

11.2.3

Messaggio

concernente l'Accordo internazionale del 2007 sul caffè

del 14 gennaio 2009

11.2.3.1 Parte generale

11.2.3.1.1 Compendio

L'obiettivo dell'Accordo internazionale del 2007 sul caffè è di proseguire gli sforzi per rafforzare il settore mondiale del caffè e per favorirne lo sviluppo sostenibile nel quadro di un'economia di mercato a vantaggio di tutti i partecipanti del settore. I membri dell'Organizzazione internazionale del caffè (OIC) sono quindi incoraggiati a sviluppare un settore cafferario sostenibile in termini economici, sociali ed ambientali.

La Svizzera ha già aderito al primo Accordo internazionale sul caffè nel 1963¹. In seguito ha aderito agli accordi successivi del 1968², 1976³, 1983⁴, 1994⁵ e 2001⁶. La Svizzera è membro dell'Organizzazione internazionale del caffè (OIC) dal 1964. Questa organizzazione, con sede a Londra, assicura l'attuazione dell'Accordo sul caffè e ne sorveglia il funzionamento. L'Accordo internazionale del 2007 sul caffè (AIC 2007) è stato approvato a Londra il 28 settembre 2007 durante la sessione del Consiglio internazionale del caffè. Questo nuovo Accordo sostituirà quello del 2001 (AIC 2001), che il 1° ottobre 2007 è stato prorogato fino a che non fossero soddisfatte le condizioni per l'entrata in vigore provvisoria o definitiva del nuovo Accordo.

L'Accordo internazionale del 2007 sul caffè menziona ormai esplicitamente i tre pilastri della sostenibilità economica, sociale e ambientale. Le disposizioni del nuovo Accordo continuano a privilegiare la strategia del mercato volta a rafforzare il settore mondiale del caffè, ma fanno ora riferimento ai nuovi metodi di gestione dei rischi per poter aiutare i produttori a mantenere la loro competitività. A livello istituzionale l'Accordo tende più a promuovere il dialogo tra i governi e le altre parti, quali il settore privato e le organizzazioni non governative. La durata massima di validità dell'Accordo è stata portata a 18 anni.

¹ Cfr. Messaggio concernente l'approvazione dell'Accordo internazionale del 1962 sul caffè (FF **1964** I 1161) e DF del 1° ottobre 1964 (RU **1965** 555).

² Cfr. Messaggio concernente l'approvazione dell'accordo internazionale del 1968 sul caffè (FF **1968** I 913) e DF del 23 settembre 1968 (RU **1968** 1489).

³ Cfr. Messaggio concernente l'Accordo internazionale del 1976 sul caffè (del 24 marzo 1976) (FF **1976** II 591) e DF dell'11 giugno 1976 (RU **1976** 2299).

⁴ Cfr. Rapporto sulla politica economica esterna 83/I del 17 agosto 1983 (FF **1983** III 492) e DF del 6 ottobre 1983 (FF **1983** III 901).

⁵ Cfr. Rapporto del 18 gennaio 1995 sulla politica economica esterna 94/I+2 (FF **1995** II 206) e DF del 22 marzo 1995 (RU **1996** 115).

⁶ RS **0.916.117.1** (Accordo internazionale del 2001 sul caffè; RU **2005** 2647).

11.2.3.1.2 Il mercato del caffè

Le esportazioni di caffè sono un'importante fonte di reddito per numerosi Paesi in sviluppo. Milioni di famiglie rurali ricavano da questo settore una parte essenziale dei loro introiti. Considerando il suo valore commerciale, il caffè costituisce, dopo i cereali, il prodotto agricolo di base più importante. Attualmente viene coltivato in oltre 70 Paesi. Sebbene la metà delle esportazioni provenga da Brasile, Colombia, Vietnam e Indonesia, per numerosi Paesi in sviluppo in Africa e in America centrale il caffè è il pilastro delle loro esportazioni. I Paesi dell'OCSE sono la meta principale delle esportazioni dei Paesi produttori.

