



# **Consultazione concernente la**

## **Politica agricola 2014-2017**

(PA 14-17)

## **Evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017**

## **Rapporto esplicativo**

23 marzo 2011

**Distribuzione:**

UFAG, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berna

E-mail: [schriftgutverwaltung@blw.admin.ch](mailto:schriftgutverwaltung@blw.admin.ch)

Telefono: 031 322 59 38

Fax: 031 322 26 34

**Rapporto online**

Internet: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Dossier "Politica agricola 2014-2017")

In caso di divergenze, fa stato il testo in tedesco.

Per semplificare la lettura del testo si è optato per l'impiego della forma maschile, comunque sempre comprensiva anche di quella femminile.

## **Compendio**

### **Situazione iniziale**

*Sulla scorta di diversi interventi parlamentari, il Consiglio federale ha ricevuto l'incarico di sottoporre al Parlamento proposte di adeguamento della legge sull'agricoltura (LAgr). Dopo una fase transitoria che copre gli anni 2012 e 2013, esso dovrà presentargli anche un decreto federale sui mezzi finanziari a favore dell'agricoltura (limiti di spesa) per il periodo 2014-2017. La revisione di legge e il decreto sui limiti di spesa costituiscono la Politica agricola 2014-2017 (PA 14-17).*

### **Strategia e indirizzo di fondo**

*I provvedimenti di politica agricola hanno il fine di consentire all'agricoltura svizzera di adempiere 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. A tal proposito il Consiglio federale ha messo a punto quattro indirizzi di fondo strategici:*

- 1. garantire una produzione e un approvvigionamento di derrate alimentari sicuri e competitivi;*
- 2. impiegare le risorse in maniera efficiente e incentivare un consumo sostenibile;*
- 3. rafforzare la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali;*
- 4. promuovere lo spirito innovativo e imprenditoriale dell'agricoltura e della filiera alimentare.*

### **Principali modifiche della legislazione**

*Attraverso la PA 14-17 vengono stabilite le misure per l'attuazione di questa strategia per il periodo 2014-2017. Il fulcro è rappresentato dall'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Le misure senza finalità specifiche vengono sostituite da nuovi strumenti mirati. Gli attuali contributi riferiti agli animali sono trasformati in contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e una parte considerevole del contributo di superficie generale in contributi d'adeguamento. Negli ambiti in cui sussistono lacune a livello di obiettivi, dovrà essere progressivamente aumentato l'impiego di fondi. I contributi d'adeguamento dovranno essere ridotti nella misura in cui aumenterà tale fabbisogno di mezzi finanziari. Mantenendo inalterati i mezzi finanziari, in futuro gli obiettivi di politica agricola potranno quindi essere raggiunti in modo migliore rispetto a ciò che è stato il caso finora.*

#### *Principi generali*

- Il principio secondo il quale la Confederazione promuove la fornitura, da parte dell'agricoltura, di prestazioni d'interesse generale tramite i pagamenti diretti, va fissato nella LAgr (art. 2 cpv. 1 lett. b).*
- La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha chiesto al Consiglio federale di integrare la sua proposta di applicazione concernente l'iniziativa parlamentare Bourgeois "Sovranità alimentare"*

*(08.457) del 17 gennaio 2011 nel pacchetto sulla PA 14-17, sottoponendola quindi alla consultazione. Il Consiglio federale ha accolto tale richiesta e ha pertanto inserito nel pacchetto la versione completa della proposta della CET-N senza apportarvi alcuna modifica. Tale proposta prevede di inserire il principio della sovranità alimentare nell'articolo 2 capoverso 4 LAgr.*

#### *Produzione e smercio*

- *La Confederazione può adottare provvedimenti che consentano di sostenere l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia comune della qualità (art. 2 cpv. 3, art. 11, art. 12 cpv. 2 e 3, art. 14 cpv. 4 LAgr).*
- *Nel 2009 sono stati soppressi il contingentamento lattiero e gli aiuti nel settore lattiero, le relative disposizioni di legge possono pertanto essere abrogate (artt. 30-36b, artt. 40-42 e art. 167 LAgr).*
- *Le norme temporanee applicabili al periodo 2008-2011 concernenti l'importo dei supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati vanno abrogate (art. 38 cpv. 3 e art. 39 cpv. 3 LAgr).*
- *Alla Confederazione è data la possibilità di versare contributi per le colture importanti dal profilo dell'approvvigionamento della popolazione (modifica dell'art. 54 LAgr, abrogazione degli artt. 55 e 56 LAgr).*
- *Visto che le piante da fibra non sono riuscite a imporsi sul mercato da quando sono stati introdotti i contributi di coltivazione per queste colture, non vengono più stanziati contributi specifici. Gli utilizzi tecnici di prodotti vegetali in impianti pilota e di dimostrazione non sono più promossi (abrogazione dell'art. 59 LAgr).*
- *I contributi di riconversione, il cui versamento è previsto fino a fine 2011, per adeguamenti della produzione di frutta, verdura nonché a favore della viticoltura vengono soppressi (abrogazione degli artt. 58 cpv. 2 e 66 LAgr).*
- *I contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale in situazioni eccezionali devono poter essere concessi non solo in relazione all'ESB, ma anche in caso di altre epizootie (art. 37 e art. 62 LFE).*

#### *Pagamenti diretti*

- *Onde creare una chiara correlazione tra gli obiettivi perseguiti e i singoli strumenti della sfera dei pagamenti diretti, le prestazioni d'interesse generale giusta l'articolo 104 capoversi 1 e 3 della Costituzione federale (Cost.) vanno promosse, ognuna, con uno specifico strumento (art. 70 LAgr). Vengono proposti i seguenti strumenti nell'ambito dei pagamenti diretti, che prendono il nome dal loro obiettivo principale:*
  - *contributi per il paesaggio rurale volti a preservare l'apertura del paesaggio rurale (art. 71 LAgr);*
  - *contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento volti a mantenere l'attuale capacità di produzione onde poter far fronte a crisi d'approvvigionamento (art. 72 LAgr);*

- *contributi per la biodiversità volti a conservare e a promuovere la diversità delle specie (art. 73 LAgr);*
  - *contributi per la qualità del paesaggio volti a salvaguardare, promuovere e sviluppare la varietà del paesaggio rurale (art. 74 LAgr);*
  - *contributi per i sistemi di produzione volti a incentivare forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali (art. 75 LAgr);*
  - *contributi per l'efficienza delle risorse volti a garantire l'impiego sostenibile di risorse quali suolo, acqua e aria nonché per impiegare i mezzi di produzione in modo efficiente (art. 76 LAgr);*
  - *contributi d'adeguamento volti a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile dell'agricoltura (art. 77 LAgr).*
- *Il presupposto per il versamento di pagamenti diretti rimane l'adempimento della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e delle condizioni relative alla formazione agricola. I criteri di entrata in materia e di limitazione, a carattere sociale e strutturale, garantiscono tuttora che i pagamenti diretti vengano erogati a favore di aziende contadine che coltivano il suolo. Sono soppresse la graduazione dei pagamenti diretti in base a superficie e numero di animali e la limitazione dei pagamenti diretti per unità standard di manodopera. I limiti di reddito e di sostanza vengono applicati unicamente ai contributi d'adeguamento dettati da ragioni sociali (artt. 70a e 77 cpv. 4 LAgr). A livello di ordinanza vengono proposti un adeguamento dei coefficienti per le unità standard di manodopera (USM) in base al progresso tecnico e un aumento del volume minimo di lavoro nella zona di pianura e in quella collinare a 0,4 USM.*
  - *Siccome nella regione d'estivazione è prevista l'erogazione, oltre ai contributi d'estivazione, di contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio, i presupposti per il versamento dei pagamenti diretti sono disciplinati in un articolo distinto (art. 70b).*
  - *Vengono potenziate le misure a favore della protezione dei terreni coltivati. Il principio secondo il quale non vengono concessi pagamenti diretti per superfici in perimetri vincolanti delle zone edificabili deve essere sancito dalla legge (art. 70a cpv. 1 lett. d LAgr). Mediante il ricorso delle autorità, l'UFAG ha la possibilità di sottoporre all'esame di un'istanza giudiziaria indipendente la corretta ponderazione degli interessi in caso di richiesta di superfici per l'avvicinamento delle colture (art. 34 cpv. 3 LPT).*
  - *Tutti i trasferimenti di concimi aziendali vengono registrati in un sistema d'informazione centrale (HODUFLU) e pertanto viene abrogato l'obbligo contrattuale per il ritiro dei concimi aziendali (art. 14 cpv. 4 e 5 nonché art. 14a LPac).*
  - *Le misure preventive contro i danni causati dai grandi predatori agli animali da reddito vanno promosse tramite incentivi mirati nell'ambito del contributo d'estivazione (art. 12 cpv. 5 LCP).*

### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

- *La limitazione temporale degli aiuti per la riqualificazione è prorogata di 4 anni fino a fine 2019 (art. 86a cpv. 3 LAgr).*
- *La procedura per determinare la neutralità concorrenziale è affidata ai Cantoni e la protezione giuridica per la concessione di contributi e crediti d'investimento viene uniformata (art. 87 cpv. 2, art. 89a, art. 97 cpv. 1 e 7, art. 108 cpv. 1bis e 2 e art. 166 cpv. 2 LAgr).*
- *I raggruppamenti di fondi in affitto e le altre forme di miglioramento della struttura gestionale sono semplificati (art. 20 LAgr).*

### *Ricerca e consulenza nonché promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali*

- *L'obbligo di autorizzazione per il prelievo e la distribuzione di sperma ed embrioni di animali da reddito è stato soppresso nel 2007. Pertanto, il relativo articolo di legge non è più necessario (abrogazione dell'art. 145 LAgr).*

### *Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali*

- *Alle autorità vengono conferite maggiori competenze, affinché possano adottare misure adeguate volte, segnatamente, a neutralizzare o a richiamare i prodotti pericolosi (art. 169 cpv. 3 LAgr).*
- *La disposizione penale relativa alle denominazioni d'origine e alle indicazioni geografiche viene adeguata per conformarla alle altre disposizioni penali in materia di proprietà intellettuale (art. 172 cpv. 2 LAgr). Per quanto concerne le contravvenzioni, alla lista viene aggiunta la violazione in relazione all'uso dell'identità visiva comune conformemente all'articolo 12 LAgr e all'uso di contrassegni ufficiali secondo l'articolo 14 capoverso 4 LAgr (art. 173 cpv. 1 LAgr).*

