffè rappresenta un'importante fonte di valuta. Milioni di economie rurali ne traggono gran parte del proprio sostentamento. Dal profilo del valore commerciale il caffè, dopo i cereali, è la seconda materia prima agricola in ordine d'importanza. È coltivato in oltre 70 Paesi, sebbene la metà di tutte le esportazioni provenga da Brasile, Colombia, Vietnam e Indonesia. I Paesi dell'OCSE ne sono le principali destinazioni. L'Unione europea ne importa poco meno del 60 per cento e gli Stati Uniti poco meno del 30 per cento.

Sul mercato del caffè si distinguono normalmente tre categorie: Arabica Lavata (la qualità migliore e più costosa), Arabica Naturale (quasi esclusivamente dal Brasile) e Robusta (soprattutto dall'Asia e dall'Africa).

#### **9.2.7.1.2.1         Squilibrio tra domanda e offerta**

L'economia del caffè conosce da tempo il problema rappresentato dall'estrema oscillazione dei prezzi. Se i proventi sono buoni, si aumenta la produzione finché un'offerta eccessiva fa crollare le quotazioni. La tendenza s'inverte soltanto quando la quantità e la qualità prodotte scendono al di sotto di una soglia critica. Precedenti accordi sul caffè cercavano di conferire al mercato una maggiore stabilità controllando l'offerta dal punto di vista quantitativo: ai singoli Paesi esportatori furono assegnate determinate quote di esportazione e si stabilirono i prezzi. Il funzionamento ne risentì tanto da spingere il Consiglio internazionale del caffè a eliminare nel 1989 il sistema delle quote. Per la prima volta, perciò, con l'Accordo del 1994 si rinunciò del tutto a intervenire sul mercato. Tuttavia i principali Paesi produttori fondarono l'«Associazione dei Paesi Produttori di Caffè». Mediante limitazioni concertate delle

<sup>1</sup> RS 0.916.117.1; RU 1996 116

esportazioni, questa cercò di ridurre l'offerta in modo da sostenere i prezzi. Un piano di questo tipo è stato approvato l'ultima volta nel maggio del 2000. Finora il successo di tali interventi è stato nel migliore dei casi circoscritto e temporaneo.

#### **9.2.7.1.2.2 Evoluzione dei prezzi del caffè**

Con il vecchio sistema delle quote i Paesi esportatori avevano accumulato notevoli scorte. Allo stesso tempo la produzione superava nettamente la domanda. Quando le quote d'esportazione furono abolite, all'inizio degli anni Novanta i prezzi del caffè subirono un crollo per raggiungere nel 1992 la quotazione più bassa: 53 centesimi di dollaro americano (valore combinato dell'Organizzazione internazionale del caffè per libbra di caffè verde). Tra il 1994 e il 1997, a seguito della diminuzione dell'offerta, il prezzo salì a 140 centesimi. Da allora, però, la produzione è aumentata in modo piuttosto rapido rispetto alla domanda relativamente stabile. I prezzi hanno accusato nuovamente un cedimento ricadendo nell'autunno del 2001 a quota 40 centesimi, ossia al di sotto del record storico del 1992.

Non è semplice prevedere come i prezzi continueranno a evolversi. Scorte e produzione ingenti impediscono una ripresa a breve termine. Condizioni climatiche sfavorevoli e la riduzione delle superfici coltivate, però, potrebbero causare una svolta prima del previsto.

#### **9.2.7.1.2.3 Importanza crescente di tipi speciali di caffè**

Mentre negli ultimi anni il consumo mondiale di caffè stagnava, la richiesta di tipi speciali è aumentata rapidamente. Si tratta di Arabica di qualità particolarmente pregiata e singolare, dotata spesso di una denominazione d'origine. Negli Stati Uniti un terzo del mercato del caffè è già occupato da questo segmento, ma anche in Europa è possibile osservare una crescita rapida. Per l'economia del caffè l'evoluzione è di notevole interesse: migliora l'immagine del prodotto presso l'opinione pubblica e, di conseguenza, consente di acquisire nuovi clienti. Ma soprattutto rende possibile praticare prezzi molto più alti, meno soggetti alle oscillazioni delle borse di materie prime.