Nel periodo 2001–2003, il prezzo del caffè ha raggiunto uno dei livelli più bassi dopo quello registrato alla fine degli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta. I prezzi hanno infatti oscillato tra 0,45 e 0,52 USD per libbra (rispetto a 1,09 USD per libbra nel 1998). Tale caduta dei prezzi era dovuta a un'eccedenza di produzione. Questo periodo di crisi ha aggravato la povertà delle famiglie rurali che dipendono dalla produzione del caffè. Dalla fine del 2007 il prezzo del caffè è gradualmente aumentato fino a raggiungere il livello di 1,3114 USD per libbra nell'agosto 2008. Questa evoluzione del prezzo è dovuta non soltanto al calo della produzione legato alle difficoltà del mercato quando i prezzi hanno raggiunto il livello minimo (abbandono delle piantagioni, carenza di investimenti nelle infrastrutture), ma anche all'aumento del consumo. L'aumento del consumo è stato infatti registrato sia negli stessi Paesi produttori sia nei mercati emergenti dell'Europa dell'Est e dell'Asia, mentre la crescita del consumo è risultata lenta nei mercati tradizionali d'importazione, quali l'Europa e l'America del Nord.

L'evoluzione del mercato dal 2004 ad oggi indica che il grosso della crisi è ormai passato. Tuttavia vanno continuati gli sforzi in modo da raggiungere un equilibrio di mercato durevole tra l'offerta e la domanda e far fronte agli effetti della volatilità dei prezzi.

11.2.3.1.3 Interessi della Svizzera

Gli interessi della Svizzera non sono cambiati dall'adozione dell'Accordo del 2001. Essi saranno salvaguardati grazie all'adesione al nuovo Accordo. In Svizzera il caffè è un bene di consumo molto diffuso e apprezzato. Il consumo pro capite è, in termini di quantità e valore, uno dei più elevati al mondo se si escludono i Paesi scandinavi. Nel 2007 la Svizzera ha importato 1,82 milioni di sacchi (da 60 kg) di caffè (verde, torrefatto, solubile) per un valore totale di 345,8 milioni di USD, di cui il 26 % è stato riesportato sotto forma di caffè solubile per un valore di 148,8 milioni di USD. Ciò corrisponde al 4,3 % del volume delle riesportazioni mondiali di caffè solubile nel 2007 e al 6,1 % del valore delle riesportazioni mondiali di caffè solubile. Le imprese svizzere partecipano al commercio internazionale del caffè in una proporzione degna di nota e alcuni torrefattori svolgono anche un ruolo economico predominante sul piano internazionale. Aderire al nuovo Accordo permette alla Svizzera di difendere i suoi interessi economici e la sua politica di sviluppo in seno al Consiglio internazionale del caffè. Al tempo stesso al suo interno può militare a favore dei Paesi in sviluppo produttori di caffè. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) si impegna, nell'ambito della cooperazione economica allo sviluppo, a rafforzare il dialogo tra il settore privato, le organizzazioni non governative e le associazioni di produttori allo scopo di promuovere un commercio sostenibile del caffè. La SECO

ha contribuito all'elaborazione di un catalogo di criteri di sostenibilità, il cosiddetto *Common Code for the Coffee Community* (4C), volto a facilitare l'esportazione del caffè nei mercati di massa. Si persegue inoltre l'impegno a favore dei mercati di nicchia.

11.2.3.2 Parte speciale

11.2.3.2.1 Svolgimento dei negoziati

Dopo quattro cicli di negoziati ufficiali condotti dai Paesi membri, complessivamente circa 70, i lavori sull'Accordo internazionale del 2007 sul caffè sono terminati a fine settembre 2007. I negoziati vertevano principalmente sull'orientamento dell'accordo, ovvero il rafforzamento dello sviluppo sostenibile del settore del caffè mettendo esplicitamente l'accento sulla dimensione economica, sociale e ambientale. Inoltre, si è discusso anche di adattamenti istituzionali dell'organizzazione quali la costituzione o lo scioglimento di comitati.