### *Disposizioni finali*

- *L'esecuzione dei pagamenti diretti si basa su un sistema d'informazione geografica (SIG) (art. 178 cpv. 5 LAgr).*
- *Si potenzia l'obbligo d'informare e si inserisce nella legge il principio del sostegno reciproco tra l'UFAG e le altre autorità svizzere (artt. 183 e 184 LAgr).*
- *Viene creata una base legale affinché i Cantoni possano calcolare i pagamenti diretti nell'ambito di ASA 2011, utilizzando un servizio centralizzato (art. 185 cpv. 5 LAgr).*
- *Viene creata una base legale per il disciplinamento dei diritti sui beni immateriali nel settore della ricerca agronomica (art. 186a LAgr).*
- *Diverse disposizioni transitorie sono stralciate perché scaduti i relativi termini o abrogate determinate leggi o disposizioni di legge (art. 187 cpv. 2-9 e 11-13, art. 187a, art. 187b cpv. 1-4 e 6-7, art 187c cpv. 2 LAgr).*

## **Limiti di spesa per il periodo 2014-2017**

*Anche nel prossimo quadriennio saranno determinanti, per il finanziamento delle misure di politica agricola, tre limiti di spesa. In tale contesto è necessario impostare lo sviluppo dei mezzi finanziari nei tre ambiti di misure sulla strategia e sui provvedimenti della PA 14-17. Negli anni 2014-2017, il Consiglio federale prevede di mantenere sostanzialmente invariati al livello degli anni precedenti i fondi per i tre limiti di spesa agricoli. Tenendo conto delle prescrizioni di politica finanziaria, per il periodo 2014-2017 sono stati stabiliti i seguenti limiti di spesa.*

<i>(mio. fr.)</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Totale</i>
<i>Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali</i>	<i>189</i>	<i>189</i>	<i>190</i>	<i>190</i>	<i>758</i>
<i>Produzione e smercio</i>	<i>412</i>	<i>412</i>	<i>412</i>	<i>412</i>	<i>1648</i>
<i>Pagamenti diretti</i>	<i>2 816</i>	<i>2 816</i>	<i>2 816</i>	<i>2 816</i>	<i>11 264</i>
<i>Totale</i>	<i>3 417</i>	<i>3 417</i>	<i>3 418</i>	<i>3 418</i>	<i>13 670</i>

*Qualora dovessero entrare in vigore accordi internazionali in ambito agricolo che incidessero sul mercato interno, nel periodo 2014-2017, si renderebbero necessari mezzi finanziari supplementari per il finanziamento di misure collaterali. Il Consiglio federale intende presentare al Parlamento tali misure collaterali e le rispettive proposte di finanziamento assieme alla ratifica di un corrispettivo accordo.*

## **Conseguenze**

*Con la PA 14-17 le condizioni quadro economiche e il sostegno finanziario previsto dalla Confederazione per l'agricoltura rimangono relativamente stabili. Secondo i modelli di calcolo, tra il 2013 e il 2017 il reddito settoriale rimarrà costante. Mantenendo invariati gli strumenti disponibili attualmente, il reddito settoriale subirebbe una flessione di circa 100 milioni di franchi. Siccome vi sarà un ulteriore sviluppo delle strutture e crescerà la produttività del lavoro, con la PA 14-17 si prevede un aumento medio del 13 per cento dei redditi delle singole aziende. Ciò determinerà un incremento del potere d'acquisto delle famiglie contadine. Dai modelli di calcolo emerge che la produzione di derrate alimentari aumenta dal punto di vista delle calorie. Ciò è riconducibile soprattutto a una maggiore produzione di cereali e latte. In tal modo, diminuisce altresì la dipendenza dagli alimenti concentrati per animali importati. Si attendono, inoltre, risvolti positivi anche per quanto riguarda la competitività e in ambito ecologico (biodiversità, efficienza nell'impiego di azoto, fosforo e risorse). La PA 14-17 contribuisce, per di più, ad arginare la perdita di terreni coltivati, creando le basi per una valorizzazione della qualità del paesaggio.*

## **Tempistiche**

*La procedura di consultazione durerà da fine marzo a fine giugno 2011. Dopo averla valutata, nel quarto trimestre 2011 il Consiglio federale licenzierà il messaggio sulla PA 14-17 all'attenzione del Parlamento. Partendo dal presupposto che i dibattiti parlamentari si concluderanno entro la primavera del 2013, la modifica di legge potrà essere fatta entrare in vigore contemporaneamente ai nuovi limiti di spesa, il 1° gennaio 2014.*

## Indice

<b>1</b>	<b>Linee generali del progetto</b>	<b>1</b>
1.1	Situazione iniziale	1
1.1.1	Politica interna	2
1.1.1.1	Interventi parlamentari	2
1.1.1.2	Altri ambiti politici che esercitano un influsso sull'agricoltura	5
1.1.1.2.1	Strategia sulla biodiversità	5
1.1.1.2.2	Protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive	5
1.1.1.2.3	Pianificazione del territorio	6
1.1.1.2.4	Energia e clima	8
1.1.1.2.5	Politica regionale	9
1.1.1.2.6	Politica forestale	10
1.1.1.2.7	Diritto sulle derrate alimentari	10
1.1.2	Politica economica estera	11
1.1.3	Conclusioni	14
1.2	Sviluppi della politica agricola rilevati finora	15
1.2.1	Tappe della politica agricola finora attuate	15
1.2.2	Risultati	16
1.2.2.1	Sostenibilità	16
1.2.2.1.1	Economia	17
1.2.2.1.2	Ecologia	19
1.2.2.1.3	Aspetti sociali	21
1.2.2.1.4	Riassunto	22
1.2.2.2	Prestazioni d'interesse generale	23
1.2.2.2.1	Sicurezza dell'approvvigionamento	24
1.2.2.2.2	Basi vitali naturali	26
1.2.2.2.3	Paesaggio rurale	29
1.2.2.2.4	Occupazione decentrata del territorio	30
1.2.2.2.5	Benessere degli animali	31
1.2.2.2.6	Riassunto	32
1.2.2.3	Mercati agricoli internazionali	33
1.2.2.3.1	Evoluzione dei prezzi sui mercati internazionali	33
1.2.2.3.2	Volatilità	35
1.2.2.4	Competitività	36
1.2.2.4.1	Strutture	36
1.2.2.4.2	Produttività delle aziende	40
1.2.2.4.3	Prezzi	46
1.2.2.5	Situazione dell'agricoltura	50
1.2.2.5.1	Situazione economica	51
1.2.2.5.2	Situazione e ruolo della donna nell'agricoltura	56
1.2.2.6	Bilancio degli alimenti per animali	57
1.2.2.7	Prescrizioni e oneri	59
1.2.2.8	Uscite per agricoltura e alimentazione	63
1.3	Condizioni quadro future	65
1.3.1	Sviluppo demografico	66

1.3.2	Crescita economica	66
1.3.3	Cambiamento climatico e catastrofi naturali	67
1.3.4	Disponibilità di materie prime e risorse	68
1.3.5	Progresso tecnico	70
1.3.6	Mercati agricoli internazionali	71
1.3.7	Situazione alimentare	74
1.3.8	Accordi commerciali internazionali	75
1.3.8.1	Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	75
1.3.8.2	Unione europea	76
1.3.8.3	Paesi terzi	77
1.3.9	Evoluzione della Politica agricola comune nell'UE	78
1.4	Sfide	79
1.4.1	Sicurezza dell'approvvigionamento	79
1.4.2	Competitività	80
1.4.3	Efficienza nell'impiego delle risorse	80
1.4.4	Aree rurali	81
1.4.5	Spirito imprenditoriale	82
1.4.6	Consumo sostenibile	83
1.5	Orientamento strategico a lungo termine	84
1.5.1	Discussione con i gruppi d'interesse	84
1.5.2	Visione - Successo con sostenibilità	85
1.5.3	Duplice strategia con quattro ambiti tematici	85
1.6	Obiettivi per l'orizzonte temporale 2014-2017	87
1.7	Ambiti tematici della PA 14-17	91
1.8	Parere della Commissione consultiva per l'agricoltura	94
1.9	PA 14-17 e progetti di politica estera; eventuali misure collaterali	96
<b>2</b>	<b>Legge sull'agricoltura</b>	<b>98</b>
2.1	Principi generali (titolo primo LAgr)	98
2.1.1	Promozione delle prestazioni d'interesse generale	98
2.1.2	Strategia della qualità	99
2.1.3	Sovranità alimentare	99
2.2	Produzione e smercio (titolo secondo LAgr)	104
2.2.1	Disposizioni economiche generali	104
2.2.1.1	Strategia della qualità	104
2.2.1.1.1	Contesto	104
2.2.1.1.2	Concetto	106
2.2.1.2	Gestione dei rischi	111
2.2.1.2.1	Contesto	111
2.2.1.2.2	Concetto	113
2.2.1.3	Consumo sostenibile	114
2.2.2	Produzione lattiera e animale	116
2.2.2.1	Contesto	116
2.2.2.2	Concetto	126
2.2.3	Produzione vegetale	130
2.2.3.1	Contesto	130
2.2.3.2	Concetto	136

2.3	Pagamenti diretti (titolo terzo LAgr)	138
2.3.1	Contesto	138
2.3.1.1	Attuale sistema dei pagamenti diretti	138
2.3.1.2	Sviluppo del sistema dei pagamenti diretti	141
2.3.1.3	Valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti	142
2.3.2	Concetto	145
2.3.2.1	Criteri d'entrata in materia e di limitazione	148
2.3.2.2	Superfici aventi diritto ai contributi	152
2.3.2.3	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate	155
2.3.2.4	Contributi per il paesaggio rurale	159
2.3.2.5	Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento	163
2.3.2.6	Contributi per la biodiversità	166
2.3.2.7	Contributi per la qualità del paesaggio	169
2.3.2.8	Contributi per i sistemi di produzione	174
2.3.2.9	Contributi per l'efficienza delle risorse	177
2.3.2.10	Contributi d'adeguamento	180
2.3.2.11	Occupazione decentrata del territorio	181
2.3.2.12	Protezione quantitativa del suolo	182
2.4	Misure sociali collaterali (titolo quarto LAgr)	184
2.4.1	Contesto	184
2.4.2	Concetto	184
2.5	Miglioramenti strutturali (titolo quinto LAgr)	185
2.5.1	Contesto	185
2.5.2	Concetto	186
2.6	Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (titolo sesto LAgr)	190
2.6.1	Contesto	190
2.6.2	Concetto	191
2.7	Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali (titolo ottavo LAgr)	192
2.7.1	Situazione iniziale	192
2.7.2	Concetto	193
2.8	Disposizioni finali (titolo nono LAgr)	193
2.8.1	Contesto	193
2.8.2	Concetto	194
2.9	Spiegazioni sul testo di legge	194
2.10	Programma di legislatura	221
2.11	Rapporto con il diritto internazionale	222
2.11.1	Impegni a livello di OMC concernenti l'impostazione dei pagamenti diretti	222
2.11.2	Confronto con lo sviluppo al livello di UE	225
2.12	Costituzionalità	226
<b>3</b>	<b>Decreto federale che stanzi mezzi finanziari per gli anni 2014-2017</b>	<b>228</b>
3.1	Situazione iniziale	228
3.2	Esperienze maturate con i limiti di spesa precedenti	232

