

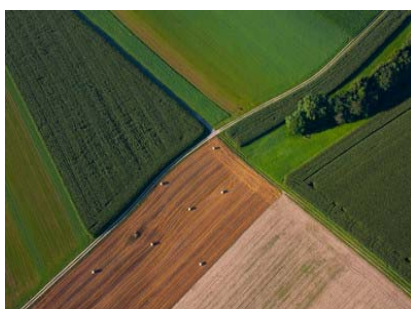


Agosto 2010

Agricoltura e filiera alimentare 2025

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

Riassunto



Scopo del documento di lavoro

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.

Nella prima parte si analizzano l'evoluzione della politica agricola, i risultati ottenuti e le lacune nel raggiungimento degli obiettivi. L'analisi si concentra poi sui possibili sviluppi, fino al 2025, delle condizioni quadro importanti per l'agricoltura e la filiera alimentare. Sulla scorta dei risultati di queste due analisi viene formulata una visione per l'agricoltura e la filiera alimentare. Infine si estrapolano le necessità d'intervento e viene illustrata la strategia grazie alla quale superare le sfide del futuro.

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 dell'ecologia. 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 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. Nella tabella seguente sono riportati gli sviluppi rilevati finora per ogni obiettivo.

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

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.

- **Scenario "crescita costante"**: questo scenario ripropone gli sviluppi rilevati finora.
- **Scenario "controllo della penuria"**: in questo scenario 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.
- **Scenario "instabilità permanente"**: questo scenario 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. Nel reale processo politico, tuttavia,

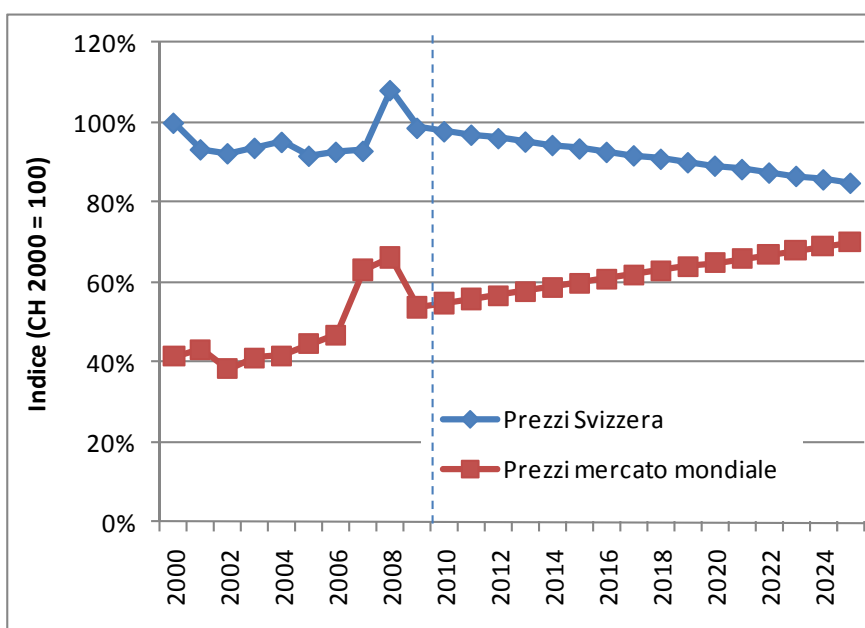
può essere applicata un'unica strategia; si dovrà pertanto decidere, su quale scenario essa dovrà essere sostanzialmente impostata. Visto che lo scenario "controllo della penuria" è quello che considera nella maniera più equilibrata opportunità e rischi futuri, la strategia di politica agricola sarà impostata su di esso. Un simile approccio consente anche di adeguare rapidamente ed efficacemente la strategia, qualora le condizioni quadro evolvessero diversamente dal previsto. Prendendo come spunto le diverse condizioni quadro, lo scenario "controllo della penuria" presenta le seguenti caratteristiche.