Una volta conclusi i negoziati sulle questioni materiali, le ultime discussioni hanno riguardato la designazione del depositario. In seguito al rifiuto delle Nazioni Unite di considerare la versione portoghese dell'Accordo quale testo autentico poiché il portoghese non è una delle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite e contrariamente alla pratica ONU adottata finora per questo Accordo, le Parti contraenti hanno dovuto designare un nuovo depositario. La decisione alla quale rinvia l'articolo 2 paragrafo 10 dell'Accordo internazionale del 2007 sul caffè⁷ è stata presa durante una riunione straordinaria del Consiglio internazionale del caffè il 25 gennaio 2008. Il Consiglio ha quindi designato l'Organizzazione internazionale del caffè depositaria dell'Accordo internazionale del 2007 sul caffè (Risoluzione 436).

11.2.3.2.2 Risultati dei negoziati

L'obiettivo dell'Accordo internazionale del 2007 sul caffè (AIC 2007) è definito chiaramente e pone l'accento sullo sviluppo sostenibile del settore mondiale del caffè nel quadro di un'economia di mercato a vantaggio di tutti i partecipanti del settore. Per rispondere a questo obiettivo, nel nuovo testo sono state aggiunte misure che non erano presenti nell'Accordo del 2001, quali l'incoraggiamento alla realizzazione di un settore cafferario sostenibile in termini economici, sociali e ambientali e l'eliminazione degli ostacoli al commercio che autorizzano una regolamentazione relativa alla salute e all'ambiente conforme agli accordi internazionali. Sono collocati in primo piano i piccoli produttori e le comunità locali allo scopo di accrescere la loro capacità di trarre vantaggio dalla produzione del caffè. Il nuovo Accordo prevede che le informazioni sui servizi finanziari e sui metodi di gestione dei rischi per i produttori siano messe a disposizione dei produttori stessi e tiene quindi in considerazione le nuove pratiche che contribuiscono alla competitività del settore del caffè.

⁷ La formulazione relativa al depositario nell'Accordo del 2007 (art. 2 par. 10) è la seguente: *Depositario» definisce l'organizzazione intergovernativa o la Parte contraente dell'Accordo internazionale del 2001 sul caffè designata con decisione presa consensualmente dal Consiglio entro il 31 gennaio 2008 nell'ambito dell'Accordo internazionale del 2001 sul caffè. La decisione costituisce parte integrante del presente Accordo.*

Sul piano istituzionale è stata stabilita una nuova ripartizione dei voti in seno al Consiglio nel caso in cui quest'ultimo debba prendere una decisione a maggioranza ripartita qualora non sia possibile giungere a un'intesa. Questa nuova ripartizione dei voti impedisce che l'Unione europea abbia una minoranza di blocco, poiché nessun membro può disporre di due terzi o più dei voti nella sua categoria (art. 12 par. 8 AIC 2007). Sono state effettuate modifiche istituzionali aggiuntive per rafforzare l'efficacia dell'Organizzazione internazionale del caffè. Il Comitato esecutivo presente nell'Accordo del 2001 non è più previsto dall'Accordo del 2007, tuttavia sono istituiti tre comitati: il Comitato finanziario e amministrativo, il Comitato di promozione e di sviluppo dei mercati e il Comitato dei progetti. Inoltre gli Stati membri hanno incoraggiato, in particolare grazie all'impegno costante della Svizzera, le possibilità di dialogo e di cooperazione con gli attori chiave del settore cafferario, quali il settore privato e le organizzazioni non governative, per portare felicemente a termine le attività dell'organizzazione. È stato costituito un forum consultivo sul finanziamento nel settore cafferario per rispondere all'imperativo di un migliore accesso all'informazione sulle questioni inerenti al finanziamento e alla gestione dei rischi nel settore, prestando speciale attenzione ai bisogni dei piccoli e medi produttori.

11.2.3.2.3 Valutazione globale

In generale il nuovo Accordo rafforza il principio dello sviluppo sostenibile del settore cafferario mettendo esplicitamente l'accento sui tre pilastri fondamentali della sostenibilità ovvero la dimensione economica, sociale e ambientale. L'Accordo prevede inoltre la possibilità di rafforzare la cooperazione con il settore privato e le organizzazioni non governative appropriate. Questi sviluppi soddisfano le principali richieste della delegazione svizzera.