3.3	Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa	234
3.3.1	Indicazioni di politica finanziaria	234
3.3.2	Considerazione della situazione economica	235
3.4	Fabbisogno finanziario nel periodo 2014-2017	236
3.5	Struttura dei limiti di spesa	238
3.5.1	Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali	239
3.5.2	Limite di spesa per la produzione e lo smercio	241
3.5.3	Limite di spesa per i pagamenti diretti	243
3.6	Programma di legislatura	253
3.7	Rapporto con il diritto internazionale	253
3.8	Costituzionalità	254
<b>4</b>	<b>Conseguenze</b>	<b>255</b>
4.1	Confederazione	255
4.1.1	Personale	255
4.1.2	Finanze	255
4.1.3	Informatica	256
4.2	Cantoni (personale, finanze, informatica)	256
4.3	Valutazione dell'impatto normativo	259
4.3.1	Necessità e possibilità di un intervento statale	259
4.3.2	Conseguenze sui singoli gruppi sociali	260
4.3.2.1	Agricoltori	260
4.3.2.2	Settori a monte e a valle	263
4.3.2.3	Consumatori	264
4.3.3	Conseguenze sull'economia	264
4.3.3.1	Aree rurali	264
4.3.3.2	Competitività e posti di lavoro	265
4.3.3.3	Attrattiva del luogo	265
4.3.4	Disposizioni alternative	266
4.3.5	Adeguatezza sul piano esecutivo	267
4.4	Effetti settoriali	269
4.5	Valutazione della sostenibilità della PA 14-17	272
4.5.1	Metodo e indicatori	272
4.5.2	Economia	273
4.5.3	Ecologia	275
4.5.4	Aspetti sociali	276
4.5.5	Altri indicatori CISvS	278
4.5.6	Bilancio	278
	<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>280</b>
	<b>Legge sull'agricoltura (Disegno)</b>	<b>285</b>
	<b>Decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014-2017 (Disegno)</b>	<b>299</b>

## **1 Linee generali del progetto**

La Politica agricola 2014-2017 (PA 14-17) rappresenta un'ulteriore tappa saliente dell'evoluzione della politica agricola. Contiene, da un lato, proposte di adeguamento degli strumenti di politica agricola (n. 2) e, dall'altro, il disegno del decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014-2017 (n. 3). L'obiettivo è accrescere in maniera significativa l'efficienza degli strumenti di politica agricola e raggiungere meglio gli obiettivi di politica agricola rispetto a ciò che è stato il caso finora mantenendo inalterati i mezzi finanziari.

Nel presente capitolo vengono innanzitutto descritti i principali mandati di politica interna ed estera nonché i fattori d'influsso (n. 1.1) e si continua con un bilancio dei risultati ottenuti attraverso la politica agricola finora attuata (n. 1.2). Vengono poi illustrate le future condizioni quadro (n. 1.3) e presentate le sfide che si profilano per l'agricoltura e la filiera alimentare (n. 1.4) nonché la strategia a lungo termine che servirà a gestire le sfide del futuro (n. 1.5). Successivamente vengono fissati obiettivi concreti per l'orizzonte temporale fino al 2017 (n. 1.6) illustrando come raggiungerli (n. 1.7). Il capitolo si conclude con il parere della Commissione consultiva (n. 1.8) e con il rapporto tra la PA 14-17 e i progetti di politica commerciale estera (n. 1.9).

### **1.1 Situazione iniziale**

In virtù dell'articolo 6 della legge sull'agricoltura (LAgr), i mezzi finanziari destinati all'agricoltura devono essere autorizzati con decreto federale semplice per quattro anni al massimo, mediante i limiti di spesa corrispondenti, sulla base di un messaggio del Consiglio federale. In futuro i progetti finanziari pluriennali importanti e il programma di legislatura saranno elaborati in stretta relazione. Questa nuova norma tange anche l'agricoltura e pertanto per gli anni 2012 e 2013 è stato necessario trovare una soluzione transitoria sotto forma di limiti di spesa biennali. Il 30 giugno 2010 il Consiglio federale ha licenziato il relativo messaggio<sup>1</sup>. Il prossimo periodo quadriennale ordinario comprenderà gli anni 2014-2017. Il disegno del decreto federale sui limiti di spesa agricoli per il periodo 2014-2017 costituisce, quindi, un importante elemento della presente documentazione per la consultazione.

Oltre ai mezzi finanziari per il periodo 2014-2017 vengono proposte anche modifiche degli strumenti. A tal fine si è tenuto conto degli interventi parlamentari e degli sviluppi in altri ambiti politici affini all'agricoltura. Va inoltre considerato adeguatamente lo stato dei fascicoli di politica estera.

<sup>1</sup> FF 2010 4475

## **1.1.1                   Politica interna**

### **1.1.1.1                Interventi parlamentari**

#### *Sicurezza dell'approvvigionamento e sovranità alimentare*

Due interventi parlamentari chiedono di accrescere l'autonomia della produzione alimentare svizzera. La mozione von Siebenthal<sup>2</sup>, accolta dalle Camere, chiede al Consiglio federale di proporre misure, nell'ambito della prossima tappa di riforma, volte a garantire un grado di autoapprovvigionamento di almeno il 60 per cento. L'iniziativa parlamentare Bourgeois<sup>3</sup> mira a introdurre nella LAgr il concetto di sovranità alimentare. Entrambe le Camere hanno dato seguito all'iniziativa. Il 2 novembre 2010 e il 17 gennaio 2011 la CET-N ha dibattuto in merito all'applicazione dell'iniziativa parlamentare, varando una proposta. Dibattito e proposta si basano su un rapporto del 21 ottobre 2010 commissionato dalla CET-N all'Ufficio federale dell'agricoltura. La Commissione propone di applicare l'iniziativa parlamentare completando l'articolo 2 LAgr. Alla proposta della maggioranza se ne contrappone una di minoranza.

Viste l'affinità contenutistica e la vicinanza temporale con la PA 14-17, la CET-N non ha ritenuto opportuno inviare in un secondo tempo in consultazione questa modifica di legge quale disegno separato di atto legislativo. Ha pertanto chiesto al Consiglio federale di integrare la modifica di legge proposta e il rispettivo rapporto nel pacchetto concernente la PA 14-17. Il Consiglio federale ha accolto tale richiesta. Le proposte della CET-N e le rispettive considerazioni sono riportate al numero 2.1.3.

#### *Strategia della qualità*

Con la mozione Bourgeois<sup>4</sup> il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative dell'agricoltura e della filiera alimentare, una strategia della qualità per le derrate alimentari svizzere, a garanzia di un valore aggiunto ottimale lungo l'intera filiera. Nel novembre 2009, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha dato il via all'elaborazione di una strategia globale della qualità. Nell'ambito di due workshop, gli attori dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere hanno discusso la strategia della qualità. Essa si compone essenzialmente di tre elementi chiave: "leadership qualitativa", "offensiva di mercato" e "partnership qualitativa". I rappresentanti delle organizzazioni dei produttori agricoli, del settore della trasformazione, del commercio al dettaglio, della ristorazione, del turismo e delle organizzazioni dei consumatori sono chiamati a approntarne l'ulteriore sviluppo, a concretizzarla e ad attuarla (cfr. n. 2.2.1.1).

#### *Importazione e dichiarazione di prodotti ottenuti in maniera sostenibile*

Cinque Cantoni hanno depositato ciascuno un'iniziativa, in cui si chiede un divieto d'importazione per le derrate alimentari prodotte in condizioni socialmente e/o ecologicamente inaccettabili. Considerando le norme vigenti nel diritto commerciale internazionale, segnatamente il principio della non discriminazione, un divieto

<sup>2</sup> 08.3194 Mo von Siebenthal, Garanzia dell'autoapprovvigionamento della popolazione svizzera attraverso la politica agricola 2015, 20 marzo 2008.

<sup>3</sup> 08.457 Iv. pa. Bourgeois, Sovranità alimentare, 29 settembre 2008.

<sup>4</sup> 09.3612 Mo Bourgeois, Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera, 11 giugno 2009.

d'importazione è difficilmente giustificabile. Infatti, i nostri accordi con l'Organizzazione mondiale del commercio e con l'Unione europea (UE) non permettono di contemplare un divieto basato sull'inadempienza di norme sociali o ecologiche, considerando l'assenza di criteri comuni internazionalmente riconosciuti e la problematica legata all'eventuale applicazione e/o controllo. La Svizzera non possiede alcun strumento d'intervento diretto per potenziare l'applicazione e i controlli al di là delle sue frontiere. L'unica possibilità è partecipare a forum internazionali che hanno l'obiettivo di disciplinare i controlli e di stabilire norme e sistemi di controllo armonizzati. La Svizzera è coinvolta pure nel processo in corso in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro, al fine di mettere a punto norme internazionali in materia di lavoro anche nel primario.

Il Consiglio degli Stati non ha dato seguito a queste iniziative nella seduta del 17 giugno 2010. Anche la CET del Consiglio nazionale ha raccomandato di respingerle. Il 28 giugno 2010 la CET-N ha tuttavia chiesto, in un postulato, al Consiglio federale di studiare:

“[...] le possibilità di migliorare l'informazione dei consumatori tramite marchi, con l'obiettivo di soddisfare meglio i requisiti dello sviluppo sostenibile. In tale ambito il governo tiene conto dello sviluppo di marchi di diritto pubblico nell'UE<sup>5</sup>”.

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato che, se approvato dal Parlamento, dovrà essere trattato nel quadro dell'elaborazione della PA 14-17. Il 13 dicembre 2010 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato.

#### *Sviluppo del sistema dei pagamenti diretti*

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sulla Politica agricola 2011 (PA 2011), il Consiglio federale era stato incaricato di esaminare l'attuale sistema dei pagamenti diretti e di presentare un rapporto, entro il 2009, contenente modifiche atte a offrire all'agricoltura un quadro stabile che le consenta di continuare ad adempiere il mandato costituzionale assegnatole. Il rapporto dovrebbe permettere di valutare se, nell'ambito della prossima tappa di riforma, debba essere adeguato il sistema dei pagamenti diretti. In adempimento alla mozione CET-S<sup>6</sup>, il Consiglio federale ha adottato, il 6 maggio 2009, il rapporto “Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti”. La competente commissione del Consiglio degli Stati (CET-S) lo ha discusso e ha depositato la mozione “Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano”<sup>7</sup> che incarica il Consiglio federale di concretizzare il concetto dei pagamenti diretti proposto nel rapporto e di presentare entro fine 2011 un messaggio concernente la modifica del sistema dei pagamenti diretti. La mozione è stata accolta da entrambe le Camere.

