

## Messaggio concernente l'approvazione dell'Accordo internazionale del 2010 sul cacao

del 12 gennaio 2011

---

### 11.2.3.1 Basi e compendio dell'Accordo

#### Compendio

L'obiettivo dell'Accordo internazionale del 2010 sul cacao è la prosecuzione degli sforzi internazionali tesi a rafforzare il settore mondiale del cacao e a favorirne lo sviluppo sostenibile nel quadro di un'economia di mercato e nell'interesse di tutti gli attori coinvolti. I membri dell'Organizzazione internazionale del cacao (OICC) sono quindi chiamati a sviluppare un settore del cacao sostenibile in termini economici, sociali ed ambientali.

La Svizzera ha già aderito al primo Accordo internazionale sul cacao del 1972<sup>1</sup> e agli accordi successivi del 1975<sup>2</sup>, 1980<sup>3</sup>, 1986<sup>4</sup>, 1993<sup>5</sup> e 2001<sup>6</sup>. La Svizzera è membro dell'OICC dal 1973. L'Organizzazione, la cui sede è a Londra, garantisce l'attuazione dell'Accordo sul cacao e ne sorveglia il funzionamento. L'Accordo internazionale del 2010 sul cacao (AICC) è stato approvato a Ginevra il 25 giugno 2010 sotto gli auspici della CNUCED in occasione della Conferenza della Nazioni Unite sul cacao (21–25 giugno 2010). Questo nuovo Accordo sostituirà quello del 2001, prorogato, con effetto dal 1° ottobre 2010, fino a quando non saranno soddisfatte le condizioni per l'entrata in vigore provvisoria o definitiva del nuovo Accordo.

L'AICC 2010 rafforza le disposizioni relative alla trasparenza del mercato e alla sostenibilità del settore. Spetta ora ai membri, nei limiti del possibile, fornire le informazioni concernenti il livello delle scorte dei prodotti a base di cacao, consentendo a chi di dovere di formulare previsioni più attendibili sull'evoluzione dei prezzi. Nell'Accordo è stata formulata una definizione di economia del cacao sostenibile. Essa abbraccia i tre pilastri della sostenibilità, ossia la dimensione economica, sociale e ambientale lungo la catena di creazione di valore aggiunto, mettendo in rilievo la necessità di migliorarne la produttività e la redditività, in particolare per i piccoli coltivatori. Per quanto concerne le condizioni di lavoro, l'AICC 2010 è il primo accordo sulle materie prime a fare esplicito riferimento alle norme applicabili

- <sup>1</sup> Cfr. Messaggio del 21 febbraio 1973 concernente l'Accordo internazionale del 1972 sul cacao (FF **1973** I 644).
- <sup>2</sup> Cfr. Messaggio del 21 gennaio 1976 concernente l'Accordo internazionale del 1975 sul cacao (FF **1976** I 897).
- <sup>3</sup> Cfr. Messaggio del 25 febbraio 1981 concernente l'Accordo internazionale del 1980 sul cacao (FF **1981** II 1).
- <sup>4</sup> Cfr. Messaggio del 14 gennaio 1987 concernente l'Accordo internazionale del 1986 sul cacao (FF **1987** I 497).
- <sup>5</sup> Cfr. Messaggio del 19 gennaio 1994 concernente l'Accordo internazionale del 1993 sul cacao (FF **1994** I 888).
- <sup>6</sup> Cfr. Messaggio del 15 gennaio 2003 concernente l'Accordo internazionale del 2001 sul cacao (FF **2003** 919) e DF del 19 marzo 2003 (RU **2004** 1309).

dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Sul piano istituzionale, sono stati approvati gli adeguamenti relativi all'istituzione di due Comitati (amministrativo e finanziario, da un lato, ed economico, dall'altro) in sostituzione delle strutture precedenti, nell'ottica di perfezionarne la coerenza e l'efficacia. La durata di validità massima dell'Accordo è stata estesa a 14 anni.