11.2.3.2.4 Contenuto dell'Accordo

Il nuovo Accordo corrisponde, a grandi linee, a quello del 2001. Il suo obiettivo principale risiede sempre nella promozione della cooperazione internazionale sulle questioni inerenti al caffè e nel fornire un quadro di consultazione con il settore privato. Tuttavia l'importanza conferita allo sviluppo sostenibile del settore del caffè è rafforzata poiché si tiene conto della dimensione economica, sociale e ambientale. Il preambolo riconosce espressamente il contributo di un settore cafferario sostenibile alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo convenuti a livello internazionale, segnatamente gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e per ciò che riguarda l'eliminazione della povertà. L'organizzazione continuerà a effettuare analisi di mercato e studi sulle condizioni economiche di produzione, trasformazione e commercializzazione.

Viene rivolta particolare attenzione alla diffusione di informazioni sugli strumenti e i servizi finanziari che possono aiutare i produttori di caffè, compreso l'accesso al credito e ai metodi di gestione dei rischi. Le parti contraenti riconoscono che un migliore accesso alle strategie di gestione dei rischi del mercato può aiutare a evitare squilibri tra la produzione e il consumo di caffè.

Si riconosce l'importanza dell'eliminazione degli ostacoli che potrebbero ostacolare il commercio e il consumo nel rispetto del diritto degli Stati membri di legiferare per raggiungere gli obiettivi nazionali in materia di sanità e di ambiente conformi in particolare agli impegni e agli obblighi derivanti dagli accordi commerciali internazionali.

11.2.3.2.5 Entrata in vigore

Secondo l'articolo 42, l'Accordo internazionale del 2007 sul caffè entra in vigore a titolo definitivo quando i governi firmatari che detengono almeno due terzi dei voti dei membri esportatori e i governi firmatari che detengono almeno due terzi dei voti dei membri importatori, secondo la ripartizione in data 28 settembre 2007, hanno deposto gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione. Il 31 luglio 2008 20 Paesi esportatori tra cui Brasile, Colombia e Indonesia avevano firmato l'AIC. La Svizzera è stata il primo Paese importatore a firmare l'Accordo il 22 maggio 2008. L'Unione europea lo ha approvato nel giugno 2008.

Dal momento che l'Accordo non è entrato in vigore il 25 settembre 2008, esso entrerà in vigore a titolo provvisorio nei 12 mesi successivi al raggiungimento del numero di voti richiesto. Qualora non sia entrato in vigore definitivamente, il 25 settembre 2009 l'Accordo cessa di applicarsi provvisoriamente a meno che gli Stati firmatari decidano, di comune accordo, di prorogare l'applicazione provvisoria per una durata determinata. Se l'Accordo non è entrato in vigore, in data 25 settembre 2009, i governi che l'hanno ratificato potranno decidere, di comune accordo, che esso entrerà definitivamente in vigore tra di loro. L'Accordo internazionale del 2001 sul caffè resta applicabile fino all'entrata in vigore provvisoria o definitiva dell'Accordo del 2007 (art. 50 AIC 2007).

A differenza dei vecchi accordi sul caffè (ad es. quello del 2001), la durata di validità massima del nuovo Accordo è stata portata da 12 a 18 anni. Secondo l'articolo 48 AIC 2007, l'Accordo resta in vigore per un periodo di dieci anni, ma può essere prorogato oltre la data di cessazione per uno o più periodi successivi fino a un massimo di otto anni complessivi.

In virtù dell'articolo 48a della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010), il Consiglio federale ha delegato al DFE la competenza di dare:

- le istruzioni relative alla decisione di cui all'articolo 42 paragrafi 3 e 4 AIC 2007 concernenti l'entrata in vigore provvisoria o definitiva, qualora il quorum non fosse raggiunto. Il Consiglio federale ritiene che un'entrata in vigore rapida e definitiva sia nell'interesse della Svizzera.
- le istruzioni relative alla proroga, alla rinegoziazione o alla rescissione dell'AIC 2007; considerate le esperienze passate e le aspettative future, il Consiglio federale ritiene che l'AIC 2007 debba restare in vigore il più a lungo possibile.