<sup>5</sup> 10.3627 Po Commissione dell'economia e dei tributi CN, Sviluppo sostenibile. Ottimizzare l'informazione dei consumatori tramite marchi, 10 giugno 2010.

<sup>6</sup> 06.3635 Mo Commissione dell'economia e dei tributi CS, Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, 10 novembre 2006.

<sup>7</sup> 09.3973 Mo Commissione dell'economia e dei tributi CS, Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano, 16 ottobre 2009.

Parallelamente è stato accolto il postulato della CET-S<sup>8</sup> sul bilancio di concimazione equilibrato in relazione ai contratti di ritiro di concimi aziendali e ai trasporti di concimi aziendali. Il Consiglio federale raccomanda<sup>9</sup> una base legale vincolante per l'impiego a livello nazionale di un'applicazione Internet per l'amministrazione dei flussi di concimi aziendali e la verifica del metodo Suisse-Bilanz.

### *Penuria di risorse e cambiamento climatico*

Nel suo rapporto del 19 agosto 2009, in risposta al Postulato Stadler<sup>10</sup> (“Crisi alimentare, penuria di materia prime e risorse”), il Consiglio federale sostiene che gli strumenti attualmente disponibili per garantire l'approvvigionamento della Svizzera sono sostanzialmente ben strutturati. Essi vanno comunque ottimizzati siccome è probabile che in futuro le situazioni di penuria di materie prime si verificheranno tendenzialmente più spesso, in considerazione della crescita economica e demografica a livello mondiale. Vanno inoltre prese ulteriori misure nel settore dell'impiego di risorse e materie prime all'interno del Paese, al fine di aumentare l'efficienza e la sostenibilità della produzione e del consumo. I punti d'approccio sul piano internazionale sono i dibattiti in seno all'OMC sui dazi d'esportazione e sugli aspetti della sostenibilità nonché il rafforzamento della governance delle risorse e il proseguimento della politica estera in campo energetico.

Nella risposta al postulato Graf<sup>11</sup>, il Consiglio federale ha prospettato una verifica degli strumenti di politica agricola tenendo conto dell'atteso cambiamento climatico. Vanno esaminate le possibilità d'intervento per ridurre l'intensità dei gas serra generati dalla produzione agricola e per far sì che il settore agricolo si adegui al mutamento delle condizioni quadro climatiche. I risultati di tale studio verranno ripresi nella strategia sul clima per l'agricoltura, sviluppata dall'UFAG in collaborazione con diversi partner. Essa fungerà da base per l'ulteriore concretizzazione della protezione del clima e dell'adattamento al clima nel settore agricolo. Per quanto concerne l'adattamento, essa andrà armonizzata con la strategia nazionale di adattamento al clima richiesta dalla mozione Cathomas<sup>12</sup> che andrà presentata entro fine 2011.

### *Efficacia, efficienza e pertinenza delle prescrizioni agricole*

Il postulato del Gruppo PPD-PEV-glp “Riduzione dell'inutile burocrazia nell'agricoltura”<sup>13</sup> chiede al Consiglio federale di valutare l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza delle diverse prescrizioni vigenti per l'agricoltura (p.es. nei settori della protezione degli animali, dell'ambiente, della natura e del paesaggio nonché in quello della pianificazione del territorio). Nella sua risposta, il Consiglio federale sottolinea che tale analisi è parte integrante delle valutazioni nell'ambito dell'evoluzione della politica agricola.

<sup>8</sup> 06.3637 Po Commissione dell'economia e dei tributi CS, Bilancio di concimazione equilibrato in relazione ai contratti di ritiro di concimi aziendali e ai trasporti di concimi aziendali, 10 novembre 2006.

<sup>9</sup> Rapporto del 24 giugno 2009.

<sup>10</sup> 08.3270 Po Stadler, Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse, 29 giugno 2008.

<sup>11</sup> 09.3462 Po Graf, Agricoltura e cambiamenti climatici: effetti e provvedimenti, 30 aprile 2009.

<sup>12</sup> 10.3224 Mo Cathomas, Affrontare per tempo le ripercussioni del cambiamento climatico, 19 marzo 2010.

<sup>13</sup> 10.3156 Po Gruppo PPD/PEV/glp, Riduzione dell'inutile burocrazia nell'agricoltura, 17 marzo 2010.

### **1.1.1.2 Altri ambiti politici che esercitano un influsso sull'agricoltura**

#### **1.1.1.2.1 Strategia sulla biodiversità**

Nel settembre 2008, il Parlamento ha inserito nel Programma di legislatura 2007-2011<sup>14</sup> l'elaborazione di una strategia per la conservazione e la promozione della biodiversità. Il tal modo, la Svizzera fa fronte ai propri impegni assunti in occasione del Vertice della Terra di Rio del 1992. La responsabilità per l'elaborazione di tale strategia è stata affidata al Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Il 1° luglio 2009 il Consiglio federale ha fissato il seguente obiettivo a lungo termine: conservare la ricchezza e la capacità di reazione della biodiversità ai cambiamenti, come pure i servizi degli ecosistemi. Quali presupposti per raggiungere tale obiettivo, il Consiglio federale ha inoltre stabilito quattro punti salienti per l'elaborazione della strategia:

- le superfici di protezione e di promozione della biodiversità devono essere individuate, collegate fra loro e garantite in modo vincolante;
- l'utilizzo delle risorse naturali deve essere sostenibile;
- la biodiversità deve essere riconosciuta dalla società come un elemento fondamentale della vita e i servizi degli ecosistemi devono essere sostenuti dal punto di vista economico e tenuti sempre più in considerazione;
- la Svizzera deve assumersi maggiori responsabilità nei confronti della biodiversità globale.

La politica agricola dispone già di strumenti efficaci per la promozione della biodiversità nelle aree utilizzate a scopo agricolo. Attraverso il rivisto sistema dei pagamenti diretti vengono ampliate o potenziate le misure per gli ambiti in cui sussistono lacune a livello di obiettivi.

#### **1.1.1.2.2 Protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive**

Nel 2005 la procedura di omologazione e di autorizzazione dei prodotti fitosanitari (PF) è stata adeguata al diritto CE. Le esigenze relative ai dati e i metodi di valutazione sono stati armonizzati con quelli applicati a livello comunitario e le decisioni dell'UE concernenti l'elenco positivo dei principi attivi come pure le disposizioni sulle limitazioni d'uso e le condizioni vengono tenute in considerazione nelle decisioni delle autorità elvetiche. Dal 2005 sono stati ritirati dal mercato 101 vecchi principi attivi, ovvero un quarto dei principi attivi in commercio. Nel quadro di un programma di revisione, i prodotti fitosanitari omologati da tempo vengono rivalutati in base alle nuove scoperte e a nuovi metodi di valutazione; nelle autorizzazioni vengono inserite nuove disposizioni come limitazioni d'uso e condizioni sulle distanze da rispettare. In questo programma di revisione l'accento è posto anche sulla protezione delle acque. Il programma di revisione relativo all'omologazione di prodotti fitosanitari comporterà una riduzione dei prodotti omologati e per alcuni di

<sup>14</sup> 10.3548 Ip Fluri, Bilancio degli obiettivi di biodiversità 2010 e strategia, 18 giugno 2010.

quelli già omologati verranno inasprite le condizioni per quanto concerne la protezione delle acque al fine di ridurre le immissioni nelle acque sotterranee e superficiali.

La mozione della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE-N)<sup>15</sup> chiede di elaborare un concetto che consenta di raggiungere gli obiettivi di protezione contro l'inquinamento atmosferico e di rispettare i valori limite per la protezione della salute e dell'ambiente per tutti gli inquinanti. Occorre esaminare se sono necessari adeguamenti degli obiettivi per motivi di politica ambientale e sanitaria. Il concetto serve per valutare le misure d'igiene dell'aria adottate finora onde appurarne l'efficienza e per illustrare e vagliare i provvedimenti da prendere in riferimento soprattutto agli inquinanti "ossido d'azoto", "composti organici volatili", "polveri fini" e "ammoniaca". Il rapporto è in fase di elaborazione.

Su mandato del Consiglio federale sono in corso l'aggiornamento delle linee guida "protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive e attraverso misure edili nell'agricoltura" e l'elaborazione di una guida modulare esaustiva. Nel rapporto sulla riduzione dei rischi ambientali dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari il Consiglio federale ha chiesto che venga migliorata l'esecuzione del diritto ambientale esistente anziché introdurre tasse d'incentivazione. Il modulo "Protezione dell'ambiente attraverso misure edili", pubblicato nel gennaio 2011, è il primo di una serie di cinque. La nuova guida sulla protezione dell'ambiente nell'agricoltura uniformerà, a livello cantonale, l'esecuzione del diritto in materia ambientale. Dovrà essere chiarito in quali ambiti la PER debba limitarsi a sostenere tale esecuzione e in quali ambiti debba spingersi oltre il diritto sull'ambiente.

### **1.1.1.2.3 Pianificazione del territorio**

L'espansione disordinata degli insediamenti e la distruzione dei terreni coltivati sono problemi insoluti della pianificazione del territorio svizzera. L'iniziativa popolare federale "Spazio per l'uomo e la natura (iniziativa per il paesaggio)" tratta questa problematica. Tuttavia, il Consiglio federale ritiene che gli obiettivi dell'iniziativa possano essere raggiunti anche senza una modifica della Costituzione. In questo contesto considera inadatta la disposizione transitoria dell'iniziativa la quale, in caso di accettazione della stessa, vieterebbe di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili per un periodo di venti anni. Questa moratoria generale non terrebbe tuttavia debitamente conto delle peculiarità a livello regionale. Verrebbero favoriti quei Cantoni che già oggi dispongono di zone edificabili troppo estese, a scapito di quelli che in passato hanno pianificato queste zone in modo accurato e in funzione del fabbisogno.

Il Consiglio federale ha pertanto approvato una revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, come controprogetto indiretto all'iniziativa per il paesaggio. In una prima tappa di revisione, finalizzata fondamentalmente a una migliore gestione dell'espansione degli insediamenti, prevede una migliore tutela dei terreni

<sup>15</sup> 00.3184 Mo CAPTE-N, Piano relativo alle misure di igiene dell'aria della Confederazione, 7 aprile 2000.

coltivi e sancisce come obiettivo la separazione tra zone edificabili e zone non edificabili, oltre all'utilizzazione parsimoniosa del suolo in maniera tale da evitare l'ulteriore espansione degli insediamenti nelle zone non edificabili.