Condizione quadro	Scenario "controllo della penuria"
Principali fattori d'influsso	
Sviluppo demografico	Lieve rallentamento della crescita
Crescita economica	Lieve crescita dell'economia mondiale
Cambiamento climatico e catastrofi naturali	Aumento, a lungo termine, della temperatura media di 3-4°C, intensificazione delle catastrofi naturali
Penuria di materie prime e risorse	Calo della disponibilità di materie prime e risorse; aumento dei prezzi e della volatilità
Progresso tecnico	Il progresso tecnico consente soltanto in misura limitata di superare la penuria di risorse
Rapporti di forza nel panorama politico mondiale	Evoluzione verso un mondo multipolare
Altri fattori di natura generale sul piano internazionale	
Fame	Aumento del numero di persone che soffrono la fame
Conflitti e disordini sociali	Aumento del numero di conflitti e disordini sociali
Migrazione	Aumento del numero di rifugiati
Collaborazione sul piano internazionale e liberalizzazione del commercio mondiale	Intensificazione della collaborazione mediante accordi a livello multilaterale (probabile conclusione del ciclo di Doha) e aumento del numero delle alleanze strategiche
Fattori specifici dell'agricoltura	
Sicurezza delle derrate alimentari	Nessuna variazione delle esigenze
Ripercussioni della produzione sull'ambiente	Nessuna variazione delle ripercussioni
Produzione di derrate alimentari	Rallentamento della crescita della produzione
Prezzi delle derrate alimentari e volatilità	Aumento dei prezzi e della volatilità
Tendenze di consumo	Aumento del consumo fuori casa e dei prodotti pronti
Struttura di trasformazione e commercio	Rallentamento del processo di concentrazione nella trasformazione e nel commercio
Livello di sostegno della politica agricola dell'UE	Diminuzione del livello di sostegno dell'UE
Fattori sul piano nazionale	
Politica sociale	Aumento della domanda di assistenza sociale e del fabbisogno di mezzi finanziari
Mercato del lavoro	Lieve aumento del tasso di disoccupazione
Sviluppo territoriale e degli insediamenti	Rallentamento dell'espansione degli insediamenti
Bilancio della Confederazione e debito pubblico	Nessuna variazione del debito pubblico
Potere d'acquisto dei consumatori	Nessuna variazione del potere d'acquisto

Evoluzione dei prezzi

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. Nello scenario "controllo della penuria" 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. Nel grafico seguente è esposto il possibile andamento futuro dei prezzi, prendendo in considerazione esclusivamente le principali tendenze e inserendo l'eventuale volatilità dei prezzi.



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.

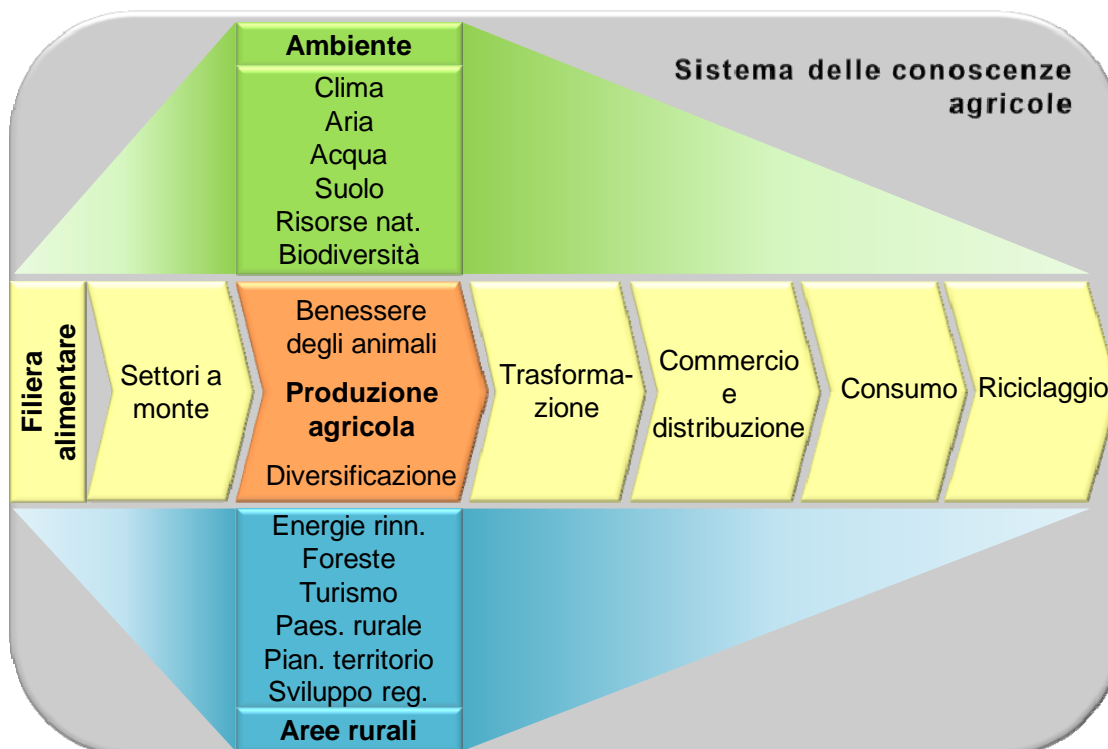
- L'agricoltura svizzera e i suoi partner nel settore della trasformazione e distribuzione hanno successo sul mercato. Concentrandosi sulla qualità, essi riescono a compensare gli svantaggi in termini di costi rispetto ai concorrenti stranieri e quindi a mantenere le quote di mercato all'interno del 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). Nel grafico sottostante è rappresentata schematicamente la collocazione dell'agricoltura negli altri settori.

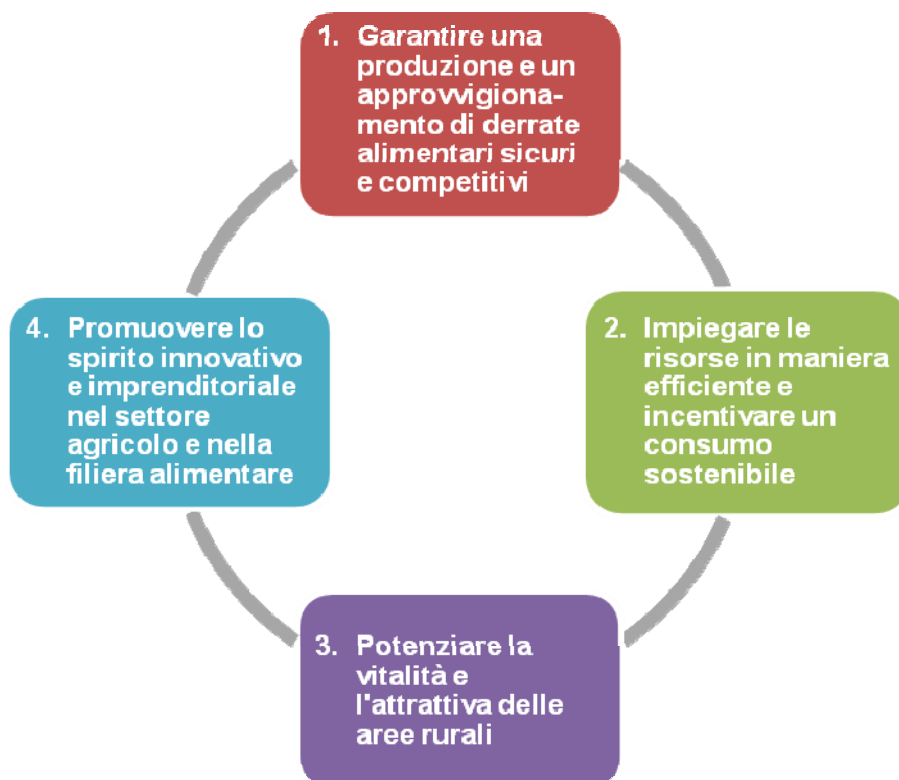


Strategia – Ottimizzazione e ampliamento

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 di derrate alimentari sicuri e competitivi

Occorre assicurare che il potenziale di produzione naturale 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 svizzera. 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.

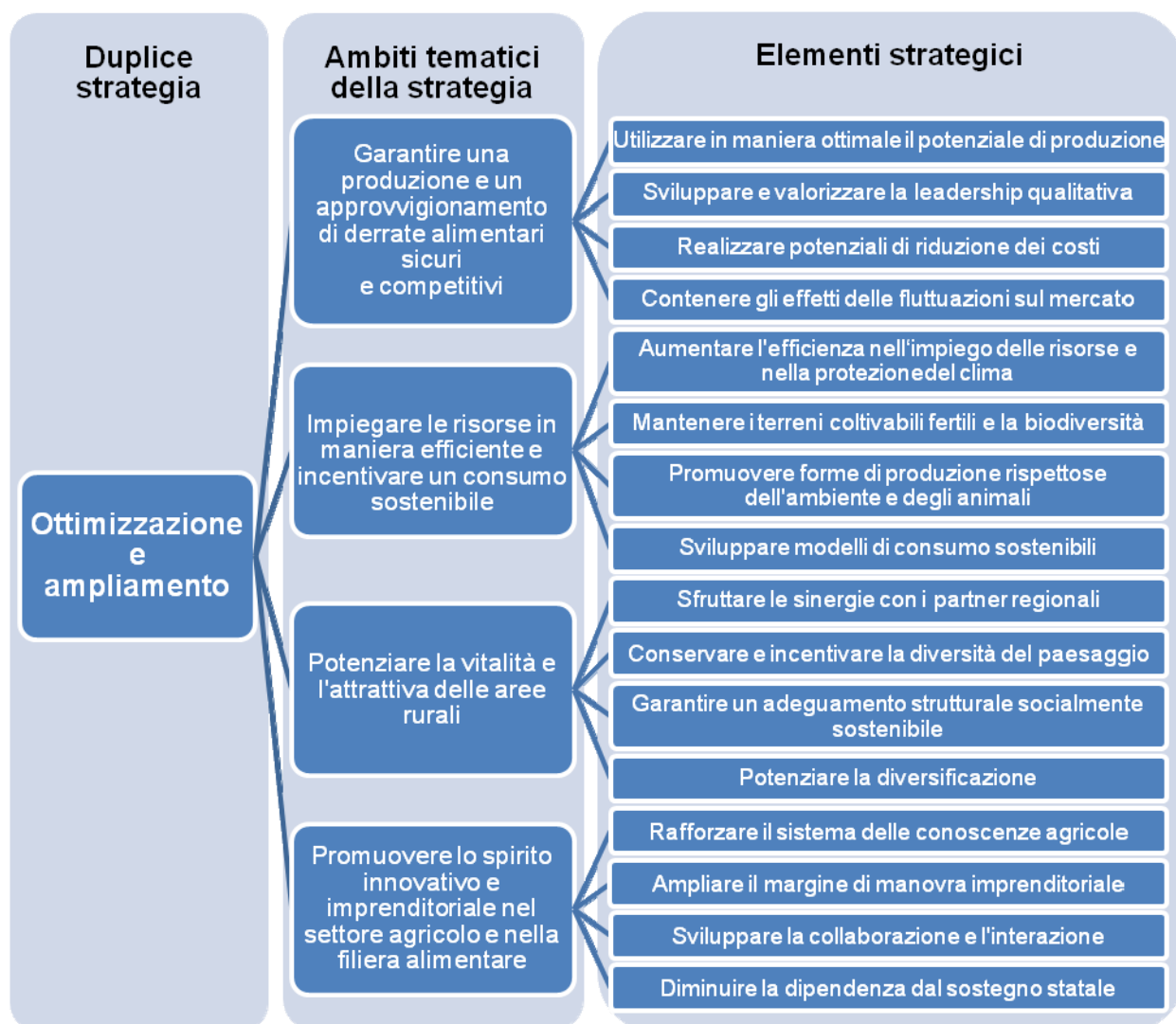
3. Rafforzare la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali

Il progresso tecnico e l'aumento dell'efficienza comportano un minor fabbisogno di manodopera nella produzione agricola classica e di conseguenza un adeguamento delle strutture. 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.

Nello schema seguente è riportata la sintesi della strategia con i suoi quattro ambiti tematici e i rispettivi elementi strategici.



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.