11.2.3.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le spese che la Svizzera deve sostenere in qualità di parte contraente dell'Accordo sono modeste. L'ammontare del nostro contributo annuo alle spese amministrative dell'OIC varia tra 50 000 e 60 000 franchi (GBP 22 770 fr. nel 2007 e GBP 24 000 fr. nel 2008). L'ordine di grandezza dei contributi svizzeri non subirà variazioni sostanziali con il nuovo Accordo. Infatti, a causa del limite massimo del numero di voti dell'UE (art. 12 par. 8 AIC 2007), il numero di voti della Svizzera passerà molto probabilmente da 18 a 20, il che porterà a un aumento annuo di circa 7000 franchi. Il contributo svizzero al budget dell'OIC è finanziato nel quadro del credito A2310.0368 «Accordi internazionali sulle materie prime», nel quale sono previsti i crediti necessari, inclusi quelli derivanti dall'aumento – anche minimo – correlato alla nuova ripartizione dei diritti di voto. Inoltre, non è necessario assumere personale supplementare considerato il rapporto di lavoro stabilito con l'Ambasciata svizzera a Londra.

11.2.3.4 Programma di legislatura

Il presente progetto non è menzionato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011. Conformemente alla pratica sviluppata in occasione dell'adesione agli accordi internazionali relativi alle materie prime, il progetto è incluso nel rapporto sulla politica economica esterna 2008.

11.2.3.5 Relazione con altri strumenti di politica commerciale e con il diritto europeo

L'Accordo è compatibile sia con le regole dell'OMC sia con il diritto europeo e con la nostra politica d'integrazione europea. L'adesione della Svizzera all'Accordo non comporta nessuna implicazione per quanto riguarda le disposizioni dell'Unione europea né gli impegni del nostro Paese nel quadro dell'AELS. Essa non determina alcuna incompatibilità con il diritto comunitario. La Comunità europea e gli Stati membri che avevano firmato anche i precedenti accordi sul caffè hanno partecipato attivamente ai negoziati per il nuovo Accordo. Non vi sono pressoché dubbi sul fatto che anche la CE e i suoi Stati membri aderiranno all'AIC del 2007.

11.2.3.6 Aspetti giuridici

11.2.3.6.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

11.2.3.6.2 Forma dell'atto da adottare

L'Accordo è di durata limitata e può essere recesso rispettando un preavviso di 90 giorni (art. 45). È amministrato dall'Organizzazione internazionale del caffè, espressamente dotata di personalità giuridica e di organi in seno ai quali sono prese decisioni in parte a maggioranza qualificata (art. 14). L'OIC dispone inoltre della capacità di sottoscrivere obblighi internazionali (art. 7). Si tratta quindi di un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 della Costituzione federale.

L'Accordo internazionale del 2007 sul caffè sarà amministrato dall'OIC, organizzazione creata nel 1962, di cui la Svizzera è membro dal 1964. Il presente Accordo non modifica gli obiettivi iniziali né le attività di quest'organizzazione in modo tale che si possa parlare di «nuova adesione». Si tratta quindi di approvare soltanto l'Accordo, ma non l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sono soggetti a referendum se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la loro attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10) contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Una disposizione di tale natura può risultare importante qualora il suo oggetto sia una regola fondamentale nel diritto nazionale. L'AIC 2007 non contiene disposizioni importanti e non richiede l'adozione di leggi federali. Non sostituisce disposizioni di diritto nazionale né contiene decisioni di principio in merito alla legislazione nazionale. Esso non estende nemmeno gli obblighi pattuiti dalla Svizzera negli accordi anteriori.

Il decreto dell'Assemblea federale non è quindi sottoposto al referendum previsto per i trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost.