- In futuro, i responsabili della pianificazione dovrebbero mirare sistematicamente alla realizzazione di insediamenti più compatti e alla migliore utilizzazione delle superfici inutilizzate o non utilizzate appieno all'interno delle attuali zone edificabili.
- I piani direttori dovranno d'ora in poi contenere indicazioni vincolanti sulle dimensioni e sulla distribuzione territoriale delle superfici degli insediamenti.
- I progetti con ripercussioni significative sul territorio e sull'ambiente potranno essere autorizzati solo se previsti espressamente nei piani direttori cantonali. Si tratta di poli di sviluppo come zone ad alta densità di posti di lavoro e grandi generatori di traffico, come centri commerciali, mercati specializzati o strutture per il tempo libero di una certa dimensione. In tal modo, le ubicazioni di progetti di questo tipo potranno essere armonizzate in maniera ottimale dal punto di vista territoriale, sia a livello cantonale che intercantonale.
- L'adeguamento dei piani direttori cantonali alle nuove condizioni poste dal diritto federale dovrà avvenire entro cinque anni dall'entrata in vigore della nuova legge.
- Finché gli adeguamenti dei piani direttori cantonali non saranno stati approvati dal Consiglio federale, sarà possibile effettuare degli azzonamenti solo se nel contempo si procederà ad altrettanti dezonamenti.
- Una volta che il Consiglio federale avrà approvato l'adeguamento dei piani direttori, i nuovi azzonamenti saranno di nuovo possibili anche senza compensazione, purché siano rispettate le esigenze più severe della legislazione e le condizioni dei piani direttori.
- Ai Cantoni i cui piani direttori non sono ancora stati approvati dal Consiglio federale entro il termine di cinque anni sarà applicato un divieto di azzonamento, finché non sarà rilasciata tale approvazione.
- Poiché in molti casi la superficie delle zone edificabili è sovradimensionata, in futuro si applicheranno requisiti più severi per i nuovi azzonamenti. Questi ultimi potranno essere effettuati solo se prima sono state utilizzate le zone inutilizzate.
- Infine i Cantoni saranno tenuti a prendere i necessari provvedimenti affinché, per contrastare il problema della tesaurizzazione dei terreni, nelle zone edificabili si costruisca effettivamente. A questo scopo sarebbero utili strumenti come l'obbligo di costruire, tasse di incentivazione o espropriazioni.

La prima tappa di revisione è attualmente dibattuta in Parlamento. Il Consiglio degli Stati si è già espresso in merito nella sessione autunnale 2010. Il Consiglio nazionale tratterà la questione presumibilmente nella sessione estiva 2011.

Il Consiglio federale ritiene, tuttavia, che vadano rivisti anche altri ambiti della legislazione sulla pianificazione del territorio. È pertanto prevista una seconda tappa

di revisione che affronterà il tema delle aree fuori dagli insediamenti. In tale contesto saranno trattati i piani settoriali della Confederazione, le prescrizioni contenutistiche per la pianificazione direttrice cantonale, la collaborazione e il coordinamento tra regioni e Cantoni negli spazi funzionali, la conservazione dei terreni coltivati, le opportunità e i limiti delle costruzioni al di fuori delle zone edificabili, le norme per le costruzioni sotterranee e il coordinamento della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente. I gruppi di lavoro appositamente istituiti presenteranno all'ARE le loro proposte entro l'autunno 2011. La consultazione relativa alla seconda tappa di revisione avverrà nel 2011 o nel 2012. Il relativo messaggio del Consiglio federale sarà licenziato nel 2012. Il trattamento in Parlamento avverrà nel 2013, l'entrata in vigore è prevista non prima del 2014.

### 1.1.1.2.4 Energia e clima

La politica climatica svizzera si basa principalmente sulla legge sul CO<sub>2</sub><sup>16</sup>, vigente dal 1° maggio 2000, che, in sintonia con il Protocollo di Kyoto<sup>17</sup>, limita le emissioni di CO<sub>2</sub> provenienti da energie fossili per il periodo 2008-2012. Gli obiettivi intermedi prevedono una riduzione del 15 per cento per i combustibili e dell'8 per cento per i carburanti. Ai fini del rispetto delle disposizioni legislative, la legge sul CO<sub>2</sub> accorda la priorità ai provvedimenti volontari. Nel caso in cui il raggiungimento degli obiettivi fosse a rischio, è prevista una tassa di incentivazione sul CO<sub>2</sub> a carattere sussidiario. Tra le altre cose, si prendono in considerazione misure di politica energetica volte a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, contributi di incentivazione, diverse normative tecniche, provvedimenti volontari delle imprese e, inoltre, progetti di protezione climatica all'estero. Attualmente si stanno svolgendo i dibattiti parlamentari sul progetto di revisione della legge sul CO<sub>2</sub> che prevede nuovi obiettivi di riduzione e provvedimenti per ridurre le emissioni di gas serra dopo il 2012. Il disegno va inteso come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare "Per un clima sano" e comprende tutti i gas serra. In esso il Consiglio federale propone una serie di provvedimenti che dovrebbero contribuire a ridurre le emissioni dei settori edilizia, industria e trasporti. Per quanto concerne l'agricoltura, il messaggio non prevede provvedimenti vincolanti volti a ridurre le emissioni. Si rinvia invece alla strategia sul clima per l'agricoltura con la quale si vuole creare una base oggettiva, che goda di un ampio sostegno, al fine di precisare le possibilità di adattamento e di riduzione nonché la loro possibile applicazione nell'ambito dell'evoluzione della politica agricola. Nonostante una rapida e massiccia riduzione delle emissioni globali di gas serra, numerosi effetti del cambiamento climatico saranno inevitabili. È pertanto previsto che, oltre alla riduzione delle emissioni di gas serra, anche l'adattamento alle conseguenze del cambiamento climatico diventi parte integrante della futura politica climatica svizzera. Ciò riguarda diversi settori e ambienti politici e vi sono numerosi punti in comune, in particolare per quanto concerne l'utilizzo delle acque (acqua potabile, produzione di energia, irrigazione), lo spazio necessario (protezione contro le piene, biodiversità, basi di produzione) o il monitoraggio (accertamento precoce di organismi nocivi). A livello federale è in fase d'elaborazione una strategia

<sup>16</sup> RS 641.71

<sup>17</sup> RS 0.814.011

d'adattamento, nella quale vengono stabiliti gli obiettivi e i principi intersettoriali nonché analizzati i punti in comune tra i settori rilevanti. Vanno in particolare illustrate possibilità di sfruttamento delle sinergie e soluzioni ai conflitti d'obiettivo.

Un argomento importante in relazione al clima e all'energia è rappresentato dall'atteggiamento nei confronti della produzione di carburanti da materie prime rinnovabili. In presenza di prezzi (molto) elevati dei combustibili fossili, in Svizzera la produzione di agrocarburanti potrebbe entrare in concorrenza con quella di derrate alimentari. Nella risposta alla mozione Girod<sup>18</sup> il Consiglio federale sottolinea che la priorità deve essere data alla produzione di derrate alimentari anziché a quella di carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili, ma che attraverso agevolazioni nell'ambito dell'imposta sugli oli minerali va incentivata la produzione sostenibile di carburanti in particolare da rifiuti e sostanze residue. Nonostante il suo atteggiamento restrittivo nei confronti dei carburanti biogeni da materie prime rinnovabili, non li vieta. Con la definizione di esigenze minime sociali ed ecologiche intende piuttosto dare un segnale sul piano internazionale. Con l'entrata in vigore della versione rivista della legge sull'imposizione degli oli minerali (LIOM)<sup>19</sup> e dell'ordinanza sull'imposizione degli oli minerali (OIOM)<sup>20</sup>, la Svizzera è il primo Paese al mondo che ha fissato esigenze minime ecologiche e sociali per la produzione e l'importazione di carburanti biogeni esentati dall'imposta. In Svizzera il potenziale per l'impiego a fini energetici della biomassa risiede principalmente nella valorizzazione delle sostanze residue e dei rifiuti organici nonché del legno. Ciò è stato stabilito anche nella strategia sulla biomassa elaborata in comune dagli Uffici federali dell'energia, dell'agricoltura, dello sviluppo territoriale e dell'ambiente. Essa riporta i più importanti principi atti a garantire la produzione, la trasformazione e l'impiego della biomassa in maniera sostenibile e ottimale sia dal profilo energetico che da quello materiale e funge da base per la futura impostazione delle diverse politiche a livello federale.

### **1.1.1.2.5                      Politica regionale**

I principali problemi economici delle regioni di montagna e delle aree rurali, quindi anche dell'agricoltura, sono il superamento delle difficoltà correlate al mutamento strutturale e la prevenzione dell'esodo di persone giovani e qualificate a causa della mancanza di posti di lavoro interessanti ("fuga di cervelli"). Da studi e valutazioni di esperti è emerso che la politica regionale praticata finora ha contribuito soltanto in minima parte alla soluzione di questi problemi.

La nuova politica regionale (NPR), entrata in vigore il 1° gennaio 2008 con la nuova legge federale del 6 ottobre 2006<sup>21</sup> sulla politica regionale, è pertanto stata incentrata sulla promozione del valore aggiunto regionale. Per la sua applicazione il Parlamento ha varato un programma pluriennale per gli anni dal 2008 al 2015. Mediante un

<sup>18</sup> 08.3336 Mo Girod, No alla "concorrenza" degli agrocarburanti alle derrate alimentari, 12 giugno 2008.

<sup>19</sup> RS **641.61**

<sup>20</sup> RS **641.611**

<sup>21</sup> RS **901.0**

limite di spesa limitato a otto anni, il fondo per lo sviluppo regionale dovrebbe venir alimentato con 230 milioni di franchi.

### **1.1.1.2.6           Politica forestale**

L'importanza delle foreste per l'agricoltura è tuttora considerevole. Da un lato, numerosi agricoltori sono anche proprietari di boschi, dall'altro, la lavorazione del legno rappresenta un'ulteriore possibilità di conseguire un reddito nelle aree rurali. Mediante una revisione parziale della legge forestale (LFo)<sup>22</sup>, si voleva migliorare la redditività dell'economia forestale e rivedere diverse disposizioni alla luce dell'avanzamento naturale del bosco (allentamento dell'obbligo di rimboschimento compensativo). Dopo la bocciatura in Parlamento, nel 2009 la CAPTE-S ha rilanciato il tema con un'iniziativa parlamentare<sup>23</sup>. Essa chiede che venga varata una modifica della legge federale sulle foreste con lo scopo di contrastare l'aumento indesiderato delle superfici boschive e di evitare i conflitti con le zone di grande valore ecologico e paesaggistico, con le superfici agricole privilegiate e con la protezione contro le piene; tale obiettivo va perseguito rendendo più flessibile l'obbligo del rimboschimento compensativo nelle aree interessate. Parallelamente vanno previsti strumenti adeguati mediante i quali limitare un'ulteriore espansione indesiderata della superficie boschiva, nelle aree in cui quest'ultima sta prendendo il sopravvento, senza tuttavia ridurre la superficie boschiva totale. La CAPTE-N ha accolto l'iniziativa parlamentare.

### **1.1.1.2.7           Diritto sulle derrate alimentari**

L'obiettivo primo del diritto sulle derrate alimentari è la tutela della salute. La legge sulle derrate alimentari serve a garantire anche la protezione dagli inganni. Il commercio di derrate alimentari ha carattere transfrontaliero. È più facile garantire la tutela della salute se la Svizzera può partecipare ai sistemi per la sicurezza delle derrate alimentari dell'UE. Ciò presuppone un'armonizzazione delle prescrizioni tecniche. Il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un messaggio sulla revisione totale della legge sulle derrate alimentari, il cui fine è un sostanziale adeguamento al diritto europeo, con l'estensione della protezione dagli inganni o la ripresa della terminologia europea. Se fino all'inizio di questo secolo il diritto comunitario sulle derrate alimentari costituiva ancora un settore giuridico regolamentato in maniera frammentaria, con l'emanazione del regolamento che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare<sup>24</sup> esso si è trasformato in un ordinamento giuridico coerente. È più rigoroso di quello del diritto svizzero per quanto riguarda diversi settori (sistemi di allarme rapido, liste positive dei residui tollerati nelle o sulle derrate alimentari, autorizzazioni d'esercizio, criteri di igiene del processo, regime relativo al Paese terzo, ecc.). Il sistema dell'UE tiene conto

<sup>22</sup> RS **921.0**

<sup>23</sup> 09.474 Iv. pa. Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia CS, Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva, 25 giugno 2009.

<sup>24</sup> (CE) n. 178/2002

dell'attuale globalizzazione del mercato delle derrate alimentari e si fonda su uno Spazio economico europeo unitario senza controlli alla frontiera. Per le importazioni da Paesi terzi vigono esigenze severe, di modo che le derrate alimentari importate lecitamente nel mercato interno europeo vi possano circolare liberamente. Se vuole partecipare a tale spazio economico, la Svizzera deve creare le condizioni quadro giuridiche necessarie a tale scopo e allineare le sue prescrizioni tecniche a quelle comunitarie.

Dal 2006 il diritto svizzero sulle derrate alimentari nel settore dei prodotti di origine animale è stato allineato a quello dell'UE. È stato possibile eliminare ostacoli tecnici al commercio quali autorizzazioni speciali e certificati veterinari per le esportazioni nell'UE di latticini, carne, pesce, miele e uova, semplificando quindi anche le importazioni.

### **1.1.2                      Politica economica estera**

Con la sua politica estera la Svizzera difende i propri interessi nei confronti degli altri Paesi ed elabora proposte per risolvere problemi regionali e globali di attualità<sup>25</sup>. La politica economica estera contribuisce alla crescita dell'economia svizzera e di conseguenza all'accrescimento del benessere. L'economia svizzera guadagna un franco su due all'estero, ossia attraverso le esportazioni, e ciò dimostra l'importanza della politica economica estera. Il Rapporto sulla politica estera 2009<sup>26</sup> ribadisce che per garantire che la politica economica estera risponda alle esigenze dello sviluppo sostenibile, il Consiglio federale deve tener conto delle conseguenze del suo intervento sulla dimensione sociale e su quella ecologica della sostenibilità. In tale contesto sono determinanti un miglior accesso ai mercati esteri e il consolidamento delle norme internazionali per il commercio e la cooperazione economica. Per il Consiglio federale hanno la priorità i negoziati multilaterali nell'ambito dell'OMC. Al secondo posto seguono il consolidamento e lo sviluppo di relazioni politico-commerciali con l'UE. Quale terza priorità il Consiglio federale s'impegna per concludere accordi bilaterali di libero scambio con Paesi terzi. A tutti e tre i livelli sono in corso trattative che coinvolgono sempre l'agricoltura. Siccome in Svizzera vige un elevato grado di protezione doganale per i prodotti agricoli, il primario è fortemente chiamato in causa per quanto riguarda l'accesso al mercato.

#### *OMC*

Il ciclo di Doha dell'OMC contempla anche negoziati in ambito agricolo, che perseguono l'obiettivo di migliorare l'accesso al mercato attraverso le riduzioni dei dazi, il ridimensionamento del sostegno interno con effetti che distorcono il commercio e il divieto di sussidi alle esportazioni.

La posizione negoziale del Consiglio federale è stata costantemente appoggiata in Parlamento. Nella sessione invernale 2009, il Consiglio nazionale ha respinto due

<sup>25</sup> Rapporto sulla politica estera della Svizzera 2010, FF **2011** 927.

<sup>26</sup> FF **2010** 393

mozioni che chiedevano l'esclusione dell'agricoltura dai negoziati OMC<sup>27</sup>. Ha accolto, invece, un postulato che incaricava il Consiglio federale di vagliare l'opportunità e le possibilità di trattare gli scambi commerciali di prodotti agroalimentari indipendentemente dagli accordi di libero scambio<sup>28</sup>.

#### *Negoziati bilaterali con l'UE*

Il Consiglio federale ha intavolato negoziati con l'UE per un accordo nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica (ALSA&ASP).

Nella sessione invernale 2009, il Parlamento ha confermato la strada imboccata dal Consiglio federale respingendo due mozioni che chiedevano rispettivamente l'eliminazione degli ostacoli non tariffari al commercio<sup>29</sup> e l'interruzione dei negoziati<sup>30</sup>. Nella sessione estiva e in quella autunnale 2010, in Parlamento sono state presentate altre due mozioni, rispettivamente per interrompere e sospendere i negoziati<sup>31</sup>, che non sono ancora state trattate. Il Consigliere nazionale Joder ha inoltre depositato un'iniziativa parlamentare con cui chiede una decisione di principio e di pianificazione sui negoziati della Svizzera con l'UE e l'OMC relativi al libero scambio di prodotti agricoli<sup>32</sup>. La CET-N l'ha respinta con 13 voti contro 10, mentre il Consiglio nazionale l'ha accolta con 90 voti contro 83.

#### *Accordi bilaterali di libero scambio fuori dell'UE*

La Svizzera stipula accordi di libero scambio nell'ambito dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) o a livello bilaterale. In ogni caso è sempre previsto un accordo agricolo bilaterale per ogni membro dell'AELS con la rispettiva parte. Attualmente le principali trattative in corso vedono coinvolte India, Cina, Indonesia, Russia e la sua Unione doganale (Kazakistan e Bielorussia).

#### *Accordi internazionali nel settore della biodiversità*

Nel 1994 la Svizzera ha ratificato la Convenzione sulla diversità biologica<sup>33</sup>. Nel 2002 i 193 Stati contraenti si sono impegnati a ridurre in maniera significativa, entro il 2010, il tasso di perdita di diversità biologica. Analogamente alla Convenzione sulla diversità biologica, il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura persegue tre obiettivi: la conservazione della diversità biologica, l'impiego sostenibile dei suoi elementi e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento della biodiversità.

<sup>27</sup> 08.3301 Mo Graber, Sottrarre sostanzialmente l'agricoltura al libero scambio, 10 giugno 2008; 09.3722 Mo Stamm, Escludere le questioni agricole dagli attuali negoziati OMC, 12 giugno 2009.

<sup>28</sup> 08.3263 Po Thorens Goumaz, Escludere i prodotti agroalimentari dagli accordi di libero scambio, 28 maggio 2008.

<sup>29</sup> 09.3432 Mo Walter, Eliminazione degli ostacoli non tariffari al commercio nell'esportazione di prodotti agricoli nell'UE, 30 aprile 2009.

<sup>30</sup> 09.3888 Mo Gruppo UDC, Interruzione immediata dei negoziati per un accordo di libero scambio con l'UE, 24 settembre 2009.

<sup>31</sup> 10.3473 Mo Joder, Interruzione dei negoziati per un accordo di libero scambio in ambito agricolo con l'UE, 16 giugno 2010; 10.3818 Mo Darbellay, Sospendere i negoziati con l'UE per un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare, 1° ottobre 2010.

<sup>32</sup> 09.515 Iv. pa. Il futuro dell'agricoltura svizzera, 11 dicembre 2009.

<sup>33</sup> CBD: Convention on Biological Diversity.

La X Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica<sup>34</sup> si è conclusa con un successo per l'Anno internazionale della biodiversità. Sono stati infatti adottati il Protocollo sull'accesso alle risorse genetiche e sulla ripartizione dei vantaggi, il piano strategico e il meccanismo finanziario per l'attuazione della Convenzione. Il piano strategico prevede, in particolare, i seguenti obiettivi entro il 2020: una gestione delle superfici agricole a garanzia della conservazione della diversità biologica (obiettivo 7), l'eliminazione degli incentivi che incidono negativamente sulla diversità biologica, lo sviluppo di incentivi positivi (obiettivo 3), l'attuazione di misure a garanzia della sostenibilità della produzione e del consumo di elementi della diversità biologica (obiettivo 4), la riduzione delle eccedenze di elementi nutritivi a un livello tale da non pregiudicare l'ecosistema e la biodiversità (obiettivo 8), la conservazione di almeno il 17 per cento della superficie del suolo (obiettivo 11) e la preservazione della diversità genetica delle piante coltivate e degli animali da reddito (obiettivo 13). Il Protocollo sull'accesso alle risorse genetiche e sulla ripartizione dei vantaggi mira a concretizzare il terzo obiettivo della Convenzione. Gli Stati sono chiamati a elaborare le misure legislative necessarie per attuarlo a livello nazionale, affinché possa essere ratificato. Il Protocollo entrerà in vigore dopo la ratifica da parte di 50 Stati.

Il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche ha permesso di consolidare la conservazione *ex-situ* in banche genetiche e l'attuazione di un meccanismo operativo per la ripartizione dei vantaggi. Le attività del Trattato si concentreranno sulla promozione della conservazione attraverso l'utilizzo sostenibile delle risorse genetiche locali per garantire la sicurezza alimentare e una nutrizione equilibrata e per consentire un adeguamento alle variazioni ambientali determinate dal cambiamento climatico. In tal contesto dovranno essere potenziati i partenariati con l'economia privata.

La Commissione della FAO per le risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura valuterà e adeguerà il Piano d'azione globale del 1996 sulla conservazione e l'impiego delle risorse fitogenetiche che funge da base per il Piano d'azione nazionale (PAN)<sup>35</sup>. Proseguirà i lavori di realizzazione del Piano d'azione globale per le risorse zoogenetiche, adottato nel 2007 a Interlaken. Inoltre valuterà, nel quadro dell'attuazione del Protocollo sull'accesso alle risorse genetiche e sulla ripartizione dei vantaggi, la pertinenza dell'elaborazione di misure per le risorse genetiche agricole, non oggetto di uno strumento settoriale, come, ad esempio, le risorse zoogenetiche.

#### *Trattato internazionale sul clima*

Con la firma della Convenzione quadro dell'ONU sulla protezione del clima (UNFCCC), nel 1992, la Svizzera si è impegnata a contrastare il riscaldamento globale antropogenico e i suoi effetti nonché a fornire, al pari degli altri Stati contraenti, un resoconto periodico sulle sue emissioni di gas serra attuali e attese. Onde concretizzare le misure di protezione del clima della UNFCCC, in occasione del Vertice mondiale sul clima del 1997 è stato elaborato il Protocollo di Kyoto, che fissa per i 192 Stati contraenti obiettivi giuridicamente vincolanti relativi alle tempistiche e alla portata della riduzione delle emissioni di gas serra. La Svizzera, analo-

<sup>34</sup> Nagoya, Giappone, 18-29 ottobre 2010.

<sup>35</sup> Programma di lavoro della FAO 2010–2017.

gamente all'UE, si è impegnata a ridurre, entro il 2012, le emissioni di gas serra nella misura dell'8 per cento rispetto ai valori del 1990. Attualmente ci si adopera alacremente per dare un futuro al Protocollo di Kyoto, che scade a fine 2012. Stando al rapporto del Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici (IPCC) del 2007, i Paesi industrializzati devono tuttavia impegnarsi a ridurre le proprie emissioni del 25-40 per cento entro il 2020, per poter rispettare l'obiettivo di limitare a 2 gradi il riscaldamento climatico a livello globale, secondo quanto stabilito nel documento finale della Conferenza sul Clima di Copenaghen - il cosiddetto Accordo di Copenaghen. L'obiettivo a lungo termine della Svizzera è un accordo vincolante che coinvolga i principali responsabili delle emissioni di gas serra, compresi gli USA, la Cina, il Brasile e l'India.

La quota dell'agricoltura rispetto alle emissioni globali ammonta al 14 per cento circa. Nei prossimi cicli di negoziati internazionali l'agricoltura sarà quindi un tema importante. Verrà lanciato un programma di lavoro che tratta nello specifico le sfide e le opportunità dell'agricoltura. Verrà inoltre ripreso il dibattito sull'eventualità di rendere obbligatoria l'indicazione delle emissioni riconducibili all'uso del suolo a scopi agricoli e forestali. Finora i Paesi erano liberi di scegliere se aggiungere al loro bilancio delle emissioni i dati relativi alle fonti e alle riduzioni di CO<sub>2</sub> riconducibili all'uso del suolo. La Svizzera si impegna per una riduzione delle emissioni agricole a condizione che siano garantite la sostenibilità e la sicurezza alimentare.

La Confederazione è attiva in numerosi altri organi internazionali, che affrontano il tema del cambiamento climatico e dell'agricoltura<sup>36</sup>.

### 1.1.3 Conclusioni

A seguito degli interventi accolti dal Parlamento, il Consiglio federale è chiamato a presentare proposte concrete per la revisione della LAgr.

I negoziati in ambito di politica economica estera sono tutti finalizzati a proseguire il processo di liberalizzazione dei mercati agricoli. L'apertura dei mercati continuerà a medio termine. Decisivo sarà il proseguimento del ciclo negoziale di Doha dell'OMC. Se si dovesse concludere nel 2011, si potrebbe pensare a un'entrata in vigore nel 2013. Il Consiglio federale s'impegna affinché i negoziati vengano portati a termine al più presto. Tuttavia è possibile che i dossier di politica economica estera subiscano ulteriori ritardi. Non si può pertanto prevedere quando le aperture dei mercati avranno primi effetti tangibili sulla protezione doganale.

Vista l'insicurezza che regna sugli affari di politica commerciale estera, essi non rientrano nella presente documentazione per la consultazione. Si parte dal presupposto che nel periodo 2014-2017 non si avverteranno ancora gli effetti di accordi inter-

<sup>36</sup> FAO (Dipartimento "Risorse naturali e ambiente", Settore "Clima ed energia" + Gruppo di lavoro interdipartimentale Clima); OCSE (comunicato sul vertice dei ministri dell'agricoltura del febbraio 2010 sul significato del mutamento climatico per l'agricoltura); Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (TI RFGAA) (Benefit-Sharing Fund per progetti RFGAA tesi a migliorare l'adeguamento al cambiamento climatico); Global Research Alliance (GRA) on Agricultural Greenhouse Gases (Scientific Focal Point con gruppi di ricerca sull'allevamento (intensivo ed estensivo), coltivazione di riso e produzione vegetale).



### *Base costituzionale*

Il 9 giugno 1996 il Popolo Svizzero e tutti i Cantoni si sono espressi a favore della nuova base legale con il 78 per cento dei voti. Il vigente articolo 104 della Costituzione federale (Cost.)<sup>38</sup> definisce il mandato della politica agricola come segue:

*La Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a:*

- a. garantire l'approvvigionamento della popolazione;*
- b. salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale;*
- c. garantire un'occupazione decentrata del territorio.*

Uno studio<sup>39</sup> mostra che l'articolo 104 Cost. soddisfa ancora ampiamente le aspettative della popolazione svizzera nei confronti dell'agricoltura.

## **1.2.2 Risultati**

L'evoluzione della politica agricola ha ripercussioni sul settore agricolo. Di seguito viene analizzato in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi formulati nell'articolo 104 Cost., concentrandosi, al numero 1.2.2.1, dapprima sulla sostenibilità (*tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato*) e illustrando poi gli sviluppi per quanto concerne le prestazioni d'interesse generale (n. 1.2.2.2). La valutazione della sostenibilità è basata su input e verte sull'impiego efficiente delle risorse. L'analisi delle prestazioni d'interesse generale è invece basata su output, ovverosia illustra quali benefici trae la società dall'attività agricola. Nei numeri 1.2.2.3 a 1.2.2.8 vengono approfonditi altri temi rilevanti dal profilo della politica agricola.

### **1.2.2.1 Sostenibilità**

L'ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura<sup>40</sup> prevede che si verifichi periodicamente se, alle condizioni quadro date (comportamento alimentare, condizioni quadro statali), l'agricoltura si sviluppa in maniera sostenibile. A tal fine, sulla base del concetto di sostenibilità della Confederazione è stato sviluppato un sistema comprendente 11 indicatori (tab. 1), che riguardano i temi fondamentali della sostenibilità (risorse, efficienza ed equità), la cui valenza cambia a seconda della dimensione della sostenibilità (economia, aspetti sociali, ecologia). L'aspetto delle risorse (capitale naturale, capitale umano e capitale riprodotto) assume un significato fondamentale in tutte le dimensioni. Per l'ecologia e l'economia un ruolo particolare è rivestito dall'efficienza, mentre per quanto concerne gli aspetti sociali l'accento è posto sull'equità.

<sup>38</sup> RS 101

<sup>39</sup> Brandenburg A. et al. (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?, 4hm AG e Uni San Gallo. San Gallo.

<sup>40</sup> RS 919.118

Tabella 1

**Indicatori della sostenibilità**

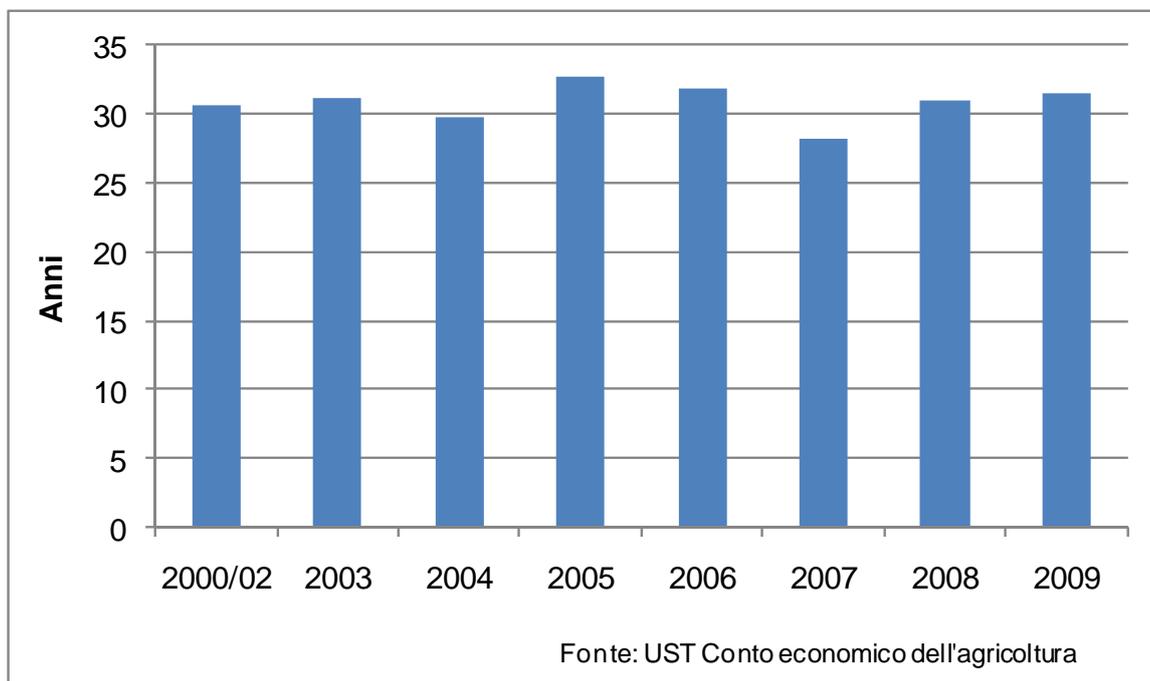
Dimensioni	Economia	Aspetti sociali	Ecologia
<b>Temi</b>			
<b>Risorse</b>	Rinnovamento del capitale Suolo coltivabile (quantità)	Formazione	Superfici di compensazione ecologica Vendite di prodotti fitosanitari
<b>Efficienza</b>	Produttività del lavoro		Efficienza dell'azoto Efficienza del fosforo Efficienza energetica
<b>Equità</b>		Confronto dei redditi con il resto della popolazione Confronto della qualità di vita con il resto della popolazione	

Fonte: UFAG

Siccome non è ancora terminata la fase di sviluppo relativa agli indicatori in ambito ecologico, per la valutazione vengono utilizzati anche indicatori provvisori.

**1.2.2.1.1 Economia**

L'indicatore *rinnovamento del capitale* misura il rapporto tra effettivo totale disponibile di edifici, macchine, installazioni, animali da reddito e piantagioni da reddito (= stock di capitale) e investimenti. Esso mostra quanti anni sarebbero necessari per rinnovare lo stock di capitale sulla scorta degli investimenti attuati. Nel 2007/09 non sono state praticamente rilevate variazioni nel rinnovamento del capitale rispetto agli anni di riferimento 2000/02. Ciò significa che l'agricoltura ha effettuato investimenti che le consentono di rinnovare completamente lo stock di capitale dopo poco più di trent'anni.

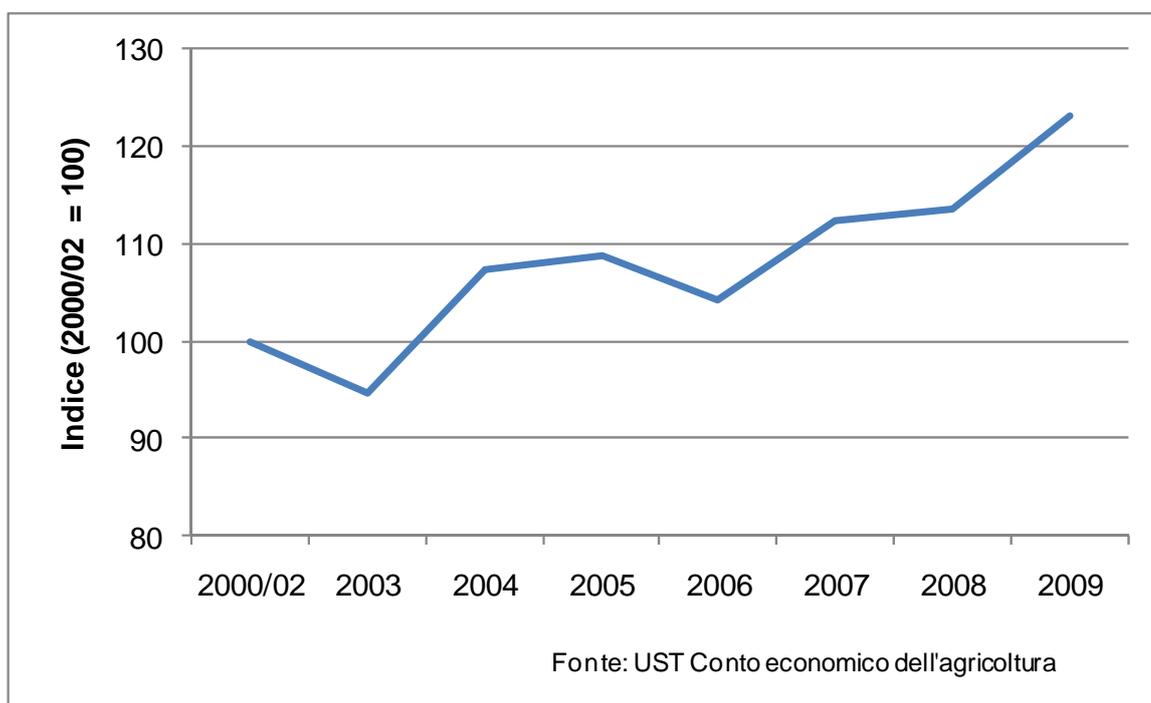
**Evoluzione del rinnovamento del capitale<sup>41</sup>**

L'indicatore *suolo coltivabile* mostra lo sviluppo della parte di superficie agricola utile (SAU) che rappresenta la base principale per quanto riguarda il contributo dell'agricoltura alla sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari. Secondo la statistica delle superfici, nei 12 anni trascorsi tra le due rilevazioni del 1979/85 e 1992/97 la superficie coltiva è diminuita del 2,1 per cento. Quasi tutta la perdita di terreno è riconducibile a nuovi insediamenti e alla costruzione di infrastrutture; una buona parte di terreni è stata sigillata e a lungo termine non sarà più disponibile per l'utilizzo a scopo agricolo. Lo sviluppo non è sostenibile e pregiudica la produzione agricola in Svizzera. Al numero 1.2.2.2.1 viene illustrata l'evoluzione delle superfici agricole nelle regioni con insediamenti permanenti dal 1992/97 ad oggi.

L'indicatore *produttività del lavoro* mostra quanto valore aggiunto genera un'unità di manodopera. Misura l'efficienza della manodopera impiegata nell'agricoltura svizzera. Tra il 2000/02 e il 2007/09 si è registrata una crescita del 16 per cento (+2,2 all'anno). La variazione risulta da una flessione del dispendio di lavoro (-14%) con valore aggiunto lordo a prezzi costanti praticamente invariato.

<sup>41</sup> Rinnovamento del capitale: stock di capitale / investimenti fissi lordi a prezzi costanti (1990), senza suolo e scorte.

Figura 2

**Evoluzione della produttività del lavoro<sup>42</sup>****1.2.2.1.2 Ecologia**

L'indicatore *superfici di compensazione ecologica* mostra l'evoluzione della superficie degli spazi vitali in sintonia con la natura che contribuiscono alla conservazione della biodiversità e alla stabilità degli ecosistemi. Tra il 2000/02 e la media degli anni 2007/09 le superfici di compensazione ecologica sono passate da 112 000 a 122 000 ettari (+8,6%). Attualmente rappresentano pertanto il 12 per cento della SAU. L'aumento maggiore è stato rilevato negli anni '90 in relazione all'introduzione della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate.

Le *vendite di prodotti fitosanitari* fungono da indicatore del pericolo di emissioni nell'ambiente, in particolare nelle acque, nel suolo e nell'aria. Fino al 2005 le informazioni concernenti le vendite dei prodotti fitosanitari si rifacevano a dati rilevati dalla Società svizzera delle industrie chimiche, che contemplavano solo le vendite delle aziende ad essa affiliate. Dal 2006, presso l'UFAG sono disponibili i dati concernenti tutte le aziende che vendono prodotti fitosanitari: tale statistica ottimizzata contempla i dati di una cinquantina di aziende in più. I valori, quindi, non sono direttamente comparabili. Nel 2008, per la prima volta sono state rilevate le importazioni parallele di prodotti fitosanitari. L'interruzione nella sequenza di dati rende difficoltosa la valutazione dell'evoluzione. Si può constatare che il volume delle vendite negli anni '90 fino al 2005 è diminuito; sulla base dei nuovi dati si rileva un

<sup>42</sup> Produttività del lavoro: valore aggiunto lordo a prezzi costanti (1990) per unità di lavoro annuale (ULA).

incremento tra il 2006 e il 2008 e una flessione nel 2009. Considerata la crescente produzione di derrate alimentari, l'evoluzione tra il 2000/02 e il 2007/09 può quindi essere considerata uguale a zero.

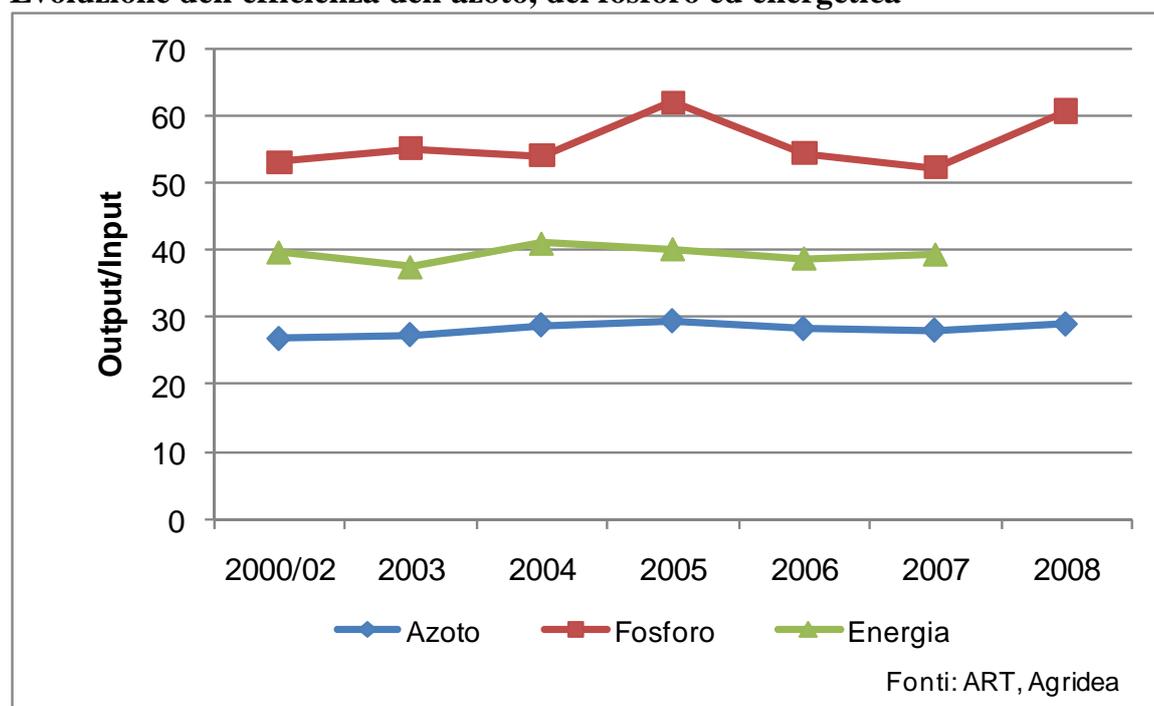
L'indicatore *efficienza dell'azoto* mostra il rapporto fra immissioni ed emissioni di azoto nella produzione agricola. L'azoto è un elemento con un ciclo complesso e dinamico nel quale sono inevitabili perdite fra immissioni ed emissioni. Considerati i processi naturali, l'efficienza massima possibile dell'azoto nella produzione agricola si situa tra il 30 e il 40 per cento. Tra il 2000/02 e il 2006/08 nell'agricoltura svizzera l'efficienza ha potuto essere aumentata del 5,9 per cento ed è quindi passata dal 27 al 28 per cento. Dal 1990/92 al 2000/02 era salita dal 22 al 27 per cento.

L'indicatore *efficienza del fosforo* misura il rapporto tra immissioni ed emissioni di fosforo nell'agricoltura. Siccome il fosforo è una risorsa non rinnovabile, è importante che venga utilizzato con parsimonia. In Svizzera l'impiego di concimi minerali fosforici è diminuito, in particolare negli anni '90. Tra il 1990/92 e il 2000/02 l'efficienza è aumentata considerevolmente, passando dal 22 al 53 per cento. Tra il 2000/02 e il 2006/08 si è registrato un ulteriore incremento al 56 per cento.

L'indicatore *efficienza energetica* mostra il rapporto fra energia alimentare prodotta e il consumo di energia ai fini della produzione. Tra il 2000/02 e il 2006/08 l'efficienza energetica nel primario era del 40 per cento circa. Il valore è stabile dal 1990. Ciò è riconducibile al fatto che l'impiego di vettori energetici (carburanti, olio combustibile, elettricità) e di mezzi di produzione (prodotti fitosanitari, concimi, sementi, alimenti per animali, edifici, macchine) è rimasto invariato rispetto alla produzione di energia alimentare.

Figura 3

### Evoluzione dell'efficienza dell'azoto, del fosforo ed energetica



### 1.2.2.1.3                    **Aspetti sociali**