#### **9.2.7.1.2.4 Gli interessi della Svizzera**

Da quando l'Accordo del 1994 è stato approvato, gli interessi della Svizzera non sono molto cambiati: risulta quindi giustificato aderire anche al nuovo Accordo.

In Svizzera il caffè è uno dei più importanti beni di consumo. Dopo i Paesi scandinavi, il consumo pro capite per quanto riguarda quantità e valore è uno dei più elevati al mondo. Nel 2000 la Svizzera ha importato 1,18 milioni di sacchi (di 60 kg ciascuno) di caffè verde per un valore di 265 milioni di franchi. Un buon 4 per cento è stato riesportato, soprattutto sotto forma di caffè solubile. Inoltre, imprese svizzere partecipano in misura notevole al commercio internazionale di caffè.

L'appartenenza al nuovo Accordo permette alla Svizzera di difendere i suoi interessi economici e di politica dello sviluppo in seno al Consiglio internazionale del caffè. Allo stesso tempo possiamo mettere in luce il nostro sostegno ai Paesi in sviluppo produttori di caffè.

## **9.2.7.2 Parte speciale**

### **9.2.7.2.1 Decorso delle trattative**

La Svizzera faceva già parte degli Stati firmatari degli Accordi internazionali sul caffè degli anni 1963<sup>2</sup>, 1968<sup>3</sup>, 1976<sup>4</sup>, 1983<sup>5</sup> e 1994<sup>6</sup>. Dal 1964 è membro dell'Organizzazione internazionale del caffè (OIC).

Nel corso delle trattative sono state discusse numerose opzioni: (1) ritorno a un accordo che preveda interventi sul mercato; (2) fine della cooperazione istituzionalizzata tra produttori e consumatori e ritiro dei Paesi produttori nell',Associazione degli Stati produttori di caffè'; (3) abolizione dell'OIC nella sua forma attuale di organizzazione internazionale e sua trasformazione in un cosiddetto gruppo di studio; (4) nuovo accordo senza intervento sul mercato, ma valorizzando altre funzioni.

Dopo che gli Stati consumatori avevano opposto un netto rifiuto a un accordo che prevedesse meccanismi di regolamentazione del mercato e i Paesi produttori avevano preferito portare avanti la cooperazione internazionale piuttosto che proseguire da soli, la scelta cadde sull'ultima variante. Aderendo all'Accordo internazionale del 2001 sul caffè, la Svizzera conferma la sua intenzione di partecipare anche in futuro alla ricerca di una soluzione ai problemi propri dell'economia mondiale del caffè.

### **9.2.7.2.2 Contenuto e obiettivi dell'Accordo**

Nelle sue linee di fondo il nuovo Accordo segue la falsariga di quello del 1994. Aumentare la trasparenza del mercato, infatti, continua a essere il compito principale e consiste nel raccogliere e pubblicare dati su produzione, prezzi, esportazioni, importazioni, scorte, vendita e consumo di caffè. L'Organizzazione appresta analisi del mercato e studi sulle condizioni economiche di produzione, lavorazione e vendita. In seguito alla liberalizzazione del settore, che negli ultimi anni ha riguardato numerosi Stati produttori, l'importanza di queste funzioni è ulteriormente aumentata. I rischi economici, infatti, gravano adesso sui coltivatori di caffè e su organizzazioni commerciali locali che ora dipendono, molto più che in passato, dal ricevere infor-

2 Cfr. messaggio del 1° giugno 1964 concernente l'approvazione dell'accordo internazionale del 1962 sul caffè (FF 1964 I 1161) e DF del 1° ottobre 1964 (RU 1965 555).

3 Cfr. messaggio del 29 maggio 1968 concernente l'approvazione dell'accordo internazionale del 1968 sul caffè (FF 1968 I 913) e DF del 23 settembre 1968 (RU 1968 1489).

4 Cfr. messaggio del 24 marzo 1976 concernente l'approvazione dell'accordo internazionale del 1976 sul caffè (FF 1976 II 591) e DF del 11 giugno 1976 (RU 1976 2299).

5 Cfr. rapporto del 17 agosto 1983 sulla politica economica esterna 83/I (FF 1983 III 492) e DF del 6 ottobre 1983 (FF 1983 III 901).