### **Il mercato del cacao**

La Costa d'Avorio è il più grande produttore di cacao. Delle 3,5 milioni di tonnellate di fave di cacao che si stima siano state raccolte in tutto il mondo nel 2008/2009, la Costa d'Avorio ne ha prodotte 1,2 milioni, il Ghana 662 000 e l'Indonesia 490 mila. Il resto della produzione mondiale è ripartito su oltre 40 Paesi con tassi di produzione che variano da 250 000 tonnellate (Nigeria) a 400 000 tonnellate (Thailandia). Le esportazioni di cacao sono un'importante fonte di divise estere per i relativi Paesi in via di sviluppo. Milioni di famiglie rurali ricavano da questo settore una parte essenziale dei loro introiti. Per quanto riguarda le esportazioni di fave di cacao tra il 2004 e il 2009, circa il 40 per cento proveniva dalla Costa d'Avorio, il 20 per cento dal Ghana e il 15 per cento dall'Indonesia. Questi tre Paesi rappresentano così il 75 per cento delle esportazioni mondiali, il che implica una concentrazione dell'approvvigionamento di fave di cacao in questi tre Paesi.

Le fluttuazioni dei livelli di produzione di cacao, in particolare in Costa d'Avorio, hanno un impatto sul prezzo mondiale del cacao. I cattivi raccolti in tale Paese, dovuti in particolare a un'infezione fungina delle piante di cacao e all'invecchiamento delle colture, si ripercuotono negativamente sul volume dell'offerta. Ciò ha ampiamente contribuito ad un aumento del prezzo del cacao. Quest'ultimo va a tutto vantaggio dei produttori, anche perché i prelievi fiscali degli Stati produttori lungo la catena di approvvigionamento non sono troppo ingenti. Per contro, le quotazioni elevate hanno comportato un incremento dei costi di produzione per i fabbricanti di cioccolato, costringendo alcuni di essi a ridurre la percentuale di cacao nei loro prodotti. Dal 2005, l'aumento del prezzo del cacao è stato costante, arrivando a toccare, alla fine del 2009, un livello record di 3 637 dollari per tonnellata contro i 774 dollari nel 2000.

Il deterioramento del clima economico e finanziario a partire dal 2008 e l'aumento costante dei prezzi delle fave di cacao hanno avuto un impatto negativo sulla domanda dei consumatori per i prodotti a base di cioccolato. Ciononostante, l'OICC stima che la domanda riprenderà ad aumentare a partire dal 2011. Una ripresa della domanda di cioccolato ad elevato contenuto di cacao – per il quale si è venuto a creare un mercato di nicchia – continuerà a stimolare lo sviluppo di specialità, consentendo ai Paesi che producono quantità limitate (Ecuador, Papua Nuova Guinea, Nuova Guinea, Repubblica Dominicana) di raccogliere la sfida di orientare la loro produzione all'esportazione verso i mercati di nicchia (specialità, prodotti biologici).

### **Interessi della Svizzera**

Gli interessi della Svizzera, immutati dall'adozione dell'accordo del 2001 ad oggi, saranno salvaguardati attraverso l'adesione al nuovo Accordo. Firmandolo, la Svizzera potrà far valere i suoi interessi economici e di politica dello sviluppo in seno al Consiglio internazionale del cacao. Nell'ambito della cooperazione economica allo sviluppo, il nostro Paese può condividere, all'interno dell'Organizzazione, le sue esperienze progettuali e continuare a promuovere uno sviluppo sostenibile nel set-

tore del cacao. Ciò implica, tra l'altro, la produzione di una sorta di cacao corrispondente alla domanda dei mercati internazionali e, in particolare, alla domanda del mercato svizzero di cacao di elevata qualità (specialità, prodotti biologici e commercio equo). La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) si impegna inoltre a rafforzare il dialogo tra il settore privato, le organizzazioni non governative e le associazioni di produttori nell'ottica di promuovere un commercio del cacao sostenibile. Essa ha sostenuto, in particolare, il processo delle tavole rotonde, teso a stimolare la discussione tra gli operatori di mercato per quanto riguarda le sfide e le soluzioni per uno sviluppo durevole del settore in questione. In tal modo, la Svizzera può continuare a promuovere in seno all'Organizzazione uno sviluppo sostenibile e una maggiore trasparenza dei mercati.

Va sottolineato che malgrado l'eccellente reputazione internazionale dell'industria svizzera del cioccolato, il nostro Paese è un acquirente di cacao relativamente poco importante, dal momento che ha importato nel 2008/2009 soltanto l'1,3 per cento del raccolto complessivo di fave di cacao e il 3,8 per cento della produzione mondiale di burro di cacao. In tutto il mondo vengono macinate circa 3,4 milioni di tonnellate di fave di cacao, di cui una parte molto esigua in Svizzera, ossia 38 000 tonnellate nel 2008/2009. La parte del leone la fanno i Paesi Bassi, con un quantitativo di cacao macinato pari a 440 000 tonnellate. Per quanto concerne le esportazioni complessive di cioccolato, la quota della Svizzera rispetto alle esportazioni mondiali raggiunge nel 2008/2009 il 2,3 per cento. In compenso, sul fronte del consumo di cioccolato per abitante, nel 2009 il nostro Paese deteneva ancora il primo posto a livello mondiale con 11,7 chilogrammi (compresi gli acquisti da parte di turisti e frontalieri). Quasi il 40 per cento del cioccolato prodotto in Svizzera vi è anche venduto.

Secondo la federazione dell'industria cioccolatiera svizzera (Chocosuisse), per la prima volta da sei anni i 18 fabbricanti svizzeri di cioccolato hanno lamentato un calo delle loro vendite. Il clima di fiducia dei consumatori, l'estate particolarmente calda e il minore afflusso di turisti hanno influito negativamente sulla domanda di prodotti cioccolatieri. Anche le esportazioni hanno accusato una flessione alla luce di una contrazione del potere d'acquisto dei consumatori e di un franco svizzero forte. I principali mercati d'esportazione per i prodotti cioccolatieri svizzeri sono la Germania (13,8 %), il Regno Unito (12,8 %), la Francia (10,8 %) e gli Stati Uniti (7 %). Il settore ha comunque incrementato sensibilmente le sue vendite verso l'Australia, gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita, il Kuwait e la Cina.

### **Svolgimento dei negoziati**

Dopo due anni di negoziati per l'elaborazione di un nuovo Accordo internazionale sul cacao che sostituisca quello del 2001, gli Stati membri si sono accordati su un testo finale il 25 giugno 2010 in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sul cacao (21–25 giugno 2010). In considerazione dei punti forti dell'accordo del 2001, i negoziati si sono concentrati principalmente su un orientamento strategico più marcato per quanto concerne la sostenibilità del settore e la trasparenza del mercato. Una questione centrale aspramente dibattuta è stata quella di un maggior coinvolgimento delle organizzazioni non governative nei lavori dell'OICC.

Gli stati consumatori e la Svizzera in particolare si sono adoperati attivamente per promuovere i tre pilastri della sostenibilità, ossia, accanto alla dimensione economica, anche gli aspetti sociali e ambientali legati alla produzione di cacao. Nell'ottica di realizzare uno sviluppo sostenibile del settore in questione, la Svizzera si è dichiarata favorevole a una maggior partecipazione di tutti gli operatori attivi

lungo la catena di creazione di valore aggiunto del cacao ai lavori dell'Organizzazione, sia sotto forma di una continuazione del dialogo con i rappresentanti del settore privato sia mediante un coinvolgimento più massiccio delle organizzazioni non governative nelle questioni legate alla sostenibilità del settore. Taluni Paesi produttori, tra cui il Brasile e la Costa d'Avorio, si sono espressi criticamente a tale proposito, ritenendo che le questioni ambientali e sociali non dovessero essere trattate in seno all'OICC. Il testo finale, frutto di lunghi negoziati, corrisponde ampiamente alle aspettative e agli interessi della Svizzera.

### **Risultati dei negoziati**

Benché il nuovo Accordo sia sostanzialmente simile a quello del 2001, i Paesi membri hanno convenuto di potenziare gli aspetti legati alla trasparenza del mercato e alla sostenibilità del settore. Questi adeguamenti mirano a facilitare le rilevazioni del volume delle scorte di cacao mondiali al fine di garantire una maggior trasparenza dei mercati e consentire previsioni più attendibili sull'evoluzione dei prezzi. La formulazione adottata rispetta inoltre i limiti del segreto aziendale per quanto riguarda la divulgazione di queste informazioni.

Per quanto concerne la promozione della sostenibilità del settore del cacao, l'OICC può, su richiesta, assistere i membri nella realizzazione del loro obiettivo di sviluppo del settore. A tal fine, essa deve sforzarsi di cooperare con altre organizzazioni internazionali e istituzioni multilaterali e bilaterali di finanziamento con l'obiettivo di ottenere il finanziamento di programmi e progetti. L'OICC non è un'agenzia addetta all'esecuzione dei progetti, ma assume la funzione di organo di supervisione degli stessi.

Le organizzazioni non governative forti delle necessarie competenze nel settore del cacao possono essere invitate dal Consiglio a partecipare alle riunioni in veste di osservatori. Gli esperti possono essere coinvolti nei lavori dell'Organizzazione (art. 13 par. 4 AICC). La rappresentanza del settore privato è mantenuta nell'ambito della Commissione consultiva sull'economia mondiale del cacao.

Esisterà in futuro una definizione di economia del cacao sostenibile. Il suo obiettivo è quello di aumentare la produttività e la redditività nella catena di creazione di valore aggiunto per tutti gli attori coinvolti, in particolare i piccoli produttori. Ciò implica una catena di creazione di valore aggiunto integrata all'interno della quale tutti gli operatori sviluppano e promuovono politiche idonee a raggiungere livelli di produzione, di trasformazione e di consumo economicamente sostenibili, ecologicamente ragionevoli e socialmente responsabili nell'interesse delle generazioni presenti e future.

Ai piccoli produttori è rivolta un'attenzione particolare. I membri sono sollecitati a implementare strategie per incrementare la capacità delle comunità locali e delle piccole aziende agricole di trarre profitto dalla produzione di cacao, contribuendo in tal modo alla riduzione della povertà. Essi si adoperano inoltre per facilitare la messa a disposizione di informazioni concernenti gli strumenti e i servizi finanziari capaci di assistere i produttori di cacao, in particolare per quanto riguarda l'accesso al credito e i metodi di gestione dei rischi.

Per quanto concerne l'articolo relativo al tenore di vita e alle condizioni di lavoro (art. 42 AICC 2010), il nuovo Accordo è il primo accordo sulle materie prime a fare esplicito riferimento alle norme applicabili dell'OIL. Questo riferimento evidenzia un cambiamento di attitudine di taluni Paesi produttori, i quali riconoscono in tal

modo il legame tra lo sviluppo del settore del cacao nell'interesse dei coltivatori e gli impegni assunti nel quadro di altri strumenti internazionali.

Nell'ambito degli obiettivi dell'Accordo, i membri si sforzano, attraverso i meccanismi di mercato, di contribuire a uno sviluppo equilibrato dell'economia mondiale del cacao e di ottenere prezzi che generino reddito adeguato tanto per i produttori quanto per i consumatori all'interno della catena di creazione di valore aggiunto del cacao. Questo approccio sottolinea l'importanza di una remunerazione adeguata sia sul fronte della produzione che su quello della distribuzione. Inoltre, la promozione della qualità del cacao è un obiettivo a sé stante ed è menzionato esplicitamente.

Sul piano istituzionale sono state effettuate lievi modifiche strutturali per permettere ai comitati di lavoro di svolgere al meglio le funzioni loro attribuite. A tal fine è stato istituito un Comitato amministrativo e finanziario a sostituzione dell'attuale Comitato esecutivo. Il suo compito è quello di sorvegliare la stesura del bilancio amministrativo in vista della sua presentazione al Consiglio per approvazione. Inoltre, è istituito anche un Comitato economico, aperto a tutti i membri dell'Organizzazione. Esso rimpiazza l'attuale Comitato del mercato. Il suo mandato è quello di analizzare i trend di mercato, l'evoluzione delle scorte e dei prezzi. Il comitato in questione ha inoltre il compito di esaminare il programma di lavoro annuale dell'Organizzazione, che dovrà essere approvato anch'esso dal Consiglio.

### **Valutazione**

L'Accordo internazionale del 2010 sul cacao risponde agli interessi della Svizzera in materia di promozione e sviluppo sostenibile del settore del cacao, a tutto vantaggio degli operatori posizionati lungo la catena di creazione di valore aggiunto, in particolare dei piccoli produttori, e nell'intento di contribuire alla riduzione della povertà. Per portare a buon esito il suo mandato, l'Organizzazione internazionale del cacao dovrà potenziare la sua cooperazione con le istituzioni finanziarie e le agenzie di sviluppo presenti in loco affinché il dialogo politico internazionale in seno all'OICC faciliti gli approcci e le azioni sul posto e che questi ultimi possano a loro volta alimentare il dialogo politico.

### **11.2.3.2 Contenuto dell'Accordo**

La missione principale dell'Accordo rimane quella di promuovere la cooperazione internazionale su questioni concernenti il settore del cacao e la messa a disposizione di una piattaforma per consultazioni con il settore privato. Viene inoltre migliorata la trasparenza del mercato mediante il reperimento e la pubblicazione di dati sulla produzione, sui prezzi, sulle esportazioni, sulle importazioni, sulle scorte, sulle vendite e sul consumo di prodotti a base di cioccolato. Sul piano internazionale, l'OICC rimane così per gli Stati membri una piattaforma unica per lo scambio di opinioni e per il dialogo politico in materia di sviluppo sostenibile del settore in questione.

### **11.2.3.3 Entrata in vigore**

Secondo l'articolo 57 AICC 2010, quest'ultimo entrerà in vigore a titolo definitivo il 1° ottobre 2012 o a una qualsiasi data successiva, a condizione che a tale data abbiano depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione presso il depositario governi che rappresentano almeno cinque Paesi con almeno l'80 per cento delle esportazioni totali dei Paesi elencati nell'allegato A dell'Accordo e governi che rappresentano Paesi importatori con almeno il 60 per cento delle importazioni totali indicate nell'allegato B (art. 57, par. 1 AICC 2010). Il suddetto Accordo entrerà in vigore a titolo provvisorio il 1° gennaio 2011 se, a tale data, avrà depositato i suoi strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione presso il depositario una rappresentanza di governi analoga a quella di cui sopra oppure se i governi hanno notificato al depositario l'intenzione di applicare il presente Accordo a titolo provvisorio quando entrerà in vigore (art. 57 par. 2 AICC 2010).

Se le suddette condizioni di entrata in vigore non sono soddisfatte, i governi che avranno depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione o che avranno notificato al depositario l'intenzione di applicare l'Accordo a titolo provvisorio, potranno decidere di applicare il presente Accordo tra di essi, a titolo provvisorio o definitivo, interamente o in parte, alla data che stabiliranno, o di adottare qualsiasi altra disposizione ritenuta necessaria (art. 57 par. 3 AICC 2010).

In virtù dell'articolo 48a capoverso 1 LOGA<sup>7</sup>, il Consiglio federale ha delegato al DFE la competenza di:

- prendere la decisione di cui all'articolo 57 paragrafo 3 AICC 2010 concernente l'entrata in vigore provvisoria o definitiva, qualora le condizioni d'entrata in vigore previste dall'articolo 57 paragrafo 1 o 2 non siano soddisfatte. Il Consiglio federale ritiene che un'entrata in vigore rapida e definitiva sia nell'interesse della Svizzera;
- prorogare, rinegoziare o recedere dall'AICC 2010 ai sensi dell'articolo 62. Considerate le esperienze passate e le aspettative future, il Consiglio federale ritiene che l'AICC 2010 resterà in vigore il più a lungo possibile.

### **11.2.3.4 Ripercussioni per le finanze e il personale**

Le spese che la Svizzera è tenuta a sostenere in qualità di parte contraente dell'Accordo sono contenute. Il contributo annuo del nostro Paese alle spese amministrative dell'OICC varia tra i 46 000 e i 62 000 franchi. L'ordine di grandezza dei contributi svizzeri non subirà variazioni sostanziali con il nuovo Accordo. Il contributo svizzero al budget dell'OICC è finanziato nel quadro del credito A2310.0368 «Accordi internazionali sulle materie prime», nel quale sono previsti i crediti necessari. Non vi saranno ripercussioni a livello di personale, né presso la SECO a Berna né in seno all'Ambasciata svizzera a Londra. Le modalità di cooperazione con quest'ultima e la centrale restano immutate.

<sup>7</sup> RS 172.010

### **11.2.3.5 Programma di legislatura**

Il presente progetto non è stato esplicitamente menzionato nel messaggio del 23 gennaio 2008<sup>8</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>9</sup> sul programma di legislatura 2007–2011. Secondo la pratica sviluppata in occasione dell'adesione ad accordi internazionali sulle materie prime, il progetto sarà sottoposto al Parlamento nell'ambito del rapporto sulla politica economica esterna 2010.

### **11.2.3.6 Aspetti giuridici**

#### **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 pertinente. Esso è pure in linea con la nostra politica d'integrazione europea. Perciò l'adesione della Svizzera all'Accordo in questione non contravviene ad alcun impegno contrattuale che il nostro Paese ha assunto nei confronti dell'UE e dell'AELS. L'UE e i suoi Stati membri, firmatari dei precedenti accordi sul cacao, hanno partecipato attivamente ai negoziati per il nuovo Accordo. La loro adesione all'Accordo internazionale del 2010 sul cacao è dunque molto probabile.

#### **Costituzionalità**

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>10</sup>, gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d, sono sottoposti a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

L'Accordo è di durata limitata e può essere denunciato rispettando un preavviso di 90 giorni (art. 59 AICC 2010). È amministrato dall'OICC, espressamente dotata di personalità giuridica e di organi in seno ai quali sono prese decisioni consensuali o, se necessario, a maggioranza qualificata (art. 12 AICC 2010). Trattandosi di un'organizzazione internazionale, l'OICC ha la competenza di assumere obblighi internazionali (art. 5 AICC 2010).

L'Accordo internazionale del 2010 sul cacao sarà amministrato dall'OICC, organizzazione istituita nel 1972, di cui la Svizzera è membro dal 1973. Il presente Accordo non modifica gli obiettivi iniziali né le attività di quest'organizzazione in modo tale che si possa parlare di «nuova adesione» a un'organizzazione internazionale.

Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento<sup>11</sup>, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Una disposizione di tale natura può risultare importante qualora abbia come oggetto una

<sup>8</sup> FF 2008 597

<sup>9</sup> FF 2008 7469

<sup>10</sup> RS 101

<sup>11</sup> RS 171.10

norma fondamentale del diritto nazionale. L'AICC 2010 equivale sul piano materiale a una modifica dell'AICC 2001. Non contiene disposizioni importanti e non richiede l'adozione di leggi federali. Non sostituisce disposizioni del diritto nazionale né contiene decisioni di principio in merito alla legislazione nazionale. Esso non estende nemmeno gli obblighi pattuiti dalla Svizzera negli accordi precedenti.

La decisione dell'Assemblea federale non è quindi sottoposta al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost.

### **Consultazione**

L'Accordo in questione non è soggetto a referendum, non pregiudica interessi essenziali dei Cantoni e non è di ampia portata ai sensi dell'articolo 3 della legge sulla consultazione<sup>12</sup>. Per questo motivo non è stata svolta alcuna consultazione.

<sup>12</sup> RS 172.061