



Agosto 2010

---

# Agricoltura e filiera alimentare 2025

Documento di lavoro dell'Ufficio federale dell'agricoltura  
sull'impostazione strategica della politica agricola

---



## Indice

Riassunto.....	3
1 Introduzione e collocazione all'interno della politica agricola .....	7
1.1 Perché un documento di lavoro sulla politica agricola? .....	7
1.2 Struttura del documento .....	7
2 Politica attuata finora.....	8
2.1 Obiettivi e principali tappe di riforma .....	8
2.2 Risultati.....	9
2.3 Riepilogo.....	15
3 Condizioni quadro future .....	15
3.1 Evoluzione dei principali fattori d'influsso.....	15
3.2 Scenari futuri .....	19
4 Obiettivi .....	25
4.1 Gli obiettivi costituzionali rimangono validi.....	25
4.2 Visione .....	25
5 Necessità d'intervento .....	26
5.2 Sintesi della necessità d'intervento nei tre scenari.....	30
5.3 Conclusioni .....	32
6 Strategia .....	33
6.1 Principi.....	33
6.2 Sintesi della strategia .....	35
6.3 Descrizione della strategia .....	37
6.4 Strategia in caso di evoluzione diversa delle condizioni quadro.....	50
7 Procedura futura .....	51
Elenco delle abbreviazioni.....	52

## Riassunto

Il presente documento funge da base di discussione per l'impostazione strategica della politica agricola futura ed è destinato alle autorità decisionali in ambito politico e agli attori del settore agricolo e della filiera alimentare. Con questo documento si vuole aprire un dibattito sulle sfide future e fornire spunti di discussione sulla politica agricola dopo il 2013. È stato elaborato prendendo consapevolmente in considerazione un orizzonte temporale ampio (2025), onde poter anticipare tempestivamente gli sviluppi cruciali e sviluppare soluzioni adeguate.

### *Bilancio della politica agricola attuata finora*

La riforma della politica agricola realizzata finora ha raggiunto la maggior parte degli obiettivi intermedi stabiliti dal Consiglio federale per le singole tappe di riforma. La produzione di derrate alimentari è lievemente aumentata e, parallelamente, sono stati fatti considerevoli progressi sul fronte ecologico. L'impegno teso a conservare e a promuovere la biodiversità è cresciuto. Ciò non ha consentito di arrestare la perdita di specie minacciate, ma l'ha quantomeno rallentata. Il carico ambientale riconducibile alla produzione agricola è diminuito significativamente. Si registrano considerevoli miglioramenti anche per quanto riguarda il benessere degli animali. È positivo il fatto che lo sviluppo sia proceduto in maniera socialmente sostenibile, nonostante il cambiamento delle condizioni quadro economiche. Il profitto del lavoro si è allineato al livello salariale degli altri settori economici. Ciò è riconducibile soprattutto al fatto che le aziende hanno aumentato considerevolmente la loro produttività. Il mutamento strutturale ha coinciso, in genere, con l'avvicendamento generazionale. Nel complesso, nella maggior parte dei settori lo sviluppo è andato nella direzione giusta. L'eccezione è rappresentata dai terreni coltivabili agricoli: da un lato, l'intensa attività insediativa e l'avanzamento del bosco hanno provocato un peggioramento della qualità del paesaggio rurale e un marcato calo dei terreni migliori dal profilo agronomico, dall'altro, la qualità del suolo è tendenzialmente peggiorata a causa dell'erosione, della compattazione del sottosuolo e delle immissioni di inquinanti. Tutto ciò si ripercuote negativamente sulla sicurezza dell'approvvigionamento, sulle basi vitali naturali e sul paesaggio rurale.

Nonostante i miglioramenti sussistono lacune nel raggiungimento degli obiettivi, non soltanto per quel che riguarda il suolo, ma anche per le altre risorse naturali quali la biodiversità, l'acqua e l'aria così come, in parte, per il benessere degli animali. Esiste, inoltre, un potenziale di crescita della competitività, di riduzione dei costi della politica agricola e di miglioramento della compatibilità degli strumenti di politica agricola con gli sviluppi e le norme internazionali. Nel complesso, attualmente l'agricoltura adempie le aspettative della popolazione più di quanto non facesse all'inizio della riforma agraria e, al contempo, sono diminuiti di circa un quarto i costi della politica agricola per i contribuenti e i consumatori. L'efficienza della politica agricola è quindi decisamente migliorata.

### *Tre scenari per le condizioni quadro future*

Le condizioni quadro per l'agricoltura e la filiera alimentare possono cambiare notevolmente entro il 2025. I principali fattori d'influsso sono lo sviluppo demografico, la crescita economica, il cambiamento climatico, le catastrofi naturali, la penuria di risorse, il progresso tecnico e i rapporti di forza nel panorama politico mondiale. Dall'analisi di tali fattori emerge una grande incertezza riguardo agli sviluppi futuri. È quindi estremamente difficile fare previsioni attendibili su un orizzonte temporale di 15 anni. Sulla base dei possibili sviluppi dei principali fattori d'influsso sono stati elaborati tre scenari: il primo "crescita costante" ripropone gli sviluppi rilevati finora; nel secondo "controllo della penuria" si parte dal presupposto che, com'è già stato il caso in questi ultimi anni, aumenteranno le situazioni di crisi ma si riuscirà sempre a ristabilire la situazione; il terzo "instabilità permanente" prevede che i tentativi di tornare alla stabilità tra una crisi e l'altra falliranno con maggiore frequenza, diminuiranno i fondi finanziari disponibili e non si sarà in grado di anticipare nuovi sviluppi con il tempismo necessario.

Considerate le notevoli differenze tra i singoli scenari si dovrebbero rilevare, in teoria, le necessità d'intervento per ciascuno di essi e definire una strategia ad hoc. Siccome nel reale processo politico può essere applicata un'unica strategia, si dovrà decidere su quale scenario essa dovrà essere sostanzialmente impostata. Visto che lo scenario "controllo della penuria" è quello che considera nella

maniera più equilibrata opportunità e rischi futuri, la strategia di politica agricola sarà impostata su di esso. Un simile approccio consente anche di adeguare rapidamente ed efficacemente la strategia, qualora le condizioni quadro evolvessero diversamente dal previsto.

#### *Visione - Successo con sostenibilità*

Gli obiettivi della politica agricola giusta l'articolo 104 della Costituzione federale sono ben radicati nella popolazione e conservano la loro validità. Considerate la base costituzionale e la Carta della Commissione consultiva per l'agricoltura, per l'orizzonte temporale 2025 si persegue la seguente visione.

#### **L'agricoltura e la filiera alimentare svizzere adempiono le esigenze dei consumatori e le aspettative della popolazione tramite una produzione di derrate alimentari efficace dal punto di vista economico, ottimale dal profilo ecologico e consapevole dal profilo sociale.**

- L'agricoltura svizzera e i suoi partner nel settore della trasformazione e distribuzione hanno successo sul mercato. Concentrandosi sulla qualità, essi riescono a compensare gli svantaggi in termini di costi rispetto ai concorrenti stranieri e quindi a mantenere le quote di mercato all'interno del Paese e a guadagnarne di nuove all'estero.
- Le derrate alimentari svizzere sono prodotte impiegando efficacemente le risorse e rispettando l'ambiente e gli animali. L'agricoltura sfrutta in maniera ottimale il potenziale di produzione naturale. Gli alimenti svizzeri sono sicuri e sani e particolarmente apprezzati dai consumatori per l'elevato valore intrinseco.
- L'agricoltura e la filiera alimentare forniscono un importante contributo all'occupazione nelle aree rurali e sono interessanti per persone dotate di spirito innovativo e imprenditoriale. I consumatori si assumono le proprie responsabilità sul piano sociale e sostengono, grazie al loro comportamento di consumo, uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare.

#### *Necessità d'intervento*

Un intervento a livello di politica agricola si rende necessario o perché gli obiettivi non sono ancora stati raggiunti o perché lo sviluppo delle condizioni quadro ne pregiudica il raggiungimento. Per quanto concerne la *sicurezza dell'approvvigionamento* a causa di mercati sempre più volatili è necessario prestare particolare attenzione alla stabilità della produzione, onde evitare, in simili situazioni, difficoltà di approvvigionamento sul piano interno. Inoltre, per conservare a lungo termine il potenziale di produzione è indispensabile proteggere meglio la risorsa suolo che è notoriamente limitata e praticamente non rinnovabile. In riferimento alle altre *basi vitali naturali*, il raggiungimento degli obiettivi richiede ulteriori progressi sia nell'ambito della biodiversità sia nei settori acqua, aria e clima. L'aumento dell'efficienza nell'impiego delle risorse assume, in questo contesto, un ruolo chiave. Anche i consumatori possono dare il loro contributo adottando un comportamento responsabile. Vi è necessità d'intervento anche nel settore del *paesaggio rurale* per quanto concerne la preservazione dell'apertura (soprattutto nella regione d'estivazione) e la conservazione della diversità. In previsione di ulteriori aperture dei mercati occorre altresì migliorare la *competitività* dal profilo sia dei costi sia della valorizzazione della qualità dei prodotti. In questo contesto anche la garanzia della *sostenibilità sociale* diventa una sfida importante. Al fine di realizzare miglioramenti sostenibili, la politica agricola non può focalizzarsi esclusivamente sull'agricoltura, ma deve considerare maggiormente la sua collocazione nella filiera alimentare (settori a monte, trasformazione, commercio e consumatori), nell'ambiente (biodiversità, suolo, acqua, aria, clima, energia, benessere degli animali), nelle aree rurali (paesaggio, foresta, turismo, pianificazione del territorio, sviluppo regionale) e nel sistema delle conoscenze agricole (ricerca, formazione, consulenza).

Gli strumenti attualmente in uso vengono adeguati in base al potenziale di miglioramento della politica attuata finora e alla necessità d'intervento risultante dalle nuove sfide. Le sfide, tuttavia, potranno essere vinte solo ampliando il campo d'applicazione della politica agricola. In tal modo si potrà tenere maggiormente conto della collocazione dell'agricoltura nella filiera alimentare, nell'ambiente, nelle aree rurali e nel sistema delle conoscenze agricole e considerarla maggiormente come un anello della catena. Quanto suesposto implica una duplice strategia, basata sui due pilastri seguenti:

1. coerente **ottimizzazione della politica agricola attuata finora**;
2. **ampliamento** dell'attuale politica agricola **verso una politica integrale per l'agricoltura e la filiera alimentare**.

Tale strategia consente di avvicinarsi notevolmente alla visione, tracciata a grandi linee, di un'agricoltura e di una filiera alimentare sostenibili per l'orizzonte temporale 2025 e sarà concretizzata attraverso i quattro ambiti tematici illustrati qui sotto.

1. **Garantire una produzione e un approvvigionamento in derrate alimentari sicuri e competitivi**

Occorre assicurare che il naturale potenziale produttivo venga sfruttato in maniera ottimale e sia mantenuto l'attuale volume di produzione. Per ottenere questo risultato in un contesto caratterizzato da mercati sempre più aperti deve essere sviluppata e valorizzata la leadership qualitativa dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere. Va inoltre sfruttato coerentemente il potenziale di riduzione dei costi a tutti i livelli della filiera del valore aggiunto. Considerate le crescenti fluttuazioni sul mercato vanno elaborate soluzioni volte a mitigarne gli effetti.

2. **Impiegare le risorse in maniera efficiente e incentivare un consumo sostenibile**

L'elemento fondamentale per raggiungere gli obiettivi della politica agricola è il miglioramento dell'efficienza energetica e nell'impiego delle risorse. Deve essere altresì ridotta l'intensità delle emissioni di gas serra. Ciò vale sia per la produzione agricola sia per l'intera filiera del valore aggiunto. In particolare si tratta di conservare i terreni fertili e la biodiversità. Per raggiungere gli obiettivi di politica agricola è importante che anche il comportamento dei consumatori in relazione alla domanda si sviluppi in conformità dei principi della sostenibilità.

3. **Potenziare la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali**

Il progresso tecnico e l'aumento dell'efficienza comportano un minor fabbisogno di manodopera nella produzione agricola classica e ciò richiede, di conseguenza, adeguamenti strutturali. Parallelamente, vanno sviluppate le attività affini all'agricoltura, la diversificazione (p.es. agriturismo o produzione d'energia) e l'interazione con gli attori regionali onde mantenere un elevato valore aggiunto e un numero quanto possibile alto di posti di lavoro nelle aree rurali. Tali presupposti sono i migliori per garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Una risorsa importante delle aree rurali è il paesaggio rurale che deve essere sviluppato tenendo conto delle esigenze della popolazione. Vanno inoltre sfruttate meglio le sinergie, ad esempio con il turismo.

4. **Promuovere lo spirito innovativo e imprenditoriale nel settore agricolo e nella filiera alimentare**

L'innovazione è un fattore di successo importante per il futuro. La ricerca, la formazione e la consulenza in ambito agricolo devono continuare a fornire un contributo determinante. Lo spirito innovativo deve essere promosso e incentivato a tutti i livelli (organizzazione, processi, commercializzazione, ecc.). Il margine di manovra imprenditoriale per gli attori del settore agricolo e della filiera alimentare andrà ampliato e il dispendio amministrativo deve essere proporzionato. Sono altresì importanti una maggiore collaborazione e l'interazione all'interno del settore agricolo e tra i diversi attori della filiera alimentare. Grazie all'aumento della competitività è possibile ridurre ulteriormente il sostegno e quindi la dipendenza dell'agricoltura e della filiera alimentare dalla politica agricola.

### *Procedura futura*

Il presente documento di lavoro dovrà essere dapprima discusso con le cerchie interessate. I risultati della discussione sulla strategia a lungo termine saranno utilizzati per approntare la prossima tappa di riforma della politica agricola prevista per il periodo 2014-2017 (Politica agricola 2014-2017). La consultazione sulla Politica agricola 2014-2017 è prevista nel primo semestre del 2011. In tale sede si indicheranno quali elementi della strategia a lungo termine dovranno essere realizzati già nel 2014-2017 e le modalità concrete di realizzazione.

## **1 Introduzione e collocazione all'interno della politica agricola**

### **1.1 Perché un documento di lavoro sulla politica agricola?**

Dall'avvio della riforma agraria, all'inizio degli anni '90, le condizioni quadro per l'agricoltura e la filiera alimentare sono cambiate in maniera radicale. Si sono imposte nuove tecnologie, i rapporti di forza nel panorama mondiale sono mutati e, all'orizzonte, si profilano nuove sfide quali, ad esempio, il cambiamento climatico o la penuria di materie prime e risorse naturali. Dopo un processo di riforma durato un ventennio e caratterizzato da diverse tappe, è giunto il momento di fare il punto della situazione. Come sono stati gestiti i cambiamenti verificatisi finora? Come si evolveranno le condizioni quadro a lungo termine? In quale direzione deve andare la futura politica agricola?

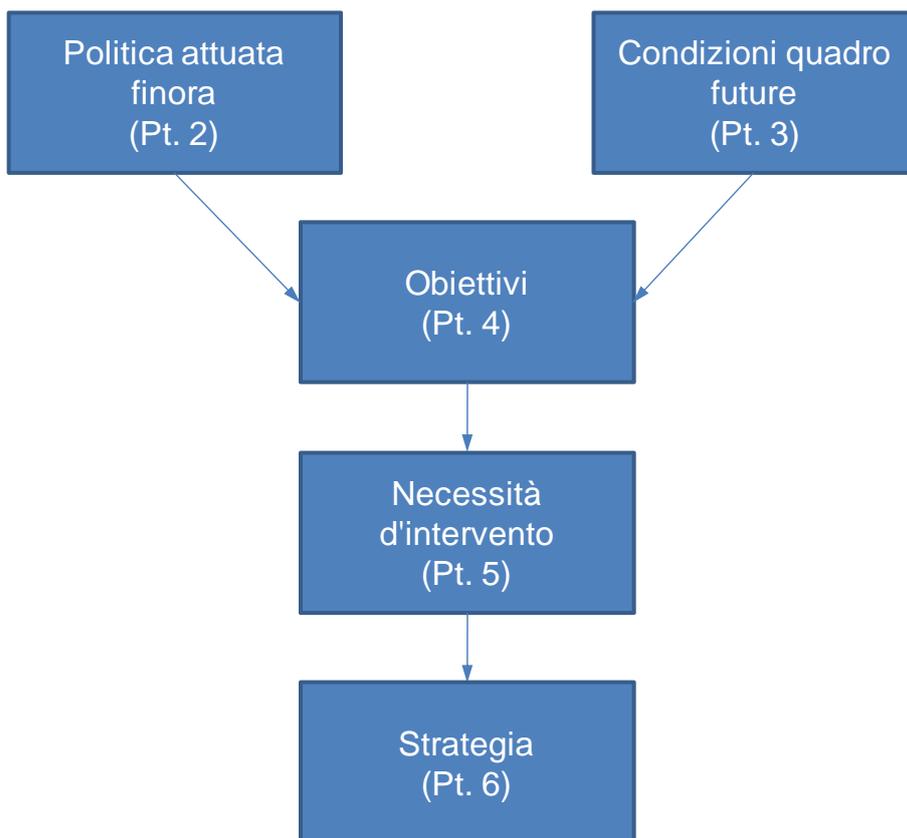
Con il presente documento di lavoro si vuole rispondere a queste domande. Esso funge da base di discussione per il futuro orientamento della politica agricola ed è rivolto alle autorità decisionali in ambito politico e agli attori del settore agricolo e della filiera alimentare. Con questo documento si vuole aprire un dibattito sulle sfide future e fornire spunti di discussione sulla politica agricola dopo il 2013. È stato elaborato prendendo consapevolmente in considerazione un orizzonte temporale ampio (2025), affinché nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica agricola non ci si limiti a reagire a breve termine, bensì sia possibile anticipare gli sviluppi cruciali e adottare tempestivamente le necessarie misure.

Questo è il momento giusto per discutere in maniera approfondita della strategia di politica agricola. La Politica agricola 2011 è in fase di realizzazione e per il biennio 2012-2013 vengono mantenuti invariati gli strumenti attuali. Il Consiglio federale ha licenziato il rispettivo messaggio nel giugno 2010. Parallelamente al trattamento dei limiti di spesa per il 2012 e il 2013, il Parlamento sta già affrontando la politica agricola per il periodo 2014-2017. La procedura di consultazione è prevista nel primo semestre del 2011. Il periodo precedente la consultazione sarà impiegato per discutere con le cerchie interessate della strategia a lungo termine. I risultati verranno tenuti in considerazione nell'elaborazione della tappa di riforma per gli anni 2014-2017.

### **1.2 Struttura del documento**

Nella prima parte si analizzano l'evoluzione della politica agricola, i risultati ottenuti e le lacune nel raggiungimento degli obiettivi (pt. 2). L'analisi si concentra poi sui possibili sviluppi, fino al 2025, delle condizioni quadro importanti per l'agricoltura e la filiera alimentare (pt. 3). Sulla base di queste due analisi si verifica se l'obiettivo costituzionale continua a mantenere la propria validità (pt. 4) e si illustra dove è necessario intervenire (pt. 5) nonché la strategia grazie alla quale superare le sfide del futuro (pt. 6). L'ultimo capitolo (pt. 7) illustra a grandi linee la procedura futura.

**Figura 1: Struttura del documento**



## **2 Politica attuata finora**

### **2.1 Obiettivi e principali tappe di riforma**

Conformemente all'articolo 104 della Costituzione federale (Cost.), la politica agricola della Confederazione deve garantire che l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, fornisca le prestazioni d'interesse generale auspiccate dalla società. Essa deve contribuire efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione, la salvaguardia delle basi vitali naturali, la cura del paesaggio rurale, l'occupazione decentrata del territorio e il benessere degli animali.

All'inizio degli anni '90, a fronte di un forte sostegno e di un rigido disciplinamento del settore primario, un obiettivo della riforma era accrescere la competitività e allineare maggiormente la politica agricola svizzera al panorama internazionale. A tal fine, il sostegno dei prezzi è stato progressivamente ridotto e, parallelamente, sono stati sviluppati strumenti conformi ai criteri della green box dell'OMC, segnatamente i pagamenti diretti. Al contempo, l'introduzione della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) e dei programmi d'incentivi ecologici ha permesso di tener conto della rivendicazione, sempre più diffusa nella società, di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente. Nell'impostare le singole tappe di riforma si è cercato di dare agli attori interessati tempo a sufficienza per adeguarsi alle nuove condizioni quadro, quali la riduzione della protezione alla frontiera, o alle nuove esigenze della società. Ciò ha permesso uno sviluppo socialmente sostenibile.

**Tabella 1: Tappe della riforma agraria**

1a tappa	2a tappa	3a tappa	4a tappa
1993–1998	1999–2003 (PA 2002)	2004–2007 (PA 2007)	2008–2011 (PA 2011)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduzione dei pagamenti diretti non vincolati alla produzione</li> <li>• Riduzioni dei prezzi</li> <li>• Incentivo per prestazioni ecologiche particolari (p.es. biodiversità)</li> <li>• Trasformazione e smantellamento della protezione alla frontiera (OMC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminazione delle garanzie di prezzo e di smercio</li> <li>• Scioglimento di Butyra e Unione svizzera del formaggio</li> <li>• Vincolo dei pagamenti diretti alla PER</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soppressione del contingentamento lattiero</li> <li>• Vendita all'asta dei contingenti per l'importazione di carne</li> <li>• Sviluppo dei miglioramenti strutturali e delle misure sociali collaterali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soppressione delle sovvenzioni alle esportazioni e dei contributi di trasformazione</li> <li>• Riduzione del 30 per cento del sostegno del mercato e trasferimento di fondi verso i pagamenti diretti</li> <li>• Riduzione dei dazi su cereali e foraggi</li> </ul>

## 2.2 Risultati

La riforma della politica agricola ha comportato dei miglioramenti in gran parte degli ambiti presi in esame. È stata raggiunta gran parte degli obiettivi definiti dal Consiglio federale nei messaggi concernenti le singole tappe della riforma. Questi risultati sono stati pubblicati alla fine del 2009 dall'UFAG nell'opuscolo "L'agricoltura svizzera si rinnova".

Gli obiettivi fissati nei messaggi del Consiglio federale si riferivano, in generale, alla durata di un singolo periodo di riforma, ossia si trattava di obiettivi intermedi temporanei. Inoltre, non in tutti gli ambiti erano stati formulati obiettivi espliciti. Con il Rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, pubblicato nel maggio 2009, il Consiglio federale ha presentato per la prima volta un resoconto esaustivo sulle prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura giusta l'articolo 104 Cost.; per ognuna di esse ha formulato obiettivi quantificati e impostati a lungo termine. Nella presente analisi, questi ultimi sono presi come riferimento per stabilire se, al momento, vi sono ancora lacune (cfr. tab. 2), ovvero se gli indicatori definiti per uno specifico obiettivo non corrispondono al valore target. Dette lacune si riferiscono al contesto attuale e danno un'indicazione sulla futura necessità d'intervento. A seconda di come evolveranno le condizioni quadro è possibile, tuttavia, che una lacuna venga colmata anche senza ulteriori misure oppure che ne sorga una in un ambito in cui attualmente non ve ne sono e in futuro si profili la necessità d'intervento (cfr. pt. 5).

**Tabella 2: Evoluzione del grado di raggiungimento degli obiettivi e lacune attuali**

Obiettivo	Aspetto	Evoluzione	Lacuna
<b>Sicurezza dell'approvvigionamento</b>	Produzione di calorie	→	no
	Fluttuazioni della produzione	→	no
	Quantità di suolo	↘	grande
<b>Basi vitali</b>	Biodiversità	→	media
	Qualità dell'acqua	↗	media
	Qualità dell'aria	↗	grande
	Qualità del suolo	↘	media
	Clima	↗	no
	Efficienza nell'impiego delle risorse	↗	grande
<b>Paesaggio rurale</b>	Preservazione dell'apertura del paesaggio	↘	media
	Qualità del paesaggio	↘	media
<b>Occupazione decentrata del territorio</b>		→	no
<b>Benessere degli animali</b>		↗	media
<b>Competitività</b>	Competitività dal profilo dei prezzi	↗	grande
	Creazione di valore aggiunto attraverso la qualità	↗	grande
<b>Sostenibilità sociale</b>	Sostenibilità sociale	→	no
<b>Compatibilità a livello internazionale</b>		↗	grande
<b>Costi della politica agricola</b>		↗	media

Legenda: ↘ Peggioramento del grado di raggiungimento dell'obiettivo  
 → Nessuna variazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo  
 ↗ Miglioramento del grado di raggiungimento dell'obiettivo

### 2.2.1 Sicurezza dell'approvvigionamento

Dall'avvio della riforma agraria la *produzione* agricola è aumentata costantemente. Negli anni 2006/08, in Svizzera la produzione di calorie alimentari è cresciuta, in media, del 6,4 per cento circa rispetto all'inizio degli anni '90 (produzione di calorie lorde). Parallelamente sono aumentate anche le importazioni di alimenti per animali, a causa soprattutto del divieto di somministrare farine animali. Di conseguenza, la crescita della produzione di calorie nette è risultata inferiore, attestandosi al 3 per cento. L'obiettivo di mantenere la produzione di calorie al livello iniziale è stato quindi raggiunto. L'aumento delle importazioni di alimenti concentrati per animali va considerato in maniera negativa sia dal profilo della sicurezza dell'approvvigionamento sia per ragioni ecologiche. A causa della crescita demografica il consumo di derrate alimentari è aumentato più della produzione, con conseguente lieve calo del grado di autoapprovvigionamento. Attualmente il grado di autoapprovvigionamento lordo è del 60 per cento circa e quello netto del 54 per cento. La produzione, soprattutto quella vegetale, è soggetta a variazioni determinate dalle condizioni meteorologiche (p.es. siccità dell'estate 2003). Queste *fluttuazioni della produzione*, tuttavia, non si sono accentuate nel corso degli anni.

Per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento, l'evoluzione delle superfici utilizzabili per la produzione agricola (*quantità di suolo*) va considerata critica. L'intensa attività edilizia ha causato un

costante calo della superficie utilizzata a scopo agricolo, soprattutto nell'Altipiano. Tra il 1979/85 e il 1992/97 la perdita di superfici agricole nell'area con insediamenti permanenti ha superato i 30 000 ettari (-3,1 %). Dalle prime valutazioni dei dati della statistica delle superfici in corso d'aggiornamento emerge che i terreni agricoli sono diminuiti costantemente anche negli ultimi anni. La sigillatura provoca danni praticamente irreversibili al suolo, tanto che l'attuale sviluppo va considerato manifestamente insostenibile. Onde tutelare meglio i suoli coltivabili e contenere la proliferazione degli insediamenti, nel 1992 il Consiglio federale ha varato il Piano settoriale per l'avvicendamento delle colture (SAC), che stabilisce la superficie minima di terreno coltivabile da preservare, pari a 438 560 ettari di SAC, e attribuisce ai Cantoni quote specifiche minime cui attenersi. Nuove rilevazioni indicano che le disposizioni del piano settoriale SAC vengono adempiute solo marginalmente (in parte prendendo in considerazione SAC di seconda qualità).

### 2.2.2 Basi vitali naturali

La riforma della politica agricola ha determinato, nel complesso, un sensibile miglioramento in ambito ecologico. È stato potenziato l'impegno per la conservazione e la promozione della *biodiversità* e, di conseguenza, si è assistito a un notevole incremento delle superfici di compensazione ecologica. Tuttavia, seppure di poco, l'obiettivo di raggiungere 65 000 ettari di superficie di compensazione ecologica nella regione di pianura non è stato raggiunto. Inoltre, molte delle superfici attuali non possiedono la qualità biologica auspicata. Nella regione di montagna le superfici di compensazione ecologica sono aumentate considerevolmente. Il problema principale in questa regione è che le particelle nei pressi dell'azienda vengono tendenzialmente sfruttate in modo intensivo, mentre quelle difficilmente accessibili o che poco si prestano alla meccanizzazione sono gestite in maniera estensiva o addirittura abbandonate. Nel complesso si constata che l'introduzione della compensazione ecologica ha avuto un effetto moderatamente positivo sulla biodiversità. Ciò non ha consentito di fermare la perdita di specie minacciate, ma l'ha quantomeno rallentata. Con l'introduzione dei piani d'azione nazionali per le risorse genetiche in agricoltura è stato possibile contrastare efficacemente la diminuzione della diversità genetica di varietà e razze agricole, assicurando un'ampia diversità genetica.

L'agricoltura, oggi, produce in modo molto più rispettoso dell'ambiente di quanto non facesse prima della riforma agraria. A tale risultato ha senz'altro contribuito l'introduzione della PER quale condizione per l'erogazione dei pagamenti diretti. Dopo il 2000 si è assistito a una stagnazione. Sebbene le immissioni di sostanze riconducibili all'agricoltura nell'*acqua* siano diminuite drasticamente, in alcune regioni le concentrazioni di nitrati e fosforo, così come di prodotti fitosanitari, restano ben al di sopra dei valori auspicati. Per quanto riguarda la *qualità dell'aria*, l'agricoltura è fonte soprattutto di emissioni di ammoniaca e di fuliggine da diesel. Le prime hanno segnato un modesto calo, ma restano comunque quasi il doppio di quanto dovrebbero essere per non nuocere ad ecosistemi sensibili quali i boschi o le paludi. Le basi per valutare la *qualità del suolo* sono insufficienti: non si dispone, infatti, di sequenze di dati tali da valutare l'evoluzione della situazione dall'inizio della riforma. Soltanto per determinati metalli pesanti vi sono dati attendibili i quali indicano che alcuni inquinanti si depositano nei suoli agricoli. Si stima che i valori indicativi di cadmio, piombo, zinco e rame vengono superati nel 10 per cento circa dei terreni. Da studi su casi specifici si evince che la qualità dei suoli agricoli è compromessa in maniera irreversibile anche dall'erosione e dalla compattazione del sottosuolo, soprattutto nella regione campicola.

La produzione agricola ha un impatto anche sul *clima*. La produzione di derrate alimentari è fonte di emissioni non solo di CO<sub>2</sub>, ma anche di metano e protossido d'azoto. L'obiettivo attualmente è ridurre le emissioni di gas serra riconducibili all'agricoltura, anche se non la riduzione non è stata quantificata. Secondo i dati dell'inventario nazionale dei gas ad effetto serra, tra il 1990 e il 2003 le emissioni provocate dall'agricoltura sono diminuite del 10 per cento circa. Dal 2004 hanno ripreso a salire.

I progressi in ambito ecologico non sono riconducibili a un'estensivazione della produzione (cfr. pt. 2.2.1), bensì a una maggiore *efficienza nell'impiego delle risorse* che, nel caso dell'azoto e del fosforo è aumentata sensibilmente nonostante, negli ultimi anni, sia subentrata anche qui una certa stagnazione. L'efficienza energetica non è migliorata: per produrre una caloria alimentare si impiegano tuttora circa 2,5 calorie di energia fossile.

### 2.2.3 Paesaggio rurale

Attraverso la gestione delle superfici agricole si può contrastare l'avanzamento del bosco e preservare l'*apertura del paesaggio rurale*. La statistica delle superfici indica che a bassa quota l'avanzamento del bosco ha un impatto irrilevante e che, in queste aree, la perdita di superficie agricola utile è determinata essenzialmente dall'espansione degli insediamenti. Nelle zone di alta montagna, e soprattutto nella regione d'estivazione, invece, il fenomeno assume una portata rilevante: tra il 1979/85 e il 1992/97 sono andati persi quasi 18 000 ettari di superficie (-3,2%) utilizzata per l'economia alpestre. Nei Cantoni per i quali sono già disponibili i nuovi dati della statistica delle superfici (2005/09), l'avanzamento del bosco è notevolmente diminuito rispetto al periodo precedente. Va detto, però, che non si possiedono ancora i dati relativi ai Grigioni e al Ticino, due Cantoni in cui l'avanzamento del bosco in passato ha segnato i livelli più elevati. Nel marzo 2010 sono stati pubblicati i risultati della terza rilevazione dell'inventario forestale nazionale svizzero, condotta negli anni 2004-2006. Dalla precedente rilevazione, ossia nell'arco di 11 anni, le aree boschive sono aumentate del 5 per cento, ovvero di 60 000 ettari. Questa crescita interessa, per quasi il 90 per cento, le regioni delle Alpi o a Sud delle Alpi. Per rendere l'idea della portata del fenomeno, è come se ogni anno si trasformasse in bosco un'area grande come il lago di Thun. L'avanzamento del bosco incide negativamente anche sulla biodiversità, poiché originariamente molte di queste superfici presentavano un'elevata varietà di specie.

I cambiamenti nella *qualità del paesaggio* avvengono in modo lento, ragion per cui non si percepiscono immediatamente. Nonostante non siano disponibili rilevazioni sull'intero territorio nazionale, sono state condotte analisi per alcuni tipi di paesaggio che per i pascoli boscati del Giura, ad esempio, hanno messo in evidenza una perdita della struttura a mosaico "bosco-superficie inerbita". Accanto ai paesaggi rurali tradizionali, assumono una funzione ricreativa altrettanto importante per la popolazione anche quelli in prossimità degli agglomerati. Questi paesaggi risentono particolarmente dell'espansione degli insediamenti. In generale, la varietà e la qualità del paesaggio rurale sono peggiorate negli ultimi anni a causa sia di nuove forme di gestione agricola sia dell'espansione degli insediamenti.

### 2.2.4 Occupazione decentrata del territorio

A causa della struttura produttiva decentrata e della forte interazione con i settori a monte e a valle, l'agricoltura fornisce un contributo da non sottovalutare per la garanzia dell'occupazione decentrata del territorio. Secondo uno studio del Politecnico federale, essa contribuisce in modo determinante all'insediamento in circa il 12 per cento dei Comuni svizzeri. Tuttavia, il mutamento strutturale e il conseguente calo delle persone attive nel primario hanno ridimensionato il contributo di questo settore all'occupazione decentrata del territorio. L'agricoltura non la può garantire da sola, ma deve poter contare su un'economia fiorente nelle aree rurali (possibilità di attività a titolo accessorio) e su infrastrutture basilari. Secondo i dati più recenti dell'Ufficio federale di statistica, dal 2000 al 2008 la popolazione residente è diminuita di più del 10 per cento in meno del 4 per cento dei Comuni. Il calo maggiore si è registrato nelle regioni dell'Hinterland glarone, della valle del Kander, di Goms e in singoli Comuni in valli discoste. Tali regioni e Comuni sono caratterizzati da una notevole distanza rispetto ai centri regionali più vicini e da strutture economiche sfavorevoli.

### 2.2.5 Benessere degli animali

La legislazione sulla protezione degli animali definisce esigenze minime vincolanti per la detenzione di animali. Il benessere di questi ultimi, inoltre, è incentivato tramite programmi facoltativi per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA) e per l'uscita regolare all'aperto (URA), che vanno al di là delle prescrizioni legali e prevedono pagamenti diretti specifici e maggiori aiuti agli investimenti per le stalle. Oggi gran parte del bestiame rientra in questi programmi, che fanno registrare una quota di partecipazione, calcolata in unità di bestiame grosso, pari al 45 per cento nel caso dei SSRA e del 73 per cento nel caso dell'URA. Tra le varie categorie di animali vi sono notevoli differenze in termini di partecipazione: soltanto un terzo delle vacche da latte, ad esempio, viene detenuto in sistemi particolarmente rispettosi secondo le condizioni fissate dal programma SSRA. Il 90 per cento circa delle stalle per il bestiame bovino sostenute tramite aiuti agli investimenti adempiono le condizioni SSRA. In tal modo si ha un continuo miglioramento della partecipazione ai programmi SSRA.

## 2.2.6 Competitività

Dall'avvio della riforma agraria l'agricoltura e la filiera alimentare hanno subito profondi cambiamenti. La Confederazione ha ridotto progressivamente il suo intervento sui mercati, lasciando libero spazio a numerose forze innovative. La qualità e la varietà dei prodotti sono aumentate soprattutto nei settori con un basso livello di protezione alla frontiera (formaggi, vini, uova, funghi, bacche, ecc.). L'orientamento verso il mercato ha dato buoni frutti nella maggior parte dei settori e la produzione ha segnato un incremento nonostante la diminuzione, di due terzi, del sostegno al mercato da parte della Confederazione. Le dimensioni delle aziende agricole svizzere sono aumentate notevolmente: nel 1990 un'azienda gestiva mediamente 11,5 ettari, nel 2008 la dimensione media dell'azienda è salita a 17,4 ettari (+50 %). Le tecniche di produzione, più moderne ed efficienti, hanno generato un corrispettivo incremento nella produttività del lavoro (+1,5 % l'anno) nonché un calo del dispendio medio di lavoro, nonostante le aziende siano diventate più grandi. Parallelamente sono stati intensificati gli sforzi per una migliore valorizzazione dei prodotti e per la diversificazione delle fonti di reddito (p.es. agriturismo, produzione di energia).

Dal profilo della competitività sono stati fatti progressi anche rispetto al panorama internazionale. I prezzi alla produzione sono diminuiti di un quarto circa. Visto che parallelamente sono calati anche i prezzi europei e che il franco svizzero è diventato più forte rispetto all'euro, la differenza di prezzo rispetto all'UE è scesa di poco e i prezzi alla produzione europei sono tuttora del 40-50 per cento più bassi di quelli svizzeri. Negli anni '90 i prezzi al consumo hanno segnato un rincaro tanto in Svizzera quanto nell'UE e quindi lo scarto non si è ridotto. Soltanto negli ultimi anni si è verificato un allineamento anche a seguito dell'ingresso sul mercato elvetico degli hard discount. Ciononostante, i prezzi al consumo praticati nei Paesi confinanti sono tuttora inferiori a quelli svizzeri di un buon 20 per cento. Queste differenze non sono dovute soltanto alle disparità dei prezzi alla produzione, bensì anche ai margini più elevati, applicati in Svizzera, nella trasformazione e nel commercio al dettaglio. Le quote di mercato all'interno del Paese sono state in gran parte conservate e in qualche caso hanno potuto addirittura essere aumentate (p.es. verdura). Soprattutto nel settore dei prodotti trasformati, è stato possibile incrementare di molto le esportazioni. Nonostante questi sviluppi nel complesso soddisfacenti rimane un significativo potenziale di miglioramento dal punto di vista sia dei prezzi che della valorizzazione dei prodotti svizzeri di alta qualità, che vale la pena sfruttare sia per l'economia in generale sia per l'agricoltura e la filiera alimentare, al fine di mantenere le quote di mercato all'interno del Paese e migliorare le possibilità d'esportazione.

## 2.2.7 Sostenibilità sociale

L'adeguamento strutturale ha comportato notevoli cambiamenti per le persone attive nel primario. I contadini hanno saputo degnamente far fronte a queste sfide. Tra il 1990/92 e il 2007/09 il reddito settoriale è sceso da 4,1 a 2,9 miliardi di franchi (-30%). Una flessione annuale del 2-3 per cento può essere compensata attraverso le cessazioni dell'attività nell'ambito dell'avvicendamento generazionale ed è pertanto considerata socialmente sostenibile. Se negli anni '90 il reddito settoriale ha subito un calo annuale di circa il 2,8 per cento, dall'inizio del nuovo millennio la flessione annua è stata mediamente dell'1 per cento. Attraverso il miglioramento della produttività le aziende agricole sono riuscite, tra il 1990/92 e il 2006/08, ad accrescere il profitto del lavoro di circa un quarto. Nello stesso periodo anche la retribuzione del lavoro nel settore agricolo è aumentata parallelamente a quella del resto della popolazione. Lo scarto rispetto al reddito degli altri settori economici è, da anni, pari al 40 per cento circa. Secondo un sondaggio rappresentativo condotto a intervalli regolari, negli ultimi 10 anni la soddisfazione della popolazione rurale è rimasta relativamente costante. Nella maggior parte degli ambiti di vita la situazione viene considerata leggermente migliore rispetto al 2001, mentre vi è meno soddisfazione rispetto al resto della popolazione per quanto concerne reddito, tempo libero e condizioni quadro stabili. La cessazione dell'attività nella maggior parte dei casi è coincisa con l'avvicendamento generazionale e non vi è stato alcun aumento sensibile dei casi di rigore sul piano sociale. Ciò è confermato anche dal ricorso relativamente contenuto alle misure sociali collaterali. Nella media degli anni 2007/09, soltanto lo 0,25 per cento delle aziende aventi diritto a pagamenti diretti ha fatto richiesta di aiuti per la conduzione aziendale o di riqualificazione.

## 2.2.8 Compatibilità a livello internazionale

Grazie alla progressiva riduzione del sostegno con effetti che distorcono il mercato così come all'introduzione e allo sviluppo del sostegno non vincolato alla produzione (soprattutto pagamenti diretti), gli strumenti di politica agricola sono diventati maggiormente compatibili a livello internazionale di quanto non fossero prima della riforma. Le disposizioni scaturite dal ciclo dell'Uruguay dell'OMC sono state attuate. Il sostegno interno al mercato e le sovvenzioni alle esportazioni sono stati ridotti in maniera più marcata di quanto prescritto dall'OMC. Un'eventuale conclusione del ciclo di Doha dell'OMC, attualmente in corso, non dovrebbe quindi gravare su questi settori. L'unica eccezione è rappresentata dai rimborsi sull'esportazione di prodotti trasformati (legge sul cioccolato). Essi dovrebbero venir soppressi integralmente, affinché non possa più venir ridotto il prezzo delle materie prime indigene contenute nei prodotti trasformati d'esportazione. La situazione cambia per quanto attiene alla protezione alla frontiera, già che nel confronto internazionale essa rimane assai elevata. Se venisse portato a termine il ciclo di Doha, essa dovrebbe dunque essere fortemente ridotta. Ciò causerebbe un drastico calo dei prezzi alla produzione all'interno del Paese.

Per quanto riguarda gli strumenti, si nota una certa convergenza tra la Svizzera e l'UE. A seguito della riforma della Politica Agricola Comune (PAC), nel 2003, il sistema dei pagamenti diretti europeo si è avvicinato a quello elvetico. Concettualmente, e anche per quanto riguarda la legittimità del sostegno agricolo, in molti ambiti la politica agricola svizzera è più strutturata della PAC europea. Con l'imminente riforma della politica agricola europea verranno presumibilmente abbandonate le basi storiche per il calcolo dei pagamenti diretti e i contributi saranno vincolati maggiormente a prestazioni d'interesse generale concrete, proprio come accade in Svizzera.

## 2.2.9 Costi della politica agricola

Il sostegno all'agricoltura attraverso la protezione alla frontiera e i trasferimenti statali (p.es. pagamenti diretti o sostegno del mercato) genera costi a carico di consumatori e contribuenti. La protezione alla frontiera grava sui consumatori, che a causa del rincaro delle importazioni devono pagare di più per i generi alimentari. I trasferimenti statali sono finanziati dai contribuenti. I costi totali della politica agricola svizzera per i consumatori e i contribuenti sono costantemente diminuiti nell'ultimo ventennio. Secondo l'OCSE, il sostegno all'agricoltura svizzera è diminuito, passando da circa 8 miliardi di franchi negli anni 1990/92 a 6 miliardi negli anni 2006/08. Il sostegno vincolato alla produzione (soprattutto protezione alla frontiera e sostegno del mercato) ha subito tagli pari a 3,5 miliardi di franchi, mentre i fondi destinati ad altri provvedimenti sono praticamente raddoppiati, soprattutto con l'introduzione dei pagamenti diretti. I costi della politica agricola sono diminuiti complessivamente del 25 per cento e si è verificato uno spostamento dell'onere dai consumatori ai contribuenti, cosicché attualmente i costi si distribuiscono equamente su entrambi i gruppi. Nel confronto internazionale la Svizzera continua a far parte, assieme al Giappone e alla Norvegia, dei Paesi con il maggiore sostegno agricolo.

Se si osservano soltanto le finanze federali, negli ultimi decenni si rileva un leggero calo delle uscite per l'agricoltura, dopo il marcato incremento registrato nella prima metà degli anni '90. Attualmente, le uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione ammontano all'incirca a 3,5 miliardi di franchi l'anno. Dall'inizio degli anni '90 la quota rispetto alle uscite globali della Confederazione è scesa dal 9 al 6 per cento.

## 2.3 Riepilogo

La riforma della politica agricola realizzata finora ha raggiunto la maggior parte degli obiettivi intermedi stabiliti dal Consiglio federale per le singole tappe di riforma. La produzione di derrate alimentari è lievemente aumentata e, parallelamente, sono stati fatti considerevoli progressi sul fronte dell'ecologia. L'impegno teso a conservare e a promuovere la biodiversità è cresciuto. Ciò non ha consentito di fermare la perdita di specie minacciate, ma l'ha quantomeno rallentata. Il carico ambientale riconducibile alla produzione agricola è diminuito significativamente. Si registrano considerevoli miglioramenti anche per quanto riguarda il benessere degli animali. È positivo il fatto che lo sviluppo sia proceduto in maniera socialmente sostenibile, nonostante il cambiamento delle condizioni quadro economiche. Il profitto del lavoro si è allineato al livello salariale degli altri settori economici. Ciò è riconducibile soprattutto al fatto che le aziende hanno aumentato considerevolmente la loro produttività. Il mutamento strutturale ha coinciso, in genere, con l'avvicendamento generazionale. Nel complesso, nella maggior parte dei settori lo sviluppo è andato nella direzione giusta. L'eccezione è rappresentata dai terreni coltivabili agricoli: da un lato, l'intensa attività insediativa e l'avanzamento del bosco hanno provocato un peggioramento della qualità del paesaggio rurale e un marcato calo dei terreni migliori dal profilo agronomico (segnatamente SAC), dall'altro, la qualità del suolo è tendenzialmente peggiorata a causa dell'erosione, della compattazione del sottosuolo e delle immissioni di inquinanti. Tutto ciò si ripercuote negativamente sulla sicurezza dell'approvvigionamento, sulle basi vitali naturali e sul paesaggio rurale.

Nonostante i miglioramenti sussistono lacune nel raggiungimento degli obiettivi, non soltanto per quel che riguarda il suolo, ma anche per le altre risorse naturali quali la biodiversità, l'acqua e l'aria così come, in parte, per il benessere degli animali. Esiste, inoltre, un potenziale di crescita della competitività, di riduzione dei costi della politica agricola e di miglioramento della compatibilità degli strumenti di politica agricola con gli sviluppi e le norme internazionali. Nel complesso, attualmente l'agricoltura adempie le aspettative della popolazione più di quanto non facesse all'inizio della riforma agraria e, al contempo, sono diminuiti di circa un quarto i costi della politica agricola per i contribuenti e i consumatori. L'efficienza della politica agricola è quindi decisamente migliorata.

## 3 Condizioni quadro future

L'agricoltura e l'intera filiera alimentare sono inserite in un contesto variegato e complesso. A seconda di come evolveranno le condizioni quadro, in futuro determinati temi e problemi assumeranno una valenza maggiore o passeranno in secondo piano. Per elaborare una strategia futura credibile è pertanto indispensabile riflettere sul domani: come evolverà l'economia mondiale? La penuria di materie prime e risorse naturali diventerà un fattore limitante? Saremo confrontati con sfide e crisi completamente nuove? Nel presente documento vengono dapprima analizzati i fattori d'influsso (motori) più importanti a livello internazionale e poi tracciati i possibili scenari futuri.

### 3.1 Evoluzione dei principali fattori d'influsso

#### 3.1.1 Sviluppo demografico

Secondo le previsioni dell'ONU, la popolazione mondiale continuerà ad aumentare fino al 2050, sebbene l'attuale tasso di crescita, pari all'1,3 per cento annuo circa, diminuirà in maniera più o meno massiccia a seconda dello scenario considerato. Quello medio prevede che la popolazione mondiale passerà dagli attuali 6,9 a più di 8 miliardi di persone nel 2025, mentre l'incremento annuo si ridimensionerà da 80 a 60 milioni circa. Tali sviluppi sono riconducibili in primo luogo alla flessione delle nascite. L'aspettativa di vita aumenterà, mentre diminuirà ulteriormente la mortalità. La crescita della popolazione mondiale non è ripartita in maniera omogenea: in Europa è previsto un lieve calo, mentre soprattutto in Asia e in Africa l'incremento dovrebbe essere considerevole. Inoltre, la popolazione si sposterà sempre più verso le città (abbandono delle campagne, urbanizzazione).

Secondo le previsioni dell'UST, in Svizzera la popolazione residente passerà dagli attuali 7,8 a 8,6 milioni di persone nel 2025. Si prevedono tuttavia tassi di crescita in calo.

### 3.1.2 Crescita economica

Negli ultimi 40 anni si è registrata una crescita economica media del 3,5 per cento l'anno. Nel periodo a ridosso dell'attuale crisi economico-finanziaria il tasso di crescita annuo ha toccato addirittura punte del 4,7 per cento, con valori, nei Paesi in via di sviluppo e di recente industrializzazione tre volte superiori a quelli registrati nei Paesi industrializzati. Secondo le previsioni più recenti del Fondo monetario internazionale (FMI), dopo la crisi del 2009 la crescita economica continuerà, tuttavia in misura lievemente più contenuta rispetto agli anni scorsi (4,2% l'anno). Nel quadro dell'Agricultural Outlook 2009, l'OCSE prevede che la produzione agricola crescerà mediamente del 4 per cento circa l'anno. Se si proietta questa evoluzione al 2025, si osserva un raddoppio della produzione dell'economia mondiale e un aumento della domanda di beni e servizi (+80%). Il FMI indica che le previsioni attuali vanno considerate con la dovuta cautela dato l'elevato grado di incertezza. In particolare viene sottolineato che i programmi volti a rilanciare la congiuntura, realizzati in numerosi Paesi, hanno determinato un massiccio incremento del debito pubblico e attualmente diversi Paesi incontrano difficoltà a onorare i propri crediti. Un inasprimento della crisi dell'indebitamento potrebbe avere, a lungo termine, ripercussioni negative sullo sviluppo economico.

Anche in Svizzera si prevede un rafforzamento della crescita economica, seppur con tassi di crescita decisamente inferiori ai valori registrati nei Paesi in via di sviluppo e di recente industrializzazione.

### 3.1.3 Cambiamento climatico e catastrofi naturali

Dall'era preindustriale ad oggi sono aumentate considerevolmente le emissioni di gas serra causate dalle attività umane. Solo tra il 1970 e il 2004 si è registrato un incremento del 70 per cento che ha comportato un surriscaldamento del clima. Nel secolo scorso la temperatura è aumentata complessivamente di 0,6°C. Dal 1861, anno in cui sono iniziate le rilevazioni sistematiche della temperatura, gli undici anni più caldi sono stati tutti registrati dopo il 1996. Siccome il sistema climatico reagisce in maniera relativamente lenta ai cambiamenti, le temperature sono destinate ad aumentare ulteriormente a causa dei gas serra già presenti nell'atmosfera. Secondo le previsioni attuali, entro il 2100 le temperature potrebbero innalzarsi di 1,8 fino a 4°C. Onde evitare danni gravi e irreversibili con una probabilità di successo relativamente alta, l'aumento della temperatura media globale non dovrebbe superare i 2°C. Secondo i modelli di previsione, per poter raggiungere tale obiettivo, entro il 2050 è necessario ridurre le emissioni globali di gas serra di oltre l'85 per cento rispetto al 1990. Nell'orizzonte temporale fino al 2025, le conseguenze del cambiamento climatico si acuiranno. Nel complesso, in caso di riscaldamento moderato il potenziale produttivo globale di derrate alimentari aumenta, ma se le temperature si innalzeranno di oltre 3°C i ricercatori ritengono che esso diminuirà. Il cambiamento climatico, inoltre, comporterà un intensificarsi degli eventi atmosferici estremi e probabilmente maggiori fluttuazioni delle rese. In generale gli esperti prevedono, nei prossimi anni, un ulteriore incremento delle catastrofi naturali come alluvioni, uragani, aridità e siccità. I Paesi poveri, disponendo di meno risorse per adeguarsi, saranno maggiormente colpiti dal cambiamento climatico rispetto ai Paesi ricchi.

Il cambiamento climatico riguarda anche la Svizzera. In base ai modelli climatici, l'aumento di temperatura sul territorio elvetico sarà doppio rispetto all'evoluzione generale, mentre la penuria d'acqua sarà meno grave, grazie alla presenza delle Alpi.

### 3.1.4 Penuria di materie prime e risorse

Tra le riserve di *materie prime non rinnovabili* attualmente disponibili a livello mondiale, alcune sono considerevoli, altre già relativamente scarse. Presupposto che la domanda resti costante e considerati i giacimenti attualmente noti, il carbone sarà disponibile per altri 142 anni, il gas naturale convenzionale per 61 anni e il petrolio per 42. La disponibilità di materie prime metalliche è di regola inferiore (36 anni per il rame, 17 per lo zinco, 20 per l'oro); lo stesso vale per il fosforo, una materia prima minerale

insostituibile nella produzione agricola. Tali stime sono comunque da considerare con la dovuta cautela. S'ipotizza, infatti, che al di là delle riserve, per le diverse materie prime vi siano altri giacimenti. Oltre all'entità delle riserve va tenuta in considerazione anche la loro distribuzione geografica. Nel caso del petrolio, la concentrazione in pochi Paesi rappresenta un rischio, trovandosi quasi il 62 per cento delle riserve mondiali nei Paesi del Medio Oriente. Per quanto concerne il gas naturale, il calo della produzione nell'UE accrescerà la dipendenza da fonti extraeuropee (Russia, regioni del Mar Caspio). Anche le riserve di fosforo si trovano prevalentemente al di fuori dei confini europei, tra l'altro in Marocco e in Cina. Un punto comune a tutte le materie prime non rinnovabili è il fatto che lo sfruttamento dei giacimenti diventa sempre più difficile e, generalmente, più costoso. Aumenta altresì il carico ecologico. Entrambi i fattori comportano, tendenzialmente, un rialzo dei prezzi. Lo stesso discorso vale per i mezzi di produzione agricoli che generano un tendenziale rincaro dei concimi azotati e fosforici. Si prevede inoltre che a causa della concentrazione dell'offerta nei Paesi ricchi di materie prime e del crescente potere di mercato dei Paesi di recente industrializzazione aumenterà la volatilità dei prezzi.

Nei prossimi 15 anni si prevede un'ulteriore rarefazione anche delle *risorse naturali*. In seguito alla crescita della popolazione mondiale e allo sviluppo degli insediamenti, entro il 2025 si ipotizza che andranno persi, a causa della sigillatura, dai 30 ai 40 milioni di ettari di terreni agricoli. Siccome la maggior parte delle città è costruita in zone fertili (regioni costiere, foci di fiumi) il maggiore fabbisogno di superfici andrà a scapito dei terreni coltivati di buona qualità. La Banca mondiale ritiene inoltre che ogni anno andranno persi dai 5 ai 10 milioni di ettari di terreni coltivati a causa del forte degrado. Secondo le previsioni della FAO e dell'OCSE, sarà possibile destinare alla campicoltura ulteriori 500 milioni di ettari di terreni agricoli; tuttavia ciò implicherà notevoli investimenti e le rese di tali superfici saranno inferiori alla media. Nei prossimi 15 anni potranno essere destinati alla campicoltura oltre 100 milioni di ettari, corrispondenti a circa il 7 per cento dell'attuale superficie campicola gestita a livello mondiale. Assieme al suolo, anche l'acqua è un fattore limitante decisivo per la produzione di materie prime vegetali. Attualmente il 70 per cento circa dell'acqua dolce utilizzata a livello mondiale è destinata alla produzione agricola. La produzione sostenibile è a repentaglio soprattutto nei luoghi in cui si pratica un'irrigazione intensiva ricorrendo all'acqua di falda, prelevandone molta di più rispetto alla capacità di rigenerazione nell'arco dell'anno. Questa situazione si riscontra, ad esempio, nella Cina settentrionale, nella regione del Punjab o in aree del Vicino e Medio Oriente. In alcune regioni si constata già una penuria d'acqua. Secondo le stime dell'International Water Management Institute, se non si migliorerà la produttività idrica, entro il 2025 la domanda di acqua per l'alimentazione della popolazione aumenterà del 20 fino al 30 per cento. A ciò si aggiungerà il maggior fabbisogno in acqua potabile e per la produzione di energia (biocarburanti inclusi) e di altre materie prime vegetali (p.es. cotone). L'offerta futura di acqua subirà inoltre gli effetti del cambiamento climatico (cfr. pt. 3.1.3).

Per la maggior parte delle materie prime e le energie fossili la Svizzera dipende dalle importazioni. Più del 95 per cento del fabbisogno di fosforo, ad esempio, viene coperto con fonti extraeuropee. Considerato l'ulteriore aumento della popolazione e l'attesa crescita economica, la pressione dello sviluppo urbano sulle superfici agricole sul territorio elvetico rimane elevata. A causa del cambiamento climatico aumenterà anche il fabbisogno irriguo, generando un inasprimento dei conflitti d'uso delle acque.

### 3.1.5 Produzione agricola e andamento dei prezzi sui mercati agricoli internazionali

Fino al 2025 e anche oltre è previsto un ulteriore aumento della domanda di generi alimentari, alimenti per animali e materie prime vegetali per la produzione di agrocarburanti. Le cause scatenanti saranno l'ulteriore aumento della popolazione mondiale, il crescente benessere, che porta a un maggiore consumo medio di calorie pro capite così come di carne e latticini, nonché gli sforzi per contribuire alla protezione del clima e alla garanzia dell'approvvigionamento energetico attraverso gli agrocarburanti. Al contempo diventa sempre più difficile aumentare in misura corrispondente l'offerta relativamente rigida a breve termine e dipendente dalle condizioni atmosferiche. Da un lato, a livello mondiale le necessarie risorse naturali, come suolo fertile e acqua, sono limitate e dall'altro l'aumento delle rese si scontra con limiti fitofisiologici e climatici. Inoltre, negli ultimi 50 anni l'intensivazione della produzione agricola ha provocato danni all'ambiente e una maggiore dipendenza dai mezzi di produzione (vettori energetici fossili, concimi, prodotti fitosanitari) nonché compromesso la capacità di rigenerazione delle

risorse naturali e la biodiversità. Un'aggravante è rappresentata dal fatto che il cambiamento climatico metterà alla prova la capacità di adeguamento della produzione agricola a livello mondiale.

Secondo l'OCSE e la FAO, nei prossimi anni i prezzi dei beni agricoli sui mercati internazionali si attesteranno, nel complesso, decisamente al di sopra del livello dei prezzi rilevato nello scorso decennio a causa, in particolare, del fatto che la domanda cresce in misura maggiore rispetto alla produzione in ragione dello sviluppo economico e demografico. Per la maggior parte dei prodotti, tuttavia, i prezzi risulteranno inferiori ai picchi registrati nel 2007 e nel 2008. I mercati agricoli saranno caratterizzati anche in futuro da fluttuazioni dei prezzi non prevedibili con precisione. Esse sono dovute in primo luogo al fatto che sul fronte della domanda di beni agricoli i prezzi sono poco elastici e, di conseguenza, le fluttuazioni della produzione si ripercuotono direttamente sui prezzi. Vi sono diversi motivi che lasciano supporre che nei prossimi anni aumenterà la volatilità dei prezzi: in primo luogo, il cambiamento climatico sarà all'origine di fluttuazioni maggiori delle rese; in secondo luogo, le riserve, commisurate al consumo, saranno decisamente inferiori a quelle di 10 anni fa e di conseguenza le possibilità di compensare le perdite di raccolto mediante le scorte sono minori; in terzo luogo, i mercati delle derrate alimentari saranno sempre più influenzati da quelli dell'energia e di conseguenza le fluttuazioni dei prezzi dell'energia avranno ripercussioni maggiori sui prezzi dei generi alimentari; infine, i vincoli sempre più stretti tra mercati agricoli e mercati finanziari internazionali accresceranno tendenzialmente le fluttuazioni dei prezzi.

### 3.1.6 Progresso tecnico

Il progresso tecnico riveste un ruolo fondamentale per la valutazione degli sviluppi futuri. Tuttavia, le opinioni divergono sull'effettiva possibilità di contrastare la penuria di risorse mediante il progresso tecnico. A questo riguardo vi sono, di massima, due visioni diverse. La prima parte dal presupposto secondo cui la diminuzione e il rincaro delle risorse stimoleranno gli investimenti e quindi la crescita. In questo caso si investirebbe in misura maggiore in processi di produzione e distribuzione più estensivi dal profilo dell'utilizzo delle risorse, sostituendo il capitale naturale delle risorse mediante un capitale specializzato delle conoscenze. Ciò significa che la crescita potrebbe venir disaccoppiata dal consumo di risorse. Nella seconda visione la crescita economica è per forza di cose correlata a un incremento del consumo di risorse e quindi lo sviluppo economico rallenta se le risorse naturali si rarefanno. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che se i prezzi delle risorse aumentano, lievitano anche le uscite e di conseguenza diminuiscono i fondi disponibili per gli investimenti. Questa visione corrisponde alla previsione enunciata a suo tempo dal Club di Roma, secondo cui ogni giorno di crescita avvicina il mondo ai suoi limiti invalicabili. I membri del Club di Roma ritenevano che il mancato ridimensionamento dell'economia avrebbe accresciuto i rischi di un collasso. Si parte dal presupposto che il capitale naturale possa essere sostituito in misura limitata dal capitale accumulato. In questo caso, la minore disponibilità di risorse determinerebbe un calo degli investimenti e quindi comprometterebbe la crescita economica. Tra queste due visioni vi è, di massima, tutta una serie di sfumature sul ruolo del progresso tecnico e sulla misura in cui il capitale naturale possa essere sostituito dal capitale umano. Attualmente i rappresentanti degli ambienti scientifici hanno opinioni molto divergenti al riguardo. Di conseguenza l'incertezza sull'evoluzione futura è estremamente grande. Dipenderà anche dal fattore "tempo" se, grazie al progresso tecnico, si potrà avere una crescita economica costante a lungo termine nonostante la penuria di materie prime e di risorse naturali. Quanto maggiore sarà la rapidità e la repentinità con cui le situazioni di penuria diventeranno acute, tanto più breve sarà il tempo d'adeguamento disponibile e quindi la possibilità di superare tale situazione investendo in tecniche più rispettose delle risorse.

### 3.1.7 Rapporti di forza nel panorama politico mondiale

La crescita economica in atto in Stati come la Cina, l'India, la Russia e il Brasile persisterà e darà origine a un mondo multipolare, nel quale gli attori tradizionalmente forti (USA, UE) non diventeranno meno influenti, ma dovranno spartire la loro influenza con nuove forze. Tale situazione renderà difficile il processo decisionale in organi multilaterali come l'OMC, ma aumenteranno anche le possibilità di trovare soluzioni specifiche con partner scelti a seconda della situazione, nonché di sviluppare reti variabili. La tendenza verso un mondo multipolare si è rafforzata in seguito ai recenti sviluppi (penuria

di risorse e prezzi elevati dell'energia, massiccio indebitamento estero segnatamente degli USA, crisi economico-finanziaria e conseguente forte indebitamento statale nei Paesi occidentali, ecc.). Il comune denominatore è rappresentato dal trasferimento di risorse finanziarie e di potere economico dall'Occidente all'Oriente e negli Stati ricchi di fonti energetiche.

Secondo un'opinione diffusa, i futuri poli si troveranno soprattutto nell'America settentrionale e in Asia e, in misura minore, in Europa e nel Sudamerica (Brasile). Nel panorama politico mondiale l'Africa e gran parte dell'America latina svolgeranno un ruolo marginale. Lo spostamento dei rapporti di forza che si sta delineando è dettato da motivi soprattutto economici (commercio, investimenti, innovazione o trasferimento di tecnologie). Si constata una crescente concentrazione dei mezzi finanziari e del potere economico a livello statale e, di conseguenza, che il crescente influsso economico e finanziario di alcuni Paesi comporta anche una corsa agli armamenti. Non è possibile escludere che simili Stati siano eventualmente disposti, in caso di necessità, a imporre i propri interessi con l'intervento militare. Il rischio di confronti violenti rimane elevato in particolare in regioni con una forte crescita demografica alla periferia dei poli.

#### **Riquadro 1: La Svizzera e l'UE**

Il rapporto tra la Svizzera e l'Europa e il grado d'avanzamento del processo d'integrazione della Svizzera nell'UE nell'orizzonte temporale fino al 2025 sono molto rilevanti dal profilo della politica agricola e hanno una portata notevole sul piano politico globale. Nel caso di un'adesione all'UE, la Svizzera dovrebbe riprendere la Politica Agricola Comune, pur mantenendo un determinato margine di manovra sul piano nazionale in particolare nel quadro del secondo pilastro. Negli ultimi anni si è constatata una chiara convergenza tra la Politica Agricola Comune e la politica agricola svizzera. Soprattutto per quanto concerne il disaccoppiamento dei pagamenti dalla produzione, con l'introduzione del pagamento unico per azienda riferito alla superficie il sistema dell'UE si è avvicinato notevolmente a quello svizzero, anche se l'entità del sostegno è tuttora decisamente minore. Alla base dell'elaborazione della strategia vi è il principio secondo cui l'ulteriore sviluppo della politica agricola svizzera deve seguire lo stesso corso dell'UE. Attualmente l'indirizzo strategico della Svizzera corrisponde a quello dell'UE. Com'è il caso in Svizzera, anche nell'UE dopo il 2013 i pagamenti saranno impostati più efficacemente sulla multifunzionalità e sull'incentivazione mirata di prestazioni d'interesse generale.

### 3.2 Scenari futuri

L'analisi dei fattori d'influsso più significativi sul piano internazionale mostra che regna grande incertezza sullo sviluppo futuro e che è estremamente difficile fare previsioni affidabili su un orizzonte temporale di 15 anni. Alla luce di questa situazione, l'approccio consiste nel considerare tutto il ventaglio di sviluppi possibili attraverso scenari, che illustrano in modo congruente le peculiarità delle diverse condizioni quadro. Dall'analisi dei principali fattori d'influsso si possono dedurre i tre scenari seguenti:

- scenario "crescita costante" (scenario 1)
- scenario "controllo della penuria" (scenario 2)
- scenario "instabilità permanente" (scenario 3)

Oltre ad analizzare i principali fattori d'influsso che determinano i tratti essenziali degli scenari, si appura in che modo tali fattori si ripercuotono, a seconda dello scenario, su altre condizioni quadro direttamente rilevanti per l'agricoltura, come ad esempio lo sviluppo della collaborazione sul piano internazionale, della liberalizzazione, della produzione globale di derrate alimentari, dei rapporti di prezzo a livello internazionale e l'andamento del bilancio federale.

Di seguito, i tre scenari vengono dapprima descritti in maniera generale e successivamente inseriti in una tabella prendendo come spunto le diverse condizioni quadro (cfr. tab. 3) e concentrandosi sui principali fattori d'influsso per poi passare a illustrare gli sviluppi dei parametri rilevanti dal profilo della politica agricola a livello internazionale e nazionale.

### 3.2.1 Scenario "crescita costante"

In questo scenario si parte dal presupposto che le condizioni quadro si svilupperanno, nel complesso, in maniera positiva. Ci si lascerà presto alle spalle la crisi economico-finanziaria e l'economia mondiale riprenderà a crescere nella misura del 3 fino al 4 per cento l'anno. Ciò non determinerà un calo della disponibilità di materie prime e risorse poiché le nuove scoperte e innovazioni tecniche consentiranno di aumentare considerevolmente l'efficienza nel loro impiego. Nel complesso, il progresso tecnico è il motore che consentirà di trovare una soluzione alle sfide future: il riscaldamento climatico potrà essere contenuto e non aumenteranno le catastrofi naturali.

Questo scenario prevede la continuazione della liberalizzazione, vale a dire la conclusione del ciclo di Doha. La produzione di derrate alimentari potrà tenere il passo con la crescente domanda e i prezzi sui mercati agricoli internazionali si attesteranno sul livello attuale. In Svizzera la buona congiuntura economica permetterà di mantenere basso il tasso di disoccupazione, di ridurre il debito pubblico e di aumentare il potere d'acquisto dei consumatori.

### 3.2.2 Scenario "controllo della penuria"

In questo scenario si prevede una diminuzione generalizzata, a livello mondiale, delle materie prime e delle risorse disponibili rispetto al livello attuale, con conseguente spinta al rialzo dei prezzi accompagnata da un rincaro dei costi di produzione. Le crisi si presenteranno con maggiore frequenza e a causa del cambiamento climatico si riscontreranno sempre più eventi estremi determinati dalle condizioni meteorologiche. Il progresso tecnico consentirà di far fronte alle sfide, ma sarà inevitabile l'impatto negativo della penuria di materie prime e risorse nonché del cambiamento climatico sullo sviluppo economico e, di conseguenza, l'economia mondiale crescerà soltanto lievemente. Aumenterà l'instabilità sociale e politica. Grazie all'impegno di tutti gli attori e a interventi statali adeguati sarà tuttavia possibile gestire le sfide e ripristinare una situazione di stabilità tra una crisi e l'altra. Crescerà il peso degli Stati.

Per poter far fronte alle nuove sfide, in questo scenario sarà intensificata la collaborazione sul piano internazionale. Tuttavia, a causa dello spostamento dei rapporti di potere nel panorama politico mondiale i processi saranno in parte laboriosi e complessi. Anche se di tanto in tanto sorgeranno degli ostacoli, verranno trovate soluzioni multilaterali ed è probabile che, entro il 2025, si giungerà a una conclusione del ciclo di Doha dell'OMC nonché di altri accordi multilaterali (p.es. quelli sul clima). Le alleanze strategiche acquisiranno maggiore importanza anche perché i Paesi industrializzati e quelli di recente industrializzazione cercheranno, mediante accordi di libero scambio, di migliorare il loro accesso alle materie prime e alle risorse. Alla luce di questi sviluppi è pertanto certo che proseguirà l'apertura dei mercati nel settore agricolo. Parallelamente aumenteranno i prezzi sui mercati internazionali e quindi l'apertura delle frontiere per i prodotti agricoli avrà ripercussioni minori sui prezzi all'interno del Paese. A causa dello sviluppo economico variegato, in Svizzera aumenteranno le uscite nel settore sociale, il potere d'acquisto dei consumatori rimarrà invariato e il debito pubblico potrà essere mantenuto stabile grazie a una politica oculata della spesa pubblica.

### 3.2.3 Scenario "instabilità permanente"

In questo scenario le crisi assumono proporzioni finora sconosciute, tanto che la situazione a livello mondiale peggiora considerevolmente e in alcuni casi vi sarà un tracollo. Si moltiplicheranno epidemie e catastrofi. La penuria di energia, materie prime e risorse porterà al saccheggio indiscriminato delle basi vitali naturali. I problemi si acuiranno. Questa situazione determinerà una contrazione dell'economia mondiale, con conseguente ridimensionamento delle risorse finanziarie e umane nei settori della ricerca e dello sviluppo e pertanto il progresso tecnico non potrà contribuire sostanzialmente alla soluzione dei problemi.

Le istituzioni statali ne risulteranno indebolite e saranno sempre meno in grado di controllare la situazione e di mantenere l'ordine. A livello internazionale diminuirà la solidarietà e aumenteranno le tensioni e i conflitti interstatali e sociali, anche di natura bellica. Non sarà più possibile valutare in maniera

attendibile gli sviluppi sui mercati internazionali perché gli eventi si susseguiranno a ritmo serrato e i partner commerciali affidabili si diraderanno. Scarseggeranno i generi alimentari e, nonostante il calo generalizzato del potere d'acquisto, si innescherà una tendenza al rialzo dei prezzi che saranno caratterizzati da un'estrema volatilità.

Siccome la Svizzera è fortemente orientata verso il mercato d'esportazione, subirà inevitabilmente le conseguenze negative dell'andamento dell'economia mondiale. Anche sul piano interno aumenterà la disoccupazione, diminuirà il potere d'acquisto e crescerà il debito pubblico. La garanzia della coesione sociale diventerà una sfida fondamentale.

### 3.2.4 Utilizzo degli scenari nell'impostazione della strategia

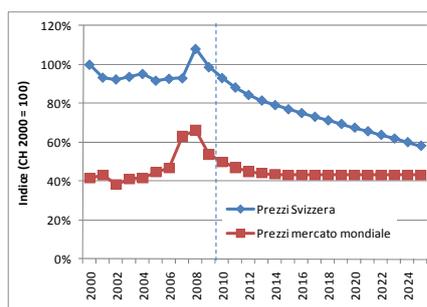
Lo scenario 1 ripropone all'incirca l'evoluzione rilevata negli anni '90 e agli albori del nuovo millennio. Nello scenario 2 si parte dal presupposto che, com'è già stato il caso negli ultimi anni, in futuro saremo confrontati con un numero maggiore di crisi. Si riuscirà tuttavia a ripristinare l'ordine e a stabilizzare la situazione in maniera soddisfacente. Lo scenario 3 prevede che sarà sempre più difficile ristabilire la situazione a causa del rapido susseguirsi delle crisi e che scarseggeranno i mezzi finanziari per anticipare con il dovuto tempismo i nuovi sviluppi. In questo scenario, pertanto, l'accento è posto maggiormente sul contenimento dei danni piuttosto che sulla prevenzione.

Considerate le notevoli differenze tra i singoli scenari (in particolare tra gli scenari 1 e 3) si dovrebbero rilevare, in teoria, le necessità d'intervento per ciascuno di essi e definire una strategia ad hoc. Nel reale processo politico, tuttavia, può essere applicata un'unica strategia; si dovrà pertanto decidere, su quale scenario essa dovrà essere sostanzialmente impostata. Lo scenario 1 presenta il vantaggio che sarebbe possibile continuare sulla falsa riga della strategia perseguita finora con, a breve termine, la massima efficienza dei costi. Non verrebbero tuttavia tenute in considerazione determinate tendenze di sviluppo delineatesi in questi ultimi tempi, ignorando in maniera irresponsabile i rischi ad esse correlati. Dal profilo della sicurezza sarebbe ottimale considerare lo scenario 3 ed elaborare la strategia impostandola completamente su possibili situazioni di crisi. Vi sarebbe tuttavia il pericolo di non ponderare sufficientemente le esigenze e le aspettative della società nei confronti della politica agricola nonché l'efficienza dei costi. Alla luce di queste considerazioni, l'impostazione più opportuna da dare alla strategia, o a singoli elementi di essa, sembra essere quella basata sullo scenario 2. In primo luogo essa offre la possibilità di considerare in maniera equilibrata opportunità e rischi degli sviluppi futuri e, in secondo luogo, nel confronto con gli altri due scenari, offre i presupposti migliori per un adeguamento rapido ed efficace della strategia, qualora le condizioni quadro evollessero diversamente dal previsto.

## Riquadro 2: Andamento dei prezzi nei tre scenari

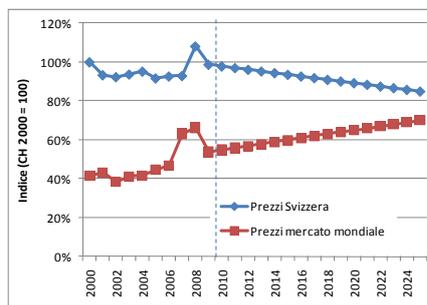
Negli scorsi 10 anni in Svizzera i prezzi alla produzione sono rimasti relativamente costanti. Dopo una lieve flessione agli albori del nuovo millennio, nel 2008 l'indice dei prezzi alla produzione ha fatto registrare un notevole incremento. Nel 2000 il livello dei prezzi sul mercato mondiale corrispondeva al 40 per cento circa di quello svizzero. A un andamento relativamente costante dei prezzi sul mercato mondiale nella prima metà del decennio è seguito, nel 2007, un aumento pari quasi al 50 per cento. Lo scorso anno, la crisi economica mondiale ha provocato un calo dei prezzi sui mercati internazionali che si situano attualmente tra i valori rilevati prima e durante il periodo in cui erano alle stelle. La differenza tra i prezzi elvetici e quelli sul mercato mondiale è riconducibile alla protezione alla frontiera e al sostegno dei prezzi di mercato sul piano interno. I tagli effettuati in questi due ambiti hanno determinato un calo di circa un quarto di tale differenza. Di seguito viene esposto il possibile andamento futuro dei prezzi nei tre scenari, prendendo in considerazione esclusivamente le principali tendenze e inserendo l'eventuale volatilità dei prezzi.

### Scenario 1



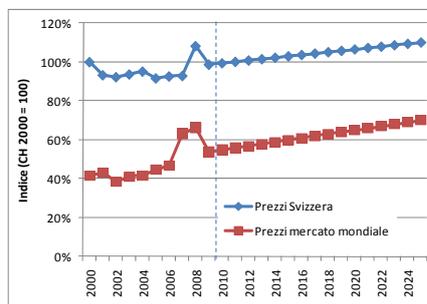
Nello scenario 1 si parte dal presupposto che la situazione caratterizzata dalla penuria di generi alimentari sui mercati internazionali si normalizzerà e che i prezzi si attesteranno sul livello rilevato prima della loro impennata. Il ciclo di Doha verrà concluso, diminuirà considerevolmente la protezione alla frontiera cosicché aumenterà notevolmente la pressione sui prezzi alla produzione praticati in Svizzera.

### Scenario 2



Nello scenario 2 si presuppone che la tendenza al rialzo dei prezzi rilevata negli scorsi anni continuerà, seppur in maniera meno marcata. Ciò implicherà un innalzamento del livello dei prezzi del mercato mondiale che si allineerà progressivamente a quello svizzero. Anche se entro il 2025 verrà probabilmente portato a termine il ciclo di Doha e saranno applicate le misure che ne scaturiranno, i prezzi praticati in Svizzera subiranno soltanto un lieve calo rispetto al livello del 2001-2007.

### Scenario 3



Lo scenario 3 prevede prezzi al rialzo. Le fluttuazioni annuali aumenteranno considerevolmente. Siccome nel difficile contesto internazionale non sarà possibile ridurre ulteriormente gli ostacoli al commercio a livello multilaterale, non vi è un impegno sul piano internazionale volto a ridimensionare la protezione alla frontiera. Senza adeguamento della protezione alla frontiera su base autonoma, in Svizzera i prezzi alla produzione tenderebbero al rialzo.

**Tabella 3: Descrizione dei tre scenari alla luce dei principali fattori d'influsso e di altre condizioni quadro importanti**

Condizione quadro	Scenario 1: crescita costante	Scenario 2: controllo della penuria	Scenario 3: instabilità permanente
Principali fattori d'influsso			
Sviluppo demografico	Nessuna variazione della crescita	Lieve rallentamento della crescita	Rallentamento considerevole della crescita
Crescita economica	Crescita, come finora, del 3-4% annuo dell'economia mondiale	Lieve crescita dell'economia mondiale	Contrazione dell'economia mondiale, grandi squilibri
Cambiamento climatico e catastrofi naturali	Moderato aumento, a lungo termine, della temperatura media (~ 2°C); nessuna variazione delle catastrofi naturali	Aumento, a lungo termine, della temperatura media di 3-4°C, intensificazione delle catastrofi naturali	Aumento, a lungo termine, della temperatura media di 3-4°C, intensificazione delle catastrofi naturali
Penuria di materie prime e risorse	Elevata disponibilità di materie prime e risorse; i prezzi rimangono al livello rilevato prima dell'aumento	Calo della disponibilità di materie prime e risorse; aumento dei prezzi e della volatilità	Calo della disponibilità di materie prime e risorse; aumento dei prezzi e forte crescita della volatilità
Progresso tecnico	Il progresso tecnico è il motore della crescita e del superamento della penuria di risorse	Il progresso tecnico consente soltanto in misura limitata di superare la penuria di risorse	Il progresso tecnico non consente di contribuire sostanzialmente alla soluzione del problema
Rapporti di forza nel panorama politico mondiale	Evoluzione verso un mondo multipolare	Evoluzione verso un mondo multipolare	Evoluzione verso un mondo multipolare
Altri fattori di natura generale sul piano internazionale			
Fame	Nessuna variazione del numero di persone che soffrono la fame	Aumento del numero di persone che soffrono la fame	Notevole aumento del numero di persone che soffrono la fame
Conflitti e disordini sociali	Nessuna variazione del numero di conflitti e di disordini sociali	Aumento del numero di conflitti e disordini sociali	Notevole aumento del numero di conflitti e disordini sociali
Migrazione	Nessuna variazione del numero di rifugiati	Aumento del numero di rifugiati	Notevole aumento del numero di rifugiati
Collaborazione sul piano internazionale e liberalizzazione del commercio mondiale	Intensificazione della collaborazione, progressiva liberalizzazione con conseguente smantellamento degli ostacoli al commercio (conclusione del ciclo di Doha)	Intensificazione della collaborazione mediante accordi a livello multilaterale (probabile conclusione del ciclo di Doha) e aumento del numero delle alleanze strategiche	Maggiore isolamento dei singoli Stati o più alleanze strategiche, aumento del protezionismo, tendenziale diminuzione della solidarietà in seno alla comunità internazionale
Fattori specifici dell'agricoltura			
Sicurezza delle derrate alimentari	Aumento delle esigenze	Nessuna variazione delle esigenze	Diminuzione delle esigenze
Ripercussioni della produzione sull'ambiente	Nessuna variazione delle ripercussioni	Nessuna variazione delle ripercussioni	Aumento delle ripercussioni negative
Produzione di derrate alimentari	Nessuna variazione della crescita della produzione	Rallentamento della crescita della produzione	Stagnazione della produzione
Prezzi delle derrate alimentari e volatilità	Nessuna variazione di prezzi e volatilità	Aumento dei prezzi e della volatilità	Aumento dei prezzi e forte crescita della volatilità
Tendenze di consumo	Aumento del consumo fuori casa e dei prodotti pronti	Aumento del consumo fuori casa e dei prodotti pronti	Stagnazione del consumo fuori casa e dei prodotti pronti
Struttura di trasformazione e commercio	Avanzamento costante del processo di concentrazione nella trasformazione e nel commercio	Rallentamento del processo di concentrazione nella trasformazione e nel commercio	Nuovo decentramento della trasformazione e del commercio

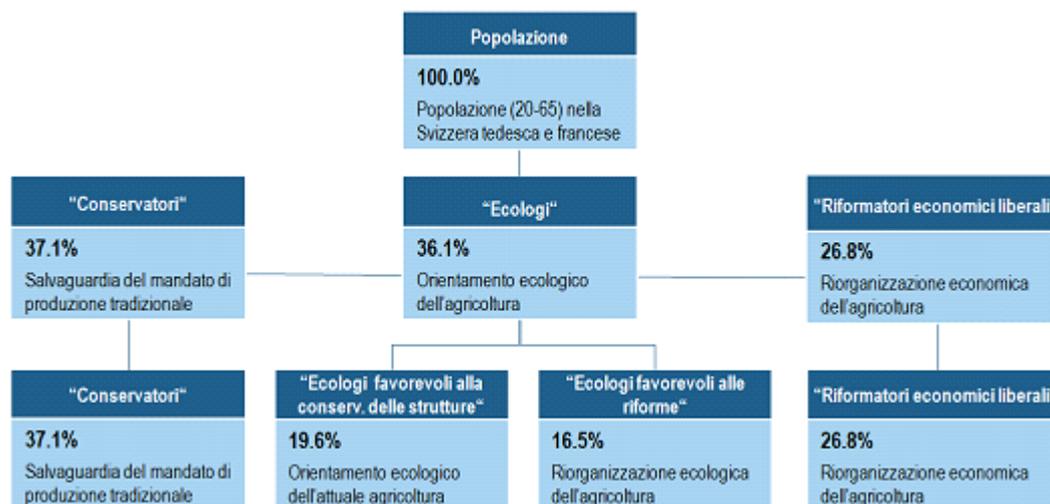
<b>Condizione quadro</b>	<b>Scenario 1: crescita costante</b>	<b>Scenario 2: controllo della penuria</b>	<b>Scenario 3: instabilità permanente</b>
Livello di sostegno della politica agricola dell'UE	Nessuna variazione del livello di sostegno dell'UE	Diminuzione del livello di sostegno dell'UE	Notevole diminuzione del livello di sostegno dell'UE
<b>Fattori sul piano nazionale</b>			
Politica sociale	Nessuna variazione della domanda di assistenza sociale	Aumento della domanda di assistenza sociale e del fabbisogno di mezzi finanziari	Notevole aumento della domanda di assistenza sociale e del fabbisogno di mezzi finanziari, riduzione delle prestazioni
Mercato del lavoro	Nessuna variazione del tasso di disoccupazione	Lieve aumento del tasso di disoccupazione	Notevole aumento del tasso di disoccupazione
Sviluppo territoriale e degli insediamenti	Nessuna variazione dell'espansione degli insediamenti	Rallentamento dell'espansione degli insediamenti	Rallentamento dell'espansione degli insediamenti
Bilancio della Confederazione e debito pubblico	Diminuzione del debito pubblico	Nessuna variazione del debito pubblico	Notevole aumento del debito pubblico
Potere d'acquisto dei consumatori	Aumento del potere d'acquisto	Nessuna variazione del potere d'acquisto	Forte diminuzione del potere d'acquisto

## 4 Obiettivi

### 4.1 Gli obiettivi costituzionali rimangono validi

Gli obiettivi fissati dall'articolo 104 Cost. per la politica agricola corrispondono pienamente alle aspettative che la popolazione svizzera nutre nei confronti dell'agricoltura. Da uno studio è emerso che in seno alla popolazione elvetica si possono distinguere diversi gruppi in base alle aspettative (fig. 2).

**Figura 2: Gruppi di aspettative nella popolazione svizzera**



Fonte: Brandenburg et al. (2007)

Sono particolarmente interessanti le aspettative cui tutti i gruppi hanno dato un voto alto. Esse fungono da minimo comune denominatore nella popolazione. Nell'elenco seguente sono riportate le aspettative classificate come estremamente importanti da tutti i gruppi di aspettative:

- garanzia di un reddito adeguato per gli agricoltori;
- rispetto di standard ambientali particolarmente elevati;
- messa a disposizione e cura degli spazi ricreativi pubblici con elevata qualità di vita;
- garanzia di un autoapprovvigionamento sufficiente della popolazione.

Da questa analisi emerge un'elevata concordanza tra gli obiettivi della Costituzione e le aspettative rilevate nella popolazione svizzera. Tali risultati sono confermati anche dai sondaggi Univox periodicamente svolti sul tema dell'agricoltura. Chiaramente le quote dei vari gruppi d'interesse, a seconda dello scenario, variano in una direzione piuttosto che in un'altra. Siccome gli obiettivi costituzionali sono comunque ben radicati in tutti i gruppi di aspettative, si può muovere dal fatto che rimarranno validi fino al 2025 e impostare dunque su di essi la strategia per la futura politica agricola.

### 4.2 Visione

Viste la base costituzionale e la Carta della Commissione consultiva per l'agricoltura pubblicata nel messaggio sulla Politica agricola 2011, per l'orizzonte temporale 2025 si persegue la visione di seguito descritta.

## **Visione 2025: successo con sostenibilità**

**L'agricoltura e la filiera alimentare svizzere adempiono le esigenze dei consumatori e le aspettative della popolazione tramite una produzione di derrate alimentari efficace dal punto di vista economico, ottimale dal profilo ecologico e consapevole dal profilo sociale.**

- L'agricoltura svizzera e i suoi partner nel settore della trasformazione e distribuzione hanno successo sul mercato. Concentrandosi sulla qualità, essi riescono a compensare gli svantaggi in termini di costi rispetto ai concorrenti stranieri e quindi a mantenere le quote di mercato all'interno del Paese e a guadagnarne di nuove all'estero.
- Le derrate alimentari svizzere sono prodotte sfruttando efficacemente le risorse e rispettando l'ambiente e gli animali. L'agricoltura sfrutta in maniera ottimale il naturale potenziale produttivo. Gli alimenti svizzeri sono sicuri e sani e particolarmente apprezzati dai consumatori per l'elevato valore intrinseco.
- L'agricoltura e la filiera alimentare forniscono un importante contributo all'occupazione nelle aree rurali e sono interessanti per persone dotate di spirito innovativo e imprenditoriale. I consumatori si assumono le proprie responsabilità sul piano sociale e sostengono, grazie al loro comportamento di consumo, uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura e dell'industria alimentare.

## **5 Necessità d'intervento**

Cosa occorre fare affinché gli obiettivi o la visione possano essere effettivamente raggiunti alle condizioni quadro future? Dove occorre intervenire? Al punto 2.2 è stato illustrato come si è evoluta la situazione nei vari ambiti dall'inizio della riforma e in che misura gli obiettivi sono stati raggiunti. A seconda di come si evolveranno le condizioni quadro è possibile che una lacuna venga colmata anche senza ulteriori misure oppure che ne sorga una in un ambito in cui attualmente non ve ne sono e in futuro si profili la necessità d'intervento. Analogamente a quanto è il caso per l'analisi della politica attuata finora (cfr. pt. 2.2), quale riferimento vengono utilizzati gli obiettivi definiti dal Consiglio federale nel rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Partendo dalle lacune messe in evidenza nella tabella 2 si valuta, innanzitutto, la necessità d'intervento nei vari ambiti qualora le condizioni quadro andassero nella direzione ipotizzata nello scenario 2 (cfr. anche il pt. 3.2.4). Successivamente viene fatto un breve accenno ai cambiamenti nella necessità d'intervento qualora si presentasse uno degli altri due scenari.

### **5.1.1 Sicurezza dell'approvvigionamento**

La problematica della sicurezza alimentare assumerà una valenza ancora maggiore nel contesto internazionale. A questo proposito, in Svizzera si tratta di sfruttare al meglio il potenziale di produzione naturale e di fornire un contributo alla sicurezza alimentare globale mantenendo l'attuale volume di produzione. Sul territorio elvetico, inoltre, si potrà mantenere la produzione agricola solo disponendo di una forte industria di trasformazione. Visto che il processo di apertura dei mercati (ciclo di Doha, accordi bilaterali di libero scambio) aumenta la concorrenza in ambito alimentare, l'intera filiera alimentare deve continuare a migliorare la propria competitività, tramite un uso coerente del potenziale disponibile in termini di valore aggiunto e di miglioramento della produttività.

Il cambiamento climatico cela opportunità e pericoli per quanto riguarda la produzione di derrate alimentari e la sicurezza dell'approvvigionamento. Fino a un certo livello, l'aumento delle temperature che interessa l'Europa centrale può generare una crescita della produzione. Parallelamente v'è da attendersi un aumento degli eventi atmosferici estremi (uragani, siccità) che determineranno l'accen- tuarsi delle fluttuazioni annuali della produzione. Ciò si ripercuoterà inevitabilmente anche sui mercati e sulla volatilità dell'andamento dei prezzi a livello nazionale e internazionale. Vanno vagliati nuovi

approcci per limitare gli effetti nefasti del cambiamento climatico sulla produzione (adeguamento p.es. nell'ambito della selezione o dell'irrigazione) e per contenere le conseguenze negative delle crescenti fluttuazioni del mercato.

Data la penuria di materie prime e risorse, occorre ridurre la dipendenza dalle importazioni di mezzi di produzione importanti (p.es. alimenti concentrati per animali) e di energia nonché garantire l'accesso a queste risorse. A tal fine è fondamentale migliorare l'efficienza energetica e nell'impiego delle risorse nella produzione agricola nonché il riciclaggio degli elementi nutritivi ottenuti dai sottoprodotti della macellazione e dai fanghi di depurazione. La produzione di energia rinnovabile nelle aziende agricole va ulteriormente sviluppata essendo, questa, un'altra possibilità per contribuire sensibilmente alla sicurezza dell'approvvigionamento. Ovviamente ciò non deve pregiudicare la produzione di derrate alimentari.

La risorsa suolo, limitata e praticamente non rinnovabile, va assolutamente protetta meglio onde garantire che le prestazioni vengano fornite in maniera sostenibile. La disponibilità in misura sufficiente di terreni coltivabili fertili è un presupposto fondamentale per la fornitura della maggior parte delle prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura, pertanto è necessario potenziare gli strumenti impiegati finora per la protezione del suolo (pianificazione territoriale) o introdurne di nuovi. Un elemento importante a tal proposito è anche il mantenimento delle disposizioni del diritto fondiario, che assicurano la gestione in proprio e promuovono la proprietà contadina. Esse garantiscono che il suolo sia impiegato in maniera responsabile e lo tutelano dagli abusi facendo sì che non diventi oggetto di speculazioni per investitori danarosi, restando essenzialmente in mani contadine.

#### 5.1.2 Basi vitali naturali

Le lacune esistenti in riferimento al raggiungimento degli obiettivi fissati per le basi vitali naturali non si colmeranno se non saranno profusi ulteriori sforzi. Sono possibili miglioramenti da un lato riducendo gli incentivi indesiderati che derivano da determinati strumenti della politica agricola (p.es. effettivi di animali troppo elevati su scala regionale a causa dei contributi in funzione degli animali) e dall'altro potenziando i provvedimenti specifici volti a conservare le basi vitali naturali. L'elemento chiave che permette di colmare le lacune in ambito ecologico è l'aumento dell'*efficienza delle risorse* ricorrendo a tecniche rispettose delle stesse e introducendo misure mirate sul piano organizzativo. A svolgere un ruolo decisivo nell'accrescimento dell'efficienza nell'impiego delle risorse è, inoltre, il sistema delle conoscenze agricole che opera attraverso ricerca, formazione e consulenza. Ad avere un notevole effetto sulla conservazione delle basi vitali naturali sono anche i *consumatori*. Vanno individuati nuovi approcci per indirizzare i consumi nella direzione auspicata a tal proposito. Un presupposto importante a tal riguardo è l'allestimento dell'*ecobilancio* delle derrate alimentari che fornisce informazioni obiettive sulle caratteristiche ecologiche dei prodotti. In questo ambito vanno intensificati gli sforzi per mettere a punto applicazioni scientificamente fondate e applicabili nella pratica nonché per definire criteri uniformi di valutazione ecologica dei prodotti.

Per conservare e promuovere la *biodiversità*, laddove l'agricoltura è chiamata in causa, l'accento va posto sulla qualità. Si tratta inoltre di raggiungere gli obiettivi correlati alla superficie nella regione di pianura e interconnettere in maniera coerente le superfici per la promozione della biodiversità. Gli aspetti dell'agrobiodiversità ovvero della biodiversità funzionale (p.es. fertilità del suolo, impollinazione) acquisiscono una valenza maggiore. Vanno altresì ridotti gli effetti negativi indiretti, soprattutto le immissioni di nutrienti negli ecosistemi sensibili attraverso l'acqua e l'aria.

Per colmare le lacune ancora esistenti, soprattutto su scala regionale, sono necessari ulteriori sforzi anche nell'ambito della *qualità dell'acqua*. Sono fondamentali una coltivazione adatta alle condizioni locali e una buona gestione (interaziendale) dei concimi aziendali. I miglioramenti in questo ambito e in relazione alle emissioni di ammoniaca (cfr. sotto) comporteranno una riduzione dell'impiego di concimi minerali. Considerati i cambiamenti climatici in atto, è inoltre sempre più importante impiegare le risorse idriche in modo accorto ed efficiente. Il fabbisogno irriguo e quindi la necessità di investire nelle relative infrastrutture sono destinati ad aumentare.

Per quanto concerne la *qualità dell'aria* è necessario un impegno notevole per raggiungere l'obiettivo concernente l'ammoniaca. Il punto saliente è rappresentato da soluzioni tecniche per migliorare l'efficienza. Gli interventi necessari nel caso dell'ammoniaca non si limitano all'ambito dello spandimento dei concimi aziendali, ma interessano anche il loro stoccaggio e la stabulazione degli animali. Il conflitto di obiettivi esistente tra qualità dell'aria e benessere degli animali va preso in considerazione, sfruttando in maniera coerente tutte le possibilità di ottimizzazione.

Siccome non esistono basi attendibili su scala nazionale, è difficile stimare la situazione relativa alla *qualità del suolo*. In linea di massima, è nell'interesse personale degli agricoltori optare per un utilizzo sostenibile del suolo. Parallelamente esiste anche un interesse pubblico alla preservazione della sua fertilità. In generale si può dire che, a fronte di un crescente fabbisogno alimentare e di una tendenziale diminuzione delle superfici, la qualità dei terreni restanti acquisisce ancora più importanza. Considerata la valenza della fertilità del suolo, anche per la sicurezza dell'approvvigionamento, occorre potenziare i provvedimenti tesi a proteggere il suolo da erosione, compattazione e immissione di inquinanti. Nel contempo vanno intensificate le ricerche in questo ambito al fine di colmare le lacune esistenti.

Riguardo al *clima*, l'agricoltura e la filiera alimentare dovrebbero fornire un contributo per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 20 per cento dei gas a effetto serra. Si rendono dunque necessari provvedimenti per migliorare l'efficienza energetica e nell'impiego delle risorse nonché per promuovere tecniche a basso impatto climatico. Si tratta, in primo luogo, di ridurre l'intensità dei gas serra (equivalenti-CO<sub>2</sub> per caloria). Per contenere questi ultimi va inoltre valutato quali incentivi si potrebbero creare a livello di consumo. Ridurre la produzione in Svizzera per poi aumentare le importazioni non porta necessariamente a un abbassamento delle emissioni di gas serra.

### 5.1.3 Paesaggio rurale

A fronte di situazioni di penuria sempre più frequenti, la *preservazione dell'apertura del paesaggio* tramite una gestione globale delle superfici resta un obiettivo importante. In tal modo è possibile, infatti, conservare la risorsa rappresentata dai terreni coltivabili fertili. Come già accennato, attualmente la problematica della preservazione dell'apertura del paesaggio e dell'avanzamento del bosco è limitata alle zone ad alta quota e principalmente alla regione d'estivazione. In linea di massima la situazione resterà la stessa anche in futuro, per cui si tratterà di fornire maggiori incentivi per la gestione di queste aree rispetto ad oggi.

È necessario intervenire anche per promuovere la *diversità del paesaggio rurale*. La qualità del paesaggio è pregiudicata soprattutto dall'espansione degli insediamenti. Occorre preservare i paesaggi rurali tradizionali, forgiati dall'agricoltura, ma anche sviluppare paesaggi rurali moderni andando nella direzione auspicata dalla popolazione. In tal modo viene valorizzata la dimensione ricreativa del paesaggio con vantaggi diretti non soltanto per la popolazione locale, bensì anche per il turismo. In collaborazione con quest'ultimo, dunque, in futuro la qualità del paesaggio andrà valorizzata ancor meglio.

### 5.1.4 Occupazione decentrata del territorio

Non vi è alcuna necessità di attuare ulteriori interventi sul fronte dell'occupazione decentrata del territorio. Anche in futuro gli strumenti di promozione a favore dell'agricoltura dovranno fornire un notevole contributo in tal senso. Parallelamente, i Cantoni saranno chiamati a fissare priorità e a definire in modo ancor più accurato se e dove mantenere l'insediamento (p.es. conservazione dell'infrastruttura).

### 5.1.5 Benessere degli animali

La detenzione rispettosa degli animali da reddito agricoli resterà un interesse importante della popolazione. La legislazione elvetica in materia di protezione degli animali è già ben strutturata, essendo stata rivista soltanto due anni fa con il fine di garantire un elevato standard di protezione. Pertanto non sono necessari ulteriori provvedimenti. Gli sforzi vanno concentrati, invece, nell'accrescere la partecipazione ai programmi per forme di stabulazione particolarmente rispettose degli animali, soprattutto per le categorie attualmente poco rappresentate.

### 5.1.6 Competitività

L'ulteriore apertura dei mercati agricoli rappresenta una sfida fondamentale per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera. Gli effetti sul mercato svizzero sono mitigati dai prezzi dei prodotti agricoli tendenzialmente al rialzo a livello internazionale e dal vantaggio rappresentato dalla prossimità visto l'aumento dei costi di trasporto. L'obiettivo è mantenere le quote di mercato sul piano interno e aumentare quelle nel settore dell'esportazione in ambiti caratterizzati da un basso livello di approvvigionamento con merce indigena. Per raggiungere tale obiettivo occorre aumentare considerevolmente la competitività. In primo luogo va coerentemente sfruttato il potenziale di riduzione dei costi esistente a tutti i livelli onde poter competere, sul fronte dei prezzi, con la concorrenza estera. A causa della stretta interazione e della notevole interdipendenza di produzione e settori a valle è importante migliorare la competitività dei prezzi a tutti i livelli, ossia dal produttore al commerciante passando per l'addetto alla trasformazione. I prezzi tendenzialmente al rialzo sui mercati agricoli internazionali nonché l'aumento dei costi di trasporto potrebbero rappresentare un vantaggio per i produttori svizzeri e accrescerne la competitività. Il franco svizzero forte, invece, ha l'effetto contrario e costituisce, per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera, una notevole sfida. In secondo luogo si dovrà migliorare la valorizzazione dell'alta qualità dei prodotti svizzeri. A tal proposito sono particolarmente importanti i tre elementi chiave della strategia della qualità "leadership qualitativa", "offensiva di mercato" e "partnership qualitativa". È fondamentale, inoltre, che venga creata maggior trasparenza sui mercati, migliorata l'informazione dei consumatori e consolidata la cooperazione inter e intrasettoriale lungo l'intera filiera del valore aggiunto.

### 5.1.7 Sostenibilità sociale

Il mutamento delle condizioni quadro richiede un grande sforzo da parte dell'agricoltura. Gli adeguamenti a livello di politica agricola devono avvenire a un ritmo tale da lasciare alle famiglie il tempo necessario ad adeguarsi alle nuove condizioni quadro e da consentire ai redditi agricoli di evolvere di pari passo con quelli del resto della popolazione. A seconda del ritmo di un'eventuale apertura del mercato, si renderanno necessarie misure collaterali che assicurino uno sviluppo socialmente sostenibile e che consentano all'agricoltura e alla filiera alimentare di adeguarsi facilmente alle nuove condizioni quadro. A tal fine, per un determinato periodo sono necessari fondi supplementari, il cui ammontare dipende anche dall'andamento dei prezzi sulle piazze internazionali. A seconda della portata dell'aumento dei prezzi (cfr. riquadro 2) varierà il fabbisogno finanziario per le misure collaterali.

È necessario ampliare il margine di manovra imprenditoriale delle aziende, eliminando le restrizioni di natura strutturale. A seconda delle caratteristiche della singola azienda, alle condizioni quadro future la gestione a titolo principale e quella a titolo accessorio sono forme aziendali altrettanto promettenti. Non spetta quindi allo Stato spingere lo sviluppo strutturale in una determinata direzione. Anche la diversificazione dell'attività in settori affini all'agricoltura è un modo per reagire alla progressiva apertura dei mercati. A tal riguardo esiste ancora un enorme potenziale da sfruttare. Nei prossimi anni le abitudini alimentari dei consumatori in Svizzera e all'estero muteranno notevolmente: da un lato si confermerà la tendenza verso un maggiore consumo fuori casa e di prodotti pronti e, dall'altro, si produrranno cambiamenti legati all'evoluzione demografica (invecchiamento della popolazione, quota più elevata di persone con un passato di migrazione). Pur rappresentando una grande sfida in particolare per la filiera alimentare, ciò offre anche nuove opportunità di smercio.

### 5.1.8 Compatibilità a livello internazionale

In linea di massima si può partire dal presupposto che la politica agricola svizzera saprà evolvere in maniera autonoma (cfr. riquadro 1). Il margine di manovra in ambito non tariffario resterà tuttavia limitato per la Svizzera, che è un Paese piccolo. La tendenza, in atto a livello internazionale, a ridurre il sostegno agricolo che distorce il mercato e a promuovere maggiormente l'agricoltura attraverso strumenti disaccoppiati è destinata a continuare. I pagamenti diretti e gli aiuti agli investimenti in futuro si concentreranno sempre più sulla fornitura mirata di prestazioni d'interesse generale. L'eventuale conclusione del ciclo di Doha significherebbe, per la Svizzera, dover ridurre drasticamente la protezione

alla frontiera con conseguente calo dei prezzi alla produzione. È fondamentale che la politica agricola svizzera anticipi con il dovuto tempismo questi sviluppi.

#### 5.1.9 Costi della politica agricola

Per principio, è nell'interesse della società che l'agricoltura fornisca le prestazioni d'interesse generale con i minori costi possibili per consumatori e contribuenti. Considerato il progresso tecnico e la possibilità di ridurre i costi strutturali, il sostegno di cui alla politica agricola potrà essere ridotto ulteriormente entro il 2025, essenzialmente tramite lo smantellamento della protezione alla frontiera. Il fabbisogno di fondi della Confederazione dipende dal ritmo con cui avverrà la riduzione di tale protezione e dall'entità dell'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli sui mercati internazionali. Se, al contrario, il processo sarà rapido e la crescita dei prezzi contenuta serviranno, almeno temporaneamente, più fondi.

#### 5.2 Sintesi della necessità d'intervento nei tre scenari

Nel capitolo precedente è stata illustrata la necessità d'intervento a seconda dei cambiamenti che verosimilmente subiranno le condizioni quadro (scenario 2). Nella tabella 4, alla colonna "necessità d'intervento scenario 2" sono riassunti i risultati di tale analisi in base alle lacune evidenziate al punto 2.2. La tabella 4 mostra inoltre quali differenze vi sarebbero a livello di necessità d'intervento qualora dovesse presentarsi lo scenario 1 o 3. Le più importanti sono brevemente spiegate di seguito.

**Tabella 4: Sintesi della necessità d'intervento a seconda dello scenario**

Obiettivo	Aspetto	Lacuna	Necessità d'intervento per obiettivo		
			oggi	Scenario 1	Scenario 2
<b>Sicurezza dell'approvvigionamento</b>	Produzione di calorie	no	→	→	↗
	Stabilità della produzione	no	→	↗	↑
	Quantità di suolo	grande	↑	↑	↑
<b>Basi vitali naturali</b>	Biodiversità	media	↑	↗	↗
	Qualità dell'acqua	media	↗	↗	↗
	Qualità dell'aria	grande	↑	↗	→
	Qualità del suolo	media	↗	↗	↗
	Clima	no	↑	↑	↗
	Efficienza nell'impiego delle risorse	grande	↑	↑	↑
<b>Paesaggio rurale</b>	Preservazione dell'apertura del paesaggio	media	↗	↗	→
	Qualità del paesaggio	media	↑	↗	→
<b>Occupazione decentrata del territorio</b>		no	→	→	→
<b>Benessere degli animali</b>		media	↗	→	↘
<b>Competitività</b>	Competitività dal profilo dei prezzi	grande	↑	↗	→
	Creazione di valore aggiunto attraverso la qualità	grande	↑	↗	→
<b>Sostenibilità sociale</b>	Sostenibilità sociale	no	↑	↗	→
<b>Compatibilità a livello internazionale</b>		grande	↑	↗	→
<b>Costi della politica agricola</b>		media	↘	↘	↓

Legenda: notevole necessità d'intervento  
 moderata necessità d'intervento  
 modesta o nessuna necessità d'intervento

### 5.2.1 Necessità d'intervento nello scenario "crescita costante" (scenario 1)

In caso di crescita costante, la necessità d'intervento è tendenzialmente superiore rispetto a quella dello scenario 2 per quanto riguarda le basi vitali naturali, il paesaggio e il benessere degli animali. La domanda di prestazioni in questi ambiti e quindi anche la disponibilità a pagare sono più elevate se la situazione economica è buona. A differenza dello scenario 2, non vi è alcuna necessità d'intervento in relazione alla sicurezza dell'approvvigionamento dato che, viste le buone condizioni d'approvvigionamento a livello internazionale, le fluttuazioni della produzione in Svizzera possono essere oltremodo compensate mediante un aumento delle importazioni.

L'apertura dei mercati comporta una maggiore diminuzione dei prezzi all'interno del Paese, dato il basso livello dei prezzi sul piano internazionale. In questo frangente l'accrescimento della competitività acquisisce dunque una valenza ancor maggiore. Per garantire uno sviluppo socialmente sostenibile, il finanziamento di misure collaterali richiede più fondi rispetto allo scenario 2.

### 5.2.2 Necessità d'intervento nello scenario "instabilità permanente" (scenario 3)

L'evoluzione messa in evidenza dallo scenario "instabilità permanente" va nella direzione opposta: in questo caso, infatti, la sicurezza dell'approvvigionamento rappresenta una sfida ancor più impegnativa. Non solo i prezzi sono generalmente alti all'interno del Paese ma, nel contempo, la penuria di materie prime e risorse si ripercuote anche sui prezzi dei mezzi di produzione e le fluttuazioni si fanno più frequenti. Per questo diventa ancor più importante cercare di ridurre la dipendenza dalle importazioni di materie prime e risorse.

In questo scenario si verificano il calo del potere d'acquisto e l'aumento dei prezzi a livello internazionale, pertanto la protezione alla frontiera viene ridotta autonomamente per evitare un rincaro dei prezzi al consumo. Nel contempo, i fondi della Confederazione a favore dell'agricoltura saranno più contenuti dati il calo del reddito e il maggior fabbisogno in altri settori. In questo caso per le basi vitali naturali, il paesaggio e il benessere degli animali sarebbero disponibili tendenzialmente meno fondi.

### 5.3 Conclusioni

Sulla scorta dell'analisi attuata finora, nella maggior parte degli ambiti vi è necessità d'intervento o perché gli obiettivi non sono ancora stati raggiunti o perché lo sviluppo futuro delle condizioni quadro ne pregiudicherà il raggiungimento. Per quanto concerne la *sicurezza dell'approvvigionamento* a causa di mercati sempre più volatili è necessario prestare particolare attenzione alla stabilità della produzione, onde evitare, in simili situazioni, difficoltà di approvvigionamento sul piano interno. Inoltre, per conservare a lungo termine il potenziale di produzione è indispensabile proteggere meglio la risorsa suolo che è notoriamente limitata e praticamente non rinnovabile. In riferimento alle altre *basi vitali naturali* sono necessari ulteriori miglioramenti sia in relazione alla biodiversità sia nei settori acqua, aria e clima. L'aumento dell'efficienza delle risorse assume, in questo contesto, un ruolo chiave. Anche i consumatori possono dare il loro contributo adottando un comportamento responsabile. Vi è necessità d'intervento anche nel settore del *paesaggio rurale* per quanto concerne la preservazione dell'apertura (soprattutto nella regione d'estivazione) e la conservazione della diversità. Alla luce di ulteriori aperture dei mercati occorre altresì migliorare la *competitività* dal profilo sia dei costi sia della valorizzazione della qualità dei prodotti. In questo contesto anche la garanzia della *sostenibilità sociale* diventa una sfida importante.

Questa necessità d'intervento è valida in parte anche per gli altri due scenari anche se, a seconda dei casi, alcuni elementi diventano più importanti e altri meno o altri diventano addirittura irrilevanti. Nel definire la strategia va considerato anche questo aspetto.

Spesso sono possibili miglioramenti sostenibili solo se la politica agricola tiene adeguatamente conto delle diverse interazioni dell'agricoltura con altri settori, senza rimanere focalizzata sul settore stesso. Non è sufficiente, ad esempio, che l'agricoltura migliori la propria competitività se ciò non avviene anche nei settori a monte e a valle; oppure che l'agricoltura riduca le emissioni di gas serra, se la sensibilità ecologica non si diffonde anche sul fronte dei consumi. La collocazione dell'agricoltura nel contesto dell'intera filiera alimentare, dell'ambiente e delle aree rurali come pure la crescente interazione sul piano internazionale vanno dunque tenute maggiormente in considerazione. Ciò significa che è necessario sia coordinare meglio con gli altri ambiti politici gli strumenti finora utilizzati sia svilupparne di nuovi. Il campo d'applicazione della politica agricola va dunque esteso al di là dello stretto ambito agricolo e diretto verso una politica integrale che inglobi agricoltura e alimentazione.

## 6 Strategia

### 6.1 Principi

La strategia presentata si fonda sui cinque principi di seguito riportati.

#### 1. Sviluppare la politica agricola sulla base della riforma attuata finora

La strategia deve riallacciarsi alle tappe di riforma realizzate finora. Il maggiore orientamento dell'agricoltura al mercato e la promozione della sostenibilità devono continuare a rappresentare le fondamenta della politica agricola. I progressi vanno consolidati e le lacune colmate, senza perdere di vista l'evoluzione futura delle condizioni quadro. La strategia si basa sugli strumenti e i provvedimenti applicati attualmente, tracciando la via per perfezionarli e individuando gli aspetti da completare. A tale scopo, è necessario garantire la maggiore continuità possibile nell'ambito dell'ulteriore sviluppo.

#### 2. Considerare adeguatamente l'incertezza degli sviluppi futuri

L'evoluzione delle condizioni quadro è molto incerta. Sono stati pertanto elaborati tre scenari, sulla base dei principali fattori d'influsso. Siccome lo scenario "controllo della penuria" è quello che meglio rispecchia gli attuali rischi e opportunità (cfr. pt. 3.2.4), la strategia di politica agricola dovrebbe essere impostata su di esso e adeguatamente adattata nel caso in cui le condizioni quadro si spostassero gradualmente verso lo scenario 1 o 3 (cfr. pt. 3.2.4). Se si presentasse lo scenario 1, ad esempio, acquisirebbero maggiore rilevanza gli aspetti paesaggio e competitività, mentre nello scenario 3 sarebbe la stabilità della produzione ad avere un peso maggiore. L'impostazione sullo scenario 2 comporta che la strategia includa altresì i principali elementi di entrambi gli altri scenari, garantendo la maggiore flessibilità possibile. Se necessario, i diversi elementi strategici possono essere ponderati in maniera più o meno approfondita e la strategia adattata agli effettivi sviluppi delle condizioni quadro.

#### 3. Considerare la collocazione dell'agricoltura sulla base di un approccio integrale

Nella strategia l'agricoltura non deve essere trattata in maniera separata, bensì collocata in un contesto, tenendo adeguatamente conto del suo ruolo nell'economia, nel territorio e nell'ambiente nonché dell'interazione sul piano internazionale. L'agricoltura e quindi anche la politica agricola presentano i seguenti punti in comune con altri ambiti tematici:

- A) **Filiera alimentare:** settori a monte, trasformazione, commercio e consumatori
- B) **Ambiente:** suolo, acqua, aria, clima, risorse naturali, biodiversità e benessere degli animali
- C) **Aree rurali:** energie rinnovabili, foresta, turismo, paesaggio, pianificazione del territorio, sviluppo regionale
- D) **Sistema delle conoscenze agricole:** ricerca, formazione, consulenza

Pur essendo incentrata sull'agricoltura, la strategia deve trattare e considerare adeguatamente il suo rapporto con altri settori. Nel grafico sottostante è rappresentata schematicamente la collocazione dell'agricoltura in altri settori (fig. 3).

**Figura 3: Collocazione dell'agricoltura**



4. Coinvolgere politica e attori privati nell'attuazione

In linea di principio, l'agricoltura e la filiera alimentare sono direttamente interessate a un'evoluzione sostenibile a lungo termine e pertanto svolgono un ruolo importante nell'attuazione della strategia. Parallelamente, la politica deve fissare condizioni quadro che fungano da correttivi del fallimento del mercato soprattutto nel settore dei beni pubblici. È pertanto necessario l'impegno sia degli attori privati sia della politica. Visto il ruolo importante svolto dallo Stato e dagli attori privati nell'attuazione della strategia, essa non è destinata soltanto alla politica, bensì a tutti gli attori e gruppi d'interesse (dai produttori ai consumatori). Nella spiegazione della strategia è quindi stata inserita una colonna (cfr. pt. 6.3) che mostra quali attori sono in primo luogo responsabili dell'attuazione dei singoli elementi strategici.

5. Garantire la capacità di anticipare gli sviluppi sul piano internazionale e di assumere le proprie responsabilità

In linea di principio, gli sviluppi sul piano internazionale e nazionale definiti negli scenari costituiscono il quadro in cui si muovono l'agricoltura e la filiera alimentare e che si ripercuotono sul sistema. Soprattutto nel contesto internazionale si tratta di tenere in considerazione le interazioni. Da un lato la strategia deve anticipare gli sviluppi rilevanti sul piano internazionale (p.es. l'apertura del mercato), dall'altro la Svizzera deve assumersi le proprie responsabilità in un mondo globale. Quest'ultimo aspetto è importante sia in riferimento all'utilizzo sostenibile delle risorse e della protezione climatica sia in relazione alla questione della sicurezza alimentare globale (parola chiave: global public goods). In qualità di Paese importatore netto di derrate alimentari le nostre abitudini alimentari si ripercuotono non soltanto in Svizzera, bensì anche nei Paesi esportatori, sull'ambiente e sulle risorse naturali nonché sulla sicurezza alimentare della popolazione locale.

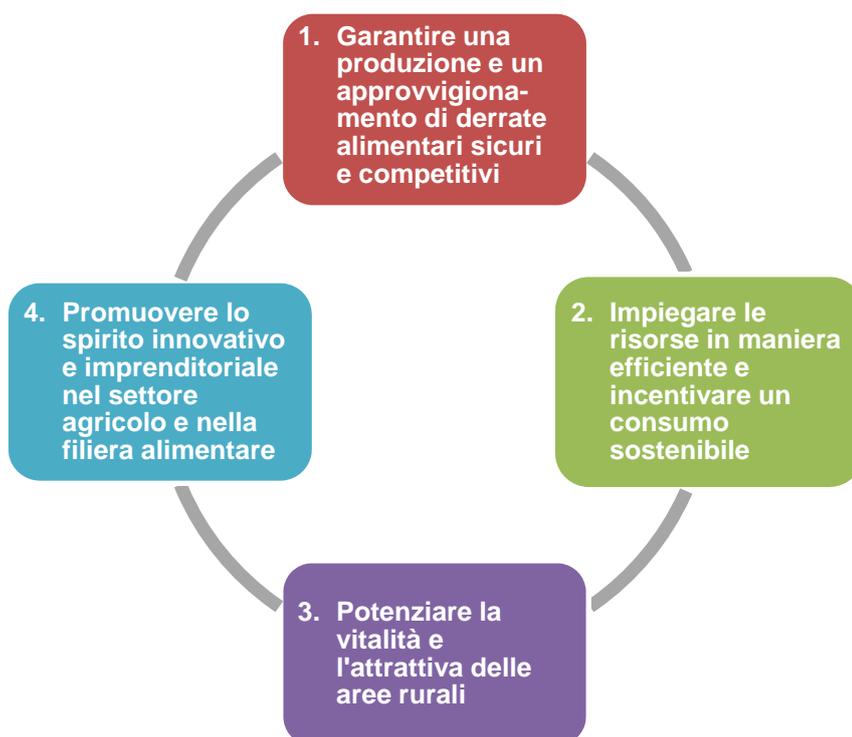
## 6.2 Sintesi della strategia

Gli obiettivi della politica agricola giusta l'articolo 104 Cost. sono ben radicati nella popolazione e mantengono la loro validità per l'orizzonte temporale 2025. La futura politica agricola dovrà dunque essere impostata su di essi. Considerati il potenziale di miglioramento della politica attuata finora e la necessità d'intervento risultante dalle nuove sfide, andranno perfezionati gli strumenti attualmente in uso. Le sfide, tuttavia, potranno essere vinte solo ampliando il campo d'applicazione della politica agricola. In tal modo si potrà tenere maggiormente conto della collocazione dell'agricoltura nella filiera alimentare (settori a monte, trasformazione, commercio e consumatori), nell'ambiente (biodiversità, suolo, acqua, aria, clima, energia, benessere degli animali), nelle aree rurali (paesaggio, foresta, turismo, pianificazione del territorio, sviluppo regionale) e nel sistema delle conoscenze agricole (ricerca, formazione, consulenza) e considerare ancor più l'agricoltura come un anello della catena. Quanto suesposto implica una duplice strategia, basata sui due pilastri seguenti:

1. coerente **ottimizzazione della politica agricola attuata finora**;
2. **ampliamento** dell'attuale politica agricola **verso una politica integrale per l'agricoltura e la filiera alimentare**.

Questa strategia consente di raggiungere l'obiettivo prioritario di un'agricoltura e di una filiera alimentare sostenibili nell'orizzonte temporale 2025. Sarà concretizzata attraverso i quattro ambiti tematici illustrati qui sotto (cfr. fig. 4)

**Figura 4: Ambiti tematici della strategia**



Questi quattro ambiti tematici beneficiano già di un sostegno nel quadro dell'attuale politica agricola. Secondo la duplice strategia, per ognuno di essi occorre ottimizzare gli strumenti attualmente a disposizione in vista delle future condizioni quadro e sviluppare, al contempo, nuovi approcci e strumenti che garantiscano una politica integrale.

Ogni ambito tematico include diversi elementi strategici. Considerata l'elevata complessità del sistema agricolo e le numerose interdipendenze tra i singoli parametri, alcuni elementi della strategia possono essere applicati a più ambiti tematici. L'aumento dell'efficienza nell'impiego delle materie prime e delle risorse, ad esempio, non è importante soltanto per la conservazione delle risorse, bensì contribuisce

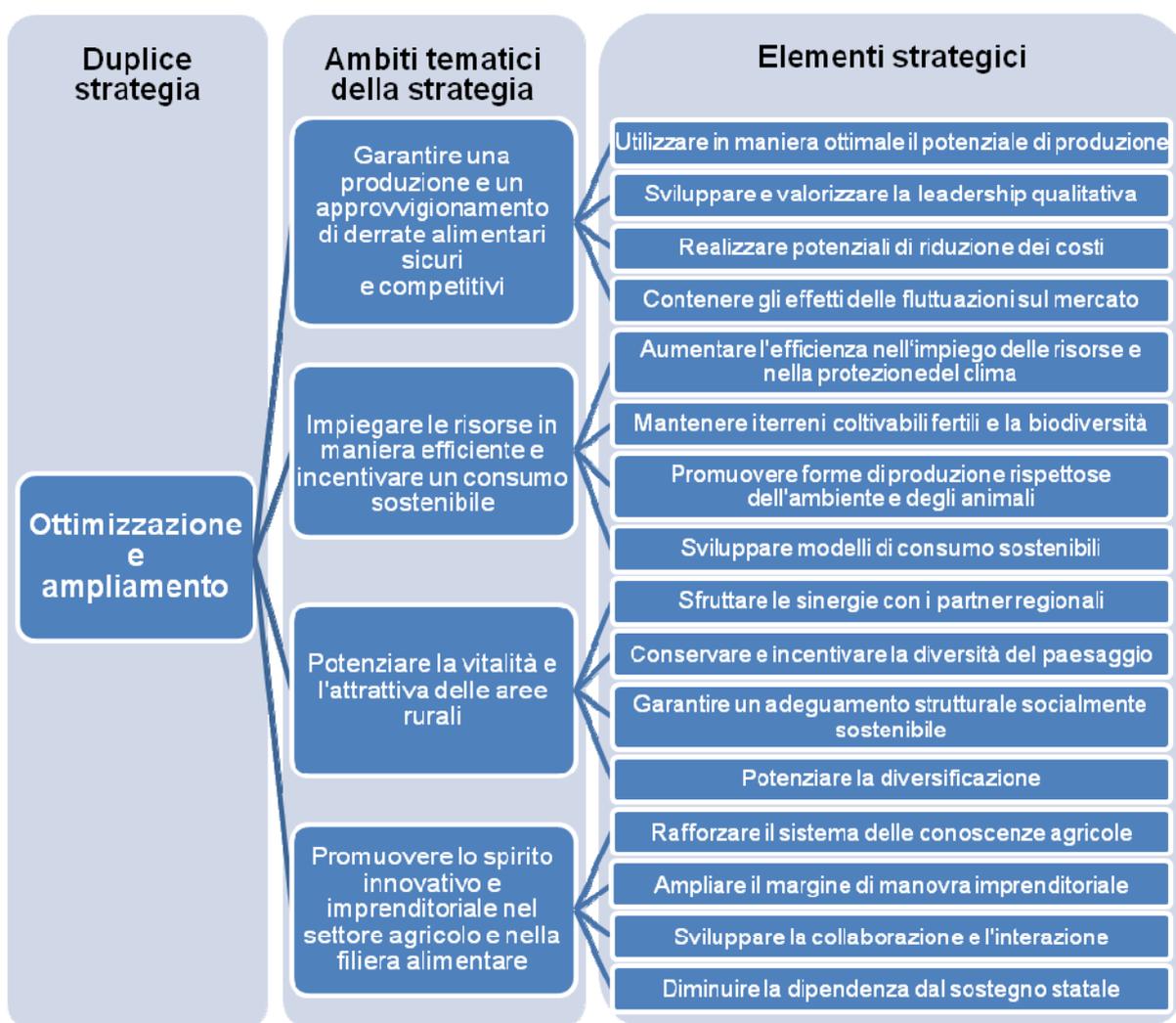
anche ad accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento e la competitività. Per una migliore comprensione, i singoli elementi della strategia sono classificati nell'ambito tematico al quale contribuiscono in misura maggiore.

### Riquadro 3: Produzione agricola e prestazioni d'interesse generale

La multifunzionalità dell'agricoltura è caratterizzata dalla stretta correlazione nella fornitura di beni pubblici e privati. La produzione di derrate alimentari (beni privati) genera esternalità positive che hanno le caratteristiche dei beni pubblici (prestazioni d'interesse generale). Qualora fossero solo le condizioni di mercato a essere determinanti, l'offerta di prestazioni d'interesse generale sarebbe inferiore alla domanda da parte della società (fallimento del mercato). La produzione indigena sarebbe notevolmente inferiore e si concentrerebbe nelle zone più favorite generando effetti negativi per la sicurezza dell'approvvigionamento, il paesaggio, la biodiversità e l'occupazione decentrata del territorio. Mentre il compito principale dell'agricoltura e degli altri attori della filiera alimentare resta la produzione di derrate alimentari per il mercato privato, quello della politica agricola è la correzione, tramite misure adeguate (p.es. incentivi finanziari, prescrizioni), del fallimento del mercato e, di conseguenza, la fornitura di prestazioni d'interesse generale nella misura auspicata dalla società.

Gli ambiti tematici strategici sono descritti singolarmente ai punti 6.3.1 fino a 6.3.4. Di seguito si riporta schematicamente la sintesi della strategia.

Figura 5: Sintesi della strategia



### 6.3 Descrizione della strategia

#### 6.3.1 Ambito tematico 1: garantire una produzione e un approvvigionamento di derrate alimentari sicuri e competitivi

Cosa	Come	Chi
<b>Utilizzare in maniera ottimale il potenziale di produzione</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• In Svizzera la superficie disponibile per la produzione agricola, pari a 0,14 ettari per abitante, è molto piccola, ragion per cui occorre utilizzare al meglio il potenziale naturale per la produzione di derrate alimentari. Devono essere forniti incentivi tali da garantire che l'intensità di produzione sia conforme alle condizioni locali e che vengano tenuti in considerazione i limiti sopportabili dagli ecosistemi. I miglioramenti necessari nel settore ecologico vanno ottenuti aumentando l'efficienza nell'impiego delle risorse, in modo che la produzione, nel complesso, rimanga stabile al livello attuale.</li><li>• Onde evitare un ulteriore incremento delle importazioni di alimenti per animali, occorre aumentare la produzione campicola in Svizzera. Ciò consentirà al nostro Paese di fornire anche un determinato contributo alla sicurezza alimentare globale.</li><li>• L'attuale stato delle conoscenze è insufficiente e pertanto è necessario intensificare la ricerca sui limiti sopportabili dagli ecosistemi e sul livello di produzione possibile dal profilo della sostenibilità.</li></ul>	Agricoltura, filiera alimentare, politica, ricerca

Cosa	Come	Chi
<p><b>Sviluppare e valorizzare la leadership qualitativa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'agricoltura e la filiera alimentare sono tenute a migliorare il valore aggiunto applicando coerentemente la strategia della qualità, i cui capisaldi sono il rispetto delle prescrizioni sanitarie e sulla protezione dell'ambiente e degli animali come pure delle disposizioni della PER quale presupposto per il versamento di pagamenti diretti. Sulla base di ciò possono venir definiti livelli qualitativi supplementari, se necessario tutelati dallo Stato, che si distinguono o perché sono particolarmente ecologici (bio e PI) o per la loro provenienza (p.es. DOP).</li> <li>• Affinché sia possibile mantenere le quote di mercato all'interno del Paese e guadagnarne di nuove occorre ampliare gli strumenti nel settore della promozione dello smercio, ponendo l'accento in particolare sulla penetrazione di nuovi mercati d'esportazione (offensiva di mercato).</li> <li>• Nel quadro della partnership qualitativa tutti gli attori della filiera del valore aggiunto sono chiamati a sostenere la strategia della qualità. Un elemento importante è rappresentato dai progetti collettivi e da un'identità visiva comune per i diversi partner del mercato.</li> <li>• Affinché i consumatori siano disposti a fornire il loro contributo per aumentare il migliore valore aggiunto nella filiera alimentare, è necessaria una comunicazione chiara e trasparente. A tal fine occorre uniformare le norme di etichettatura e renderle più comprensibili per i consumatori. Gli strumenti disponibili nel settore della promozione dello smercio e della caratterizzazione vanno sviluppati ulteriormente in modo da valorizzare ancor più le caratteristiche dirette dei prodotti, la qualità dei processi, ma anche le prestazioni d'interesse generale insite nella produzione (p.es. paesaggio).</li> </ul>	<p>Agricoltura, filiera alimentare, politica</p>

Cosa	Come	Chi
<p><b>Realizzare potenziali di riduzione dei costi</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Occorre sfruttare le possibilità di ridurre i costi lungo l'intera filiera del valore aggiunto (agricoltura, trasformazione e distribuzione). Oltre alla migliore valorizzazione della qualità, l'utilizzo coerente del potenziale di riduzione dei costi costituisce il secondo presupposto importante per poter superare le sfide rappresentate dalle imminenti aperture dei mercati. Onde poter sfruttare al contempo le opportunità sui mercati d'esportazione, in linea di principio è opportuno mirare a un'apertura dei mercati reciproca. Quale contropartita possono essere eliminati gli strumenti di sostegno del mercato tuttora esistenti. Affinché la liberalizzazione non avvenga a scapito dell'uomo e dell'ambiente, occorre rafforzare l'impegno sul piano internazionale in vista di implementare i criteri sociali ed ecologici nella normativa commerciale internazionale.</li> <li>• Occorre verificare se le prescrizioni e le condizioni vigenti sono efficaci ed efficienti. Qualora si riscontrasse che i costi riconducibili a determinate prescrizioni e condizioni sono maggiori rispetto ai vantaggi da esse procurati, esse vanno allentate o abrogate.</li> <li>• È necessario sfruttare il potenziale di riduzione dei costi anche per evitare un incremento dei prezzi al consumo a causa del rialzo dei prezzi dell'energia e delle materie prime. La riduzione dei costi rientra quindi anche nell'interesse dei consumatori e dovrebbe permettere di mantenere invariato il potere d'acquisto per quanto concerne le derrate alimentari. Questo aspetto assumerebbe una valenza maggiore qualora dovessero aumentare le disparità tra i redditi dei diversi strati della popolazione.</li> <li>• La filiera alimentare è caratterizzata da forti asimmetrie tra i diversi attori (numerosi produttori, pochi addetti alla trasformazione e alla distribuzione, molti consumatori). Onde permettere un funzionamento efficiente dei mercati e un'equa compensazione degli interessi tra i diversi attori della filiera del valore aggiunto occorre perseguire l'obiettivo di creare la massima trasparenza possibile sui mercati per quanto concerne prezzi e quantitativi (cfr. anche l'ambito tematico 4).</li> </ul>	<p>Politica, agricoltura e filiera alimentare</p>

Cosa	Come	Chi
<p><b>Contenere gli effetti delle fluttuazioni sul mercato</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attualmente è possibile contenere in parte le fluttuazioni eccezionali sui mercati internazionali mediante la protezione alla frontiera. A causa del ridimensionamento della protezione alla frontiera e all'aumento di simili fluttuazioni a livello internazionale cresceranno gli effetti delle oscillazioni di prezzo e di rendimento anche all'interno del Paese, con conseguenze negative sulla stabilità dell'offerta, ma anche sui redditi dell'agricoltura. Per contenerle sono necessari strumenti di stabilizzazione dei redditi e dei mercati su base privata, come ad esempio la produzione contrattuale oppure soluzioni in campo assicurativo o l'istituzione di fondi. Deve essere ancora appurato in che misura è opportuno un sostegno statale e/o un cofinanziamento di strumenti di stabilizzazione dei redditi e dei mercati.</li> <li>• Oltre che per la stabilizzazione a breve termine dei mercati vanno presi provvedimenti anche per contenere l'effetto del cambiamento climatico sulla produzione agricola (p.es. adattamento dei sistemi di produzione, colture che tollerano siccità e calura, irrigazione).</li> </ul>	<p>Agricoltura, settori a valle, categorie, ricerca, politica</p>

6.3.2 Ambito tematico 2: impiegare le risorse in maniera efficiente e incentivare un consumo sostenibile

Cosa	Come	Chi
<p><b>Aumentare l'efficienza nell'impiego delle risorse e nella protezione del clima</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per le basi vitali naturali è tuttora necessario un miglioramento. Esso non deve essere tuttavia ottenuto riducendo la produzione, bensì aumentando l'efficienza nell'impiego delle risorse. Occorre ridurre ulteriormente le perdite di sostanze (p.es. azoto e fosforo) rispetto al livello attuale, diminuendo il carico su suolo, acqua e aria, nonché promuovere la biodiversità. Gli strumenti esistenti per la promozione dell'efficienza nell'impiego delle risorse vanno potenziati. Inoltre, si deve sfruttare coerentemente il potenziale risultante da un'organizzazione ottimale del territorio. A questo riguardo la ricerca può fornire un contributo essenziale sul piano nazionale e internazionale.</li> <li>• A tutti i livelli della filiera alimentare vengono prodotti rifiuti che contengono preziosi elementi nutritivi (p.es. proteine animali, fosforo). Da un lato occorre ridurre tali rifiuti al livello minimo possibile, dall'altro vanno sviluppati procedimenti, che non comportano rischi per la salute, per il recupero di tali elementi nutritivi. Un grande potenziale è dato dal riciclaggio dei fanghi di depurazione e dal riutilizzo dei sottoprodotti della macellazione. Con la chiusura dei cicli delle sostanze è inoltre possibile ridurre le importazioni di alimenti per animali (panelli di soia) e di concimi (p.es. fosfato).</li> <li>• I sistemi di coltivazione e di detenzione vanno sviluppati in modo che la produzione agricola sprigioni meno gas serra (riduzione dell'intensità d'emissione). La gestione del suolo va impostata in modo che il carbonio ivi presente venga mantenuto e, se possibile, aumentato. Vanno inoltre sviluppati, valutati e collaudati per la pratica sistemi di coltivazione rispettosi del clima. Visto che anche la trasformazione e la distribuzione generano emissioni di gas serra, sono necessari miglioramenti anche in tali settori. Attraverso la produzione di energia rinnovabile, in particolare da concimi aziendali e rifiuti organici (p.es. impianti per la produzione di biogas) anche l'agricoltura può contribuire alla protezione del clima. Occorre appurare se, oltre agli strumenti esistenti (programmi sulle risorse, remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica), ne sono necessari altri per promuovere la protezione del clima oppure se è opportuna una partecipazione dell'agricoltura e della filiera alimentare allo scambio internazionale di certificati per la riduzione delle emissioni.</li> <li>• Alla luce della crescente rarefazione dell'offerta d'acqua, in particolare nei mesi estivi, è necessario sviluppare in modo mirato l'infrastruttura d'irrigazione e, nel complesso, ottimizzare la gestione dell'acqua.</li> <li>• Il miglioramento dell'efficienza nell'impiego delle risorse e nella protezione del clima in numerosi settori comporta un calo dei costi di produzione e una minore dipendenza dalle importazioni e fornisce un contributo di rilievo all'ambito tematico 1.</li> </ul>	<p>Agricoltura, filiera alimentare, ricerca, consulenza, politica</p>

Cosa	Come	Chi
<p><b>Mantenere i terreni coltivabili fertili e la biodiversità</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il suolo, quale base di produzione, svolge un ruolo fondamentale per l'alimentazione. Devono essere protette meglio soprattutto le superfici migliori dal profilo agronomico. A tal fine è necessario, da un lato, applicare con maggiore coerenza gli strumenti esistenti e, dall'altro, introdurre provvedimenti supplementari nei settori della pianificazione del territorio, della legge sull'agricoltura e del fisco. Oltre all'aspetto quantitativo è molto importante quello qualitativo. Vanno completate le basi per un'efficace protezione del suolo attualmente lacunose. È inoltre necessario intensificare l'impegno a conservare la fertilità del suolo e a evitare danni irreversibili, nonché applicare maggiormente metodi di produzione rispettosi del suolo.</li> <li>• Gli incentivi a favore della biodiversità vanno potenziati e incentrati ancora maggiormente sulla qualità, prestando particolare attenzione alla conservazione e all'uso della biodiversità funzionale. Occorre mantenere i programmi di promozione dell'agrobiodiversità dimostratisi validi.</li> <li>• Gli attuali sistemi aziendali globali (bio, PI) forniscono un importante contributo alla conservazione della fertilità del suolo e della biodiversità. Laddove possibile vanno quindi sviluppati in funzione delle esigenze e delle nuove conoscenze.</li> </ul>	<p>Agricoltura, ricerca, formazione, consulenza, politica</p>

Cosa	Come	Chi
<p><b>Promuovere forme di produzione rispettose dell'ambiente e degli animali</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le forme di produzione globali, come ad esempio l'agricoltura biologica o la produzione integrata, forniscono un contributo maggiore alla conservazione delle basi vitali naturali rispetto ad altre. Esse vanno pertanto promosse con incentivi mirati a complemento del maggior ricavo che può essere realizzato sul mercato. Alla luce dell'aumento delle importazioni di alimenti concentrati per animali registrato in questi ultimi tempi, è al vaglio una maggiore incentivazione della produzione di ruminanti incentrata sulle superfici inerbite. L'obiettivo deve essere un ulteriore sviluppo degli approcci globali attuali affinché i parametri ecologici, economici e sociali vengano considerati integralmente.</li> <li>• La detenzione degli animali rispettosa delle loro esigenze è, e rimane, un'aspettativa molto importante della popolazione. Le disposizioni in materia di protezione degli animali vanno pertanto mantenute all'elevato livello attuale e si deve fare in modo che aumenti la partecipazione ai programmi di detenzione degli animali particolarmente rispettosa delle loro esigenze. Laddove necessario i programmi nei settori dei pagamenti diretti e degli aiuti agli investimenti vanno ampliati in maniera mirata. Il conflitto di obiettivi tra qualità dell'aria e benessere degli animali va preso in considerazione e le possibilità di ottimizzazione vanno sfruttate in maniera coerente.</li> <li>• Attraverso la commercializzazione mirata di prodotti ottenuti con metodi particolarmente rispettosi dell'ambiente e degli animali s'intende fare in modo che i consumatori coprano una quota possibilmente elevata dei maggiori costi correlati a queste forme di produzione. Anche nel settore della ristorazione si dovrebbe raggiungere una considerevole quota di mercato.</li> </ul>	<p>Agricoltura, ricerca, consulenza, politica, consumo</p>

Cosa	Come	Chi
<p><b>Sviluppare modelli di consumo sostenibili</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attraverso il consumo di derrate alimentari i consumatori influiscono sugli ecosistemi all'interno del Paese e all'estero. Affinché i miglioramenti nell'ambito della produzione, della trasformazione e della distribuzione possano avere il maggiore impatto possibile, devono andare di pari passo con un consumo sostenibile.</li> <li>• Un elemento importante, in tale contesto, è la sensibilizzazione dei consumatori sulla correlazione tra gli acquisti individuali e i loro effetti economici, sociali ed ecologici (p.es. parte del programma d'insegnamento di economia domestica).</li> <li>• È necessario elaborare basi oggettive per un consumo sostenibile. Va migliorato il bilancio ecologico dei prodotti o di determinate tecniche colturali e vanno definiti criteri uniformi di valutazione ecologica dei prodotti e per l'informazione ai consumatori.</li> <li>• Bisogna aumentare le iniziative private di commercializzazione di prodotti ecologici o di quelli ottenuti in maniera sostenibile (ecolabel quali bio / PI o tramite bilancio ecologico dei prodotti) applicando gli strumenti nell'ambito dell'informazione ai consumatori e dell'etichettatura (cfr. l'ambito tematico 1).</li> <li>• Vanno promossi nuovi approcci per incentivare il consumo regionale quali la commercializzazione a livello locale di prodotti o la promozione di società regionali di consumatori o produttori.</li> <li>• Un ulteriore approccio è la regolazione mirata dei consumi tramite incentivi finanziari (p.es. tassa sull'azoto nei prodotti di origine animale o sul CO<sub>2</sub>) o norme in materia di dichiarazione (p.es. obbligo di dichiarazione sulle derrate alimentari importate per via aerea).</li> </ul>	<p>Consumo, politica, formazione, ricerca, agricoltura e filiera alimentare</p>

### 6.3.3 Ambito tematico 3: promuovere la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali

Cosa	Come	Chi
<p><b>Sfruttare le sinergie con i partner regionali</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'agricoltura è strettamente correlata con la restante popolazione nelle aree rurali tramite diverse relazioni economiche e sociali. Assieme alle aziende a monte e a valle, fornisce un notevole contributo al mantenimento dell'occupazione e delle infrastrutture in queste zone. Vanno rafforzati e valorizzati i reciproci rapporti.</li> <li>• In Svizzera, la varietà del paesaggio rurale è di importanza cruciale per il turismo. Per quest'ultimo è di vitale interesse che l'agricoltura continui a fornire questa prestazione. Il settore della ristorazione è un importante canale di smercio per i prodotti agricoli. Vale pertanto la pena sfruttare tali sinergie (p.es. un unico marchio Svizzera, agriturismo).</li> <li>• È necessario intensificare anche la collaborazione con l'artigianato locale e il settore forestale, in modo che i progetti vengano realizzati sempre più in comune. In generale, si tratta di riconoscere, grazie all'impegno comune di tutti gli attori nelle aree rurali, le esigenze della popolazione urbana e le opportunità di mercato a esse connesse e di sfruttare tale potenziale presentando un'offerta adeguata.</li> </ul>	<p>Agricoltura, turismo, artigianato locale, politica</p>
<p><b>Conservare e incentivare la diversità del paesaggio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il paesaggio ha un'importante funzione quale area ricreativa per la popolazione e subisce, al pari del suolo, la pressione causata dall'espansione degli insediamenti. Di conseguenza, risulta necessario proteggere meglio il suolo e quindi anche il paesaggio (cfr. l'ambito tematico 2).</li> <li>• Occorre mantenere i provvedimenti volti a evitare l'avanzamento del bosco e svilupparli in maniera mirata nelle zone ad alta quota, nelle zone declive e nella regione d'estivazione. Al contempo, vanno presi provvedimenti specifici per conservare un paesaggio variato e attraente, cercando un compromesso tra la conservazione (p.es. dei pascoli boscati) e lo sviluppo dinamico del paesaggio.</li> <li>• Tra le importanti risorse delle aree rurali rientrano, oltre al paesaggio rurale, anche l'acqua e le energie rinnovabili. È necessario valutare nuovi approcci per la loro valorizzazione (p.es. partenariati città-campagna).</li> </ul>	<p>Agricoltura, politica</p>

Cosa	Come	Chi
<p><b>Garantire un adeguamento strutturale socialmente sostenibile</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A causa del progresso tecnico il mutamento strutturale in atto nell'agricoltura e nei settori a valle è destinato a continuare. Non va definito un ideale strutturale specifico. Sia le aziende a titolo principale che quelle a titolo accessorio hanno una funzione specifica e una ragione d'essere. Sarebbe controproducente e limiterebbe il margine di manovra imprenditoriale se lo Stato spingesse in una determinata direzione il mutamento strutturale.</li> <li>• Bisogna incentivare attivamente nuove forme d'impresa o forme di collaborazione interaziendale (raggruppamento di terreni in affitto, correzione virtuale delle superfici). Le basi legali nell'ambito dei pagamenti diretti, degli aiuti agli investimenti o del diritto fondiario rurale e sull'affitto devono essere valutate ed eventualmente adeguate in maniera tale da non ostacolare tale sviluppo.</li> <li>• L'adeguamento strutturale deve essere sostenuto anche in futuro tramite gli aiuti agli investimenti. A tal fine è opportuno puntare a un ulteriore sviluppo degli strumenti, in modo che i produttori svizzeri possano operare in condizioni equiparabili a quelle della concorrenza nell'UE.</li> <li>• Un importante presupposto affinché l'agricoltura fornisca prestazioni d'interesse generale nella misura auspicata dalla società è rappresentato da infrastrutture in buono stato e funzionali (p.es. rete viaria o drenaggi). Vanno dunque incentivati il mantenimento della sostanza e il rinnovo delle infrastrutture.</li> <li>• Lo sviluppo strutturale deve avvenire a un ritmo tale da consentire alle famiglie contadine di adeguarsi ai cambiamenti. Affinché tale processo si svolga in maniera ottimale occorre fare una distinzione maggiore tra gli strumenti volti a incentivare le prestazioni d'interesse generale e quelli volti a garantire un'evoluzione socialmente sostenibile. Per superare le crescenti fluttuazioni del mercato devono essere vagliati nuovi strumenti di stabilizzazione dei redditi (cfr. l'ambito tematico 1).</li> <li>• Gli effetti dell'apertura del mercato devono essere attenuati tramite adeguate misure collaterali e lo stanziamento dei fondi necessari. Nell'ambito delle misure sociali collaterali, gli strumenti attuali vanno mantenuti e integrati con nuovi strumenti temporanei (p.es. pagamenti di compensazione, aiuti per l'abbandono dell'attività per i capiazienda più anziani).</li> </ul>	<p>Agricoltura, filiera alimentare, politica</p>

Cosa	Come	Chi
<p><b>Potenziare la diversificazione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerato il progresso tecnico e lo sviluppo strutturale a esso correlato, il dispendio di lavoro nella produzione agricola classica continuerà a diminuire. È quindi opportuno sfruttare il potenziale di crescita nei settori condizionamento, stoccaggio, imballaggio e commercializzazione nonché nel settore della diversificazione. In quest'ultimo sono importanti l'agriturismo, i servizi sociali (p.es green care), la selvicoltura, le prestazioni ambientali e i servizi comunali.</li> <li>• Nell'agricoltura deve essere sviluppata anche la produzione di energie rinnovabili. La priorità va data all'impiego a scopo energetico dei rifiuti organici e all'energia solare ed eolica. La produzione di energia non deve avvenire a scapito di quella di derrate alimentari (concorrenza tra superfici). In tal modo è possibile diminuire la dipendenza dall'energia fossile e contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra (cfr. l'ambito tematico 2).</li> <li>• Devono essere sviluppate nuove combinazioni di reddito e utilizzate maggiormente le ulteriori possibilità offerte all'agricoltura dalle nuove tecnologie di comunicazione.</li> </ul>	<p>Agricoltura, filiera alimentare, politica</p>

6.3.4 Ambito tematico 4: aumentare lo spirito innovativo e imprenditoriale dell'agricoltura e della filiera alimentare

Cosa	Come	Chi
<p><b>Rafforzare il sistema delle conoscenze agricole</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essere più innovativi significa sviluppare nuovi prodotti e processi e realizzarli con successo. A questo scopo bisogna incentivare approcci di ricerca interdisciplinari, creare una rete di conoscenze disciplinari (p.es. IT e lotta alle malerbe), promuovere lo spin-off e mettere a disposizione il capitale di rischio.</li> <li>• È necessario intensificare lo scambio di conoscenze nel settore agricolo, ovvero tra gli agricoltori e i consulenti e ricercatori, istituendo, ad esempio, cerchie tematiche per agricoltori o rafforzando la ricerca di sistema orientata ai problemi (approcci di sistema interdisciplinari e innovativi). L'esperienza in campo agricolo deve essere maggiormente integrata nella ricerca (p.es. in seno a gruppi d'accompagnamento della ricerca o tramite l'"on-farm research"). Viceversa, i ricercatori devono essere maggiormente coinvolti nello scambio di conoscenze e nell'attuazione pratica.</li> <li>• L'insegnamento, la formazione e la consulenza vanno orientati al potenziamento delle capacità imprenditoriali dei futuri agricoltori e di quelli già attivi. La formazione e il perfezionamento professionali devono invece sostenerli e consentire loro di riconoscere e sfruttare positivamente il potenziale economico.</li> <li>• Il sistema delle conoscenze agricole deve essere ottimizzato tramite l'interconnessione, la collaborazione e la cooperazione. La formazione e il perfezionamento professionali vanno rafforzati, in particolare, a livello di PF e scuole universitarie professionali. I nuovi mezzi di comunicazione devono essere utilizzati in maniera attiva (e-learning, Internet e banche dati). Inoltre, il sistema delle conoscenze agricole svizzero deve essere meglio integrato nella società del sapere europea e globale. Attraverso la partecipazione a reti di ricerca europee e l'elaborazione di progetti e programmi di ricerca in collaborazione con diverse istituzioni di ricerca è possibile sfruttare meglio le opportunità offerte dalla ricerca in ambito europeo.</li> </ul>	<p>Ricerca, formazione, consulenza, agricoltura, filiera alimentare, politica</p>

Cosa	Come	Chi
<b>Ampliare il margine di manovra imprenditoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo spirito innovativo e imprenditoriale dell'agricoltura e della filiera alimentare deve avere un riscontro sul piano economico. Le condizioni quadro per l'agricoltura e la filiera alimentare devono pertanto essere impostate in maniera che chi dimostra spirito imprenditoriale venga premiato e non penalizzato. Bisogna evitare restrizioni sul piano strutturale ad esempio nel settore dei pagamenti diretti o degli aiuti agli investimenti.</li> <li>• I coniugi che gestiscono un'azienda in comune devono poter approfittare di tutte le misure di incentivazione (le donne anche in qualità di proprietarie dell'azienda).</li> <li>• Per principio, le norme devono essere maggiormente orientate verso i risultati e gli attori devono godere di maggiore libertà nella scelta del percorso da seguire per il raggiungimento dei risultati auspicati. In tal modo è possibile sostituire determinate prescrizioni vigenti.</li> <li>• La legislazione sulla pianificazione del territorio non deve ostacolare lo sviluppo auspicato verso un'agricoltura più variata e diversificata.</li> <li>• Va promosso il coordinamento delle ispezioni e dei controlli delle condizioni statali e delle label di diritto privato. Devono inoltre essere utilizzate in maniera adeguata le opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione allo scopo di semplificare iter e procedure. In generale, il dispendio amministrativo per gli attori del settore agricolo e della filiera alimentare deve essere proporzionato.</li> </ul>	Politica
<b>Sviluppare la collaborazione e l'interazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collaborazione efficace e fiducia reciproca tra gli attori di mercato sono importanti fattori di successo. Le soluzioni vanno cercate e appoggiate a tutti i livelli del settore. Vanno ampliati il dialogo e la collaborazione in seno alle organizzazioni di categoria, con il sostegno della Confederazione e tramite servizi di consulenza e mediazione.</li> <li>• L'agricoltura deve interagire maggiormente con importanti partner strategici nella filiera del valore aggiunto. Un fattore importante è rappresentato anche dall'interazione con i consumatori. Vanno pertanto sviluppati nuovi approcci volti a rafforzare le relazioni produttori-consumatori (p.es. in seno a cooperative).</li> </ul>	Agricoltura, filiera alimentare, politica

Cosa	Come	Chi
<b>Diminuire la dipendenza dal sostegno statale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'agricoltura continua a beneficiare di un notevole sostegno tramite la protezione alla frontiera e i fondi federali messi a disposizione del settore, creando in quest'ultimo un'elevata dipendenza dalla politica. L'aumento della competitività del settore agricolo e della filiera alimentare (cfr. l'ambito tematico 1) e un maggiore orientamento degli strumenti politici verso gli obiettivi (targeting) consentono di smantellare il sostegno previsto dalla politica agricola a un ritmo socialmente sostenibile riducendo, di conseguenza, la dipendenza del settore dal sostegno statale. Ciò deve aver luogo attraverso la riduzione della protezione alla frontiera.</li> </ul>	Politica, agricoltura e filiera alimentare

#### 6.4 Strategia in caso di evoluzione diversa delle condizioni quadro

Se le condizioni quadro non dovessero evolvere nella direzione ritenuta verosimile (scenario 2), la strategia dovrebbe tener conto anche di tale cambiamento ed essere conseguentemente adeguata. Di seguito sono presentate le principali differenze nella strategia qualora dovesse presentarsi lo scenario 1 o 3.

##### 6.4.1 Adeguamento della strategia nel caso dello scenario "crescita costante" (scenario 1)

Nello scenario 1 gli aspetti concernenti la sicurezza quali l'attenuamento delle fluttuazioni sul mercato assumono minore importanza. A causa della concorrenza più accesa, generata dalla maggiore apertura dei mercati e dal minore livello dei prezzi, guadagnano invece rilevanza gli elementi finalizzati al miglioramento della competitività (leadership qualitativa e riduzione dei costi). Aumenta l'interesse della società verso l'ambiente e l'ecologia. Il contributo dell'agricoltura e della filiera alimentare allo sviluppo economico delle aree rurali passa in secondo piano. La salvaguardia e la promozione di un paesaggio rurale attrattivo assumono invece un carattere fondamentale per le aree rurali. Anche l'aspetto sociale diventa più importante poiché da un lato aumentano notevolmente i redditi degli altri settori economici e dall'altro crollano i prezzi, a causa dell'apertura del mercato e dell'inferiore livello degli stessi sul piano internazionale.

##### 6.4.2 Adeguamento della strategia nel caso dello scenario "instabilità permanente" (scenario 3)

Nello scenario 3 assumono maggior valore gli aspetti di un alto volume di produzione indigena e della stabilizzazione del mercato. Tuttavia, considerato l'elevato livello dei prezzi, ciò non significa che debbano essere introdotti nuovi incentivi alla produzione. Onde garantire, in un contesto di maggiore produzione, uno sviluppo sostenibile dal profilo ecologico, si deve accentuare l'impegno volto ad aumentare l'efficienza energetica e nell'impiego delle risorse. Cresce anche l'importanza della fertilità del suolo, mentre tendono a diminuire le ambizioni riguardo alla riduzione delle emissioni provenienti dall'agricoltura. Lo stesso vale per l'interesse nei confronti del benessere degli animali e della qualità del paesaggio. L'agricoltura e la filiera alimentare si riappropriano di un forte ruolo a livello economico, senza ricorrere a specifici interventi statali. Perde terreno, in generale, la propensione a sostenere l'agricoltura a causa del minore potere d'acquisto e della minore disponibilità di fondi della Confederazione riconducibili alla situazione economica globalmente peggiore.

#### Riquadro 4: Apertura del mercato e libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare

Gli scenari muovono da ipotesi diverse riguardo all'apertura del mercato. Nello scenario 1 si parte dal presupposto di un rafforzamento della collaborazione internazionale e della conclusione del ciclo di Doha. Nello scenario 2 muove dal fatto che la conclusione di accordi multilaterali incontrerà maggiori ostacoli e subirà ritardi in un mondo sempre più multipolare; è tuttavia probabile che il ciclo di Doha si concluderà entro il 2025. Nello scenario 3 si ipotizza un indebolimento della collaborazione internazionale e nessuna ulteriore liberalizzazione. Quale posto occuperebbe, in queste condizioni, un accordo di libero scambio in ambito agricolo con l'UE (ALSA)?

- **Scenario 1:** un ALSA consentirebbe di accedere a nuovi mercati nell'UE e potrebbe quindi essere la risposta all'abolizione della protezione alla frontiera determinata dal ciclo di Doha e da altri accordi di libero scambio bilaterali, che causano perdita di quote di mercato, senza migliorare in maniera decisiva l'accesso al mercato per le esportazioni verso l'UE e i Paesi terzi. Considerata la buona situazione economica sarebbe oltremodo possibile finanziare misure collaterali temporanee.
- **Scenario 2:** a causa dell'innalzamento del livello dei prezzi sul mercato mondiale la crescita dei prezzi, in Svizzera, sarebbe più contenuta. Un ALSA rappresenterebbe un seguito logico alla politica di apertura del mercato attuata finora e all'abolizione del sostegno che distorce il mercato e, al contempo, un importante vettore del miglioramento dell'accesso al mercato UE per i prodotti svizzeri (abolizione degli ostacoli al commercio tariffari e non tariffari). A seconda della durata dei termini transitori il fabbisogno di misure collaterali sarebbe decisamente minore e il possibile conflitto di interessi con le finanze federali, sempre meno cospicue, attenuato.
- **Scenario 3:** la conclusione di un ALSA sarebbe indicata anche in questo scenario per quanto l'argomentazione dell'accesso al mercato passerebbe in secondo piano. In tempi di notevole instabilità la garanzia di un approvvigionamento alimentare costante acquisisce maggiore importanza. Il mantenimento dei dazi non è più giustificabile se diminuisce il potere d'acquisto dei consumatori. Inoltre, i dazi limitano l'accesso a derrate alimentari provenienti dal mercato dell'UE, molto importante per l'approvvigionamento indigeno. Considerato l'aumento dei prezzi anche sul mercato mondiale, però, l'abolizione dei dazi nei confronti dell'UE avrebbe un impatto solo limitato sui prezzi in Svizzera. In caso di soppressione di indirizzi di produzione strategicamente importanti si potrebbe far ricorso, quanto meno a breve termine, alle clausole di salvaguardia dell'accordo o adottare provvedimenti correttivi tramite i pagamenti diretti.

## 7 Procedura futura

Il presente documento di lavoro dovrà essere dapprima discusso con le cerchie interessate. I risultati della discussione sulla strategia a lungo termine saranno utilizzati per approntare la prossima tappa di riforma della politica agricola prevista per il periodo 2014-2017 (Politica agricola 2014-2017). La consultazione sulla Politica agricola 2014-2017 è prevista nel primo semestre del 2011. In tale sede si indicheranno quali elementi della strategia a lungo termine dovranno essere realizzati già nel 2014-2017 e le modalità concrete di realizzazione.

## Elenco delle abbreviazioni

ALSA	Accordo di libero scambio tra Svizzera e UE nel settore agroalimentare
CO <sub>2</sub>	Anidride carbonica
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101
DFE	Dipartimento federale dell'economia
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FMI	Fondo Monetario Internazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
PA	Politica agricola
PER	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
PF	Politecnico federale di Zurigo
PI	Produzione integrata
Pt.	Punto
SAC	Superficie per l'avvicendamento delle colture
SSRA	Sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali
UE	Unione europea
URA	Uscita regolare all'aperto
USA	Stati Uniti d'America