6 Cfr. rapporto del 18 gennaio 1995 sulla politica economica esterna 94/I+2 (FF 1995 II 206) e DF del 22 marzo 1995 (FF 1995 II 212, 361; RU 1996 115).

mazioni e istruzioni affidabili per poter prendere decisioni conformi alla situazione di mercato. In questo senso Internet rappresenta un ausilio ideale.

I cambiamenti mirano, da un lato, a rafforzare l'OIC quale *foro globale* per il caffè: una *conferenza mondiale del caffè*, che si riunisce a intervalli regolari ed è composta di un'ampia base, si occuperà di tutti i problemi attuali del settore (art. 21);

un nuovo *comitato consultivo composto da 16 rappresentanti di punta del settore privato* ha l'obiettivo di intensificare il dialogo e la cooperazione con l'economia del caffè (art. 22).

Dall'altro lato, con il nuovo Accordo lo *sviluppo sostenibile* del settore caffeeario assume un ruolo centrale:

riconoscendo gli obiettivi di una *gestione sostenibile delle risorse naturali* (art. 39), di migliori *condizioni di lavoro* nel settore caffeeario (art. 40), della cura dedicata alla *qualità del caffè* e dell'*evoluzione della domanda* (art. 1 cpv. 9 e art. 34);

promuovendo questi obiettivi mediante studi e informazioni, ma anche con progetti attuati sul posto.

L'Accordo è valido sei anni (fino al 30 settembre 2007). Il Consiglio può decidere, con una maggioranza qualificata, di risolvere l'Accordo anzitempo, di rinegoziarlo o di prorogarlo per periodi successivi fino a una durata massima di sei anni (art. 52).

### **9.2.7.3                    Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

I costi di partecipazione per la Svizzera sono modesti. Nel 2000 il nostro contributo annuo alle spese di amministrazione dell'OIC ammontava a 65 057 franchi, nel 2001 a 61 077 franchi. Queste uscite sono coperte con il preventivo corrente. Non occorre personale supplementare.

### **9.2.7.4                    Programma di legislatura**

Nel programma di legislatura 1999-2003 il presente oggetto non è indicato esplicitamente. Tuttavia corrisponde 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 2037).

### **9.2.7.5                    Relazione con altri strumenti della politica commerciale e rapporto con il diritto europeo**

L'Accordo è compatibile sia con le regole dell'OMC sia con il diritto europeo e la nostra politica d'integrazione europea.

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali si evince dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Il 25 settembre 2001 abbiamo siglato, con riserva di ratifica, l'Accordo aperto alla firma a New York il 1° novembre 2000. Conformemente all'articolo 2 della legge federale sulle misure economiche esterne (RS 946.201) abbiamo deciso di applicare provvisoriamente l'Accordo in relazione alla Svizzera non appena sia entrato in vigore, provvisoriamente o definitivamente, in conformità alle sue disposizioni per continuare a garantire il funzionamento dell'Organizzazione internazionale del caffè. In occasione della firma, la Svizzera ha dichiarato la propria intenzione di applicare provvisoriamente l'Accordo a partire dal 1° ottobre 2001, sempreché sia raggiunto il quorum previsto nell'Accordo stesso. Il 1° ottobre 2001 l'Accordo è entrato provvisoriamente in vigore conformemente alle sue disposizioni e da allora è provvisoriamente applicato in Svizzera.

L'Accordo può essere denunciato a breve termine e non implica alcuna unificazione multilaterale del diritto. L'Accordo è amministrato dall'Organizzazione internazionale del caffè alla quale è riconosciuta espressamente una propria personalità giuridica e che è dotata di organi in cui le decisioni sono prese in parte a maggioranza qualificata. L'Organizzazione ha inoltre la competenza di stringere legami internazionali. Si tratta quindi di un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d (n. 2) Cost. Tuttavia l'Accordo internazionale del 2001 sul caffè continua a essere amministrato dall'Organizzazione del caffè istituita nel 1962, di cui la Svizzera è membro dal 1964. Il presente Accordo non modifica né gli obiettivi originari né le attività di questa organizzazione tanto da poter parlare di una «nuova adesione». Di conseguenza occorre approvare soltanto l'Accordo rinegoziato, non l'adesione a un'organizzazione internazionale. Il decreto di approvazione non sottostà quindi al referendum secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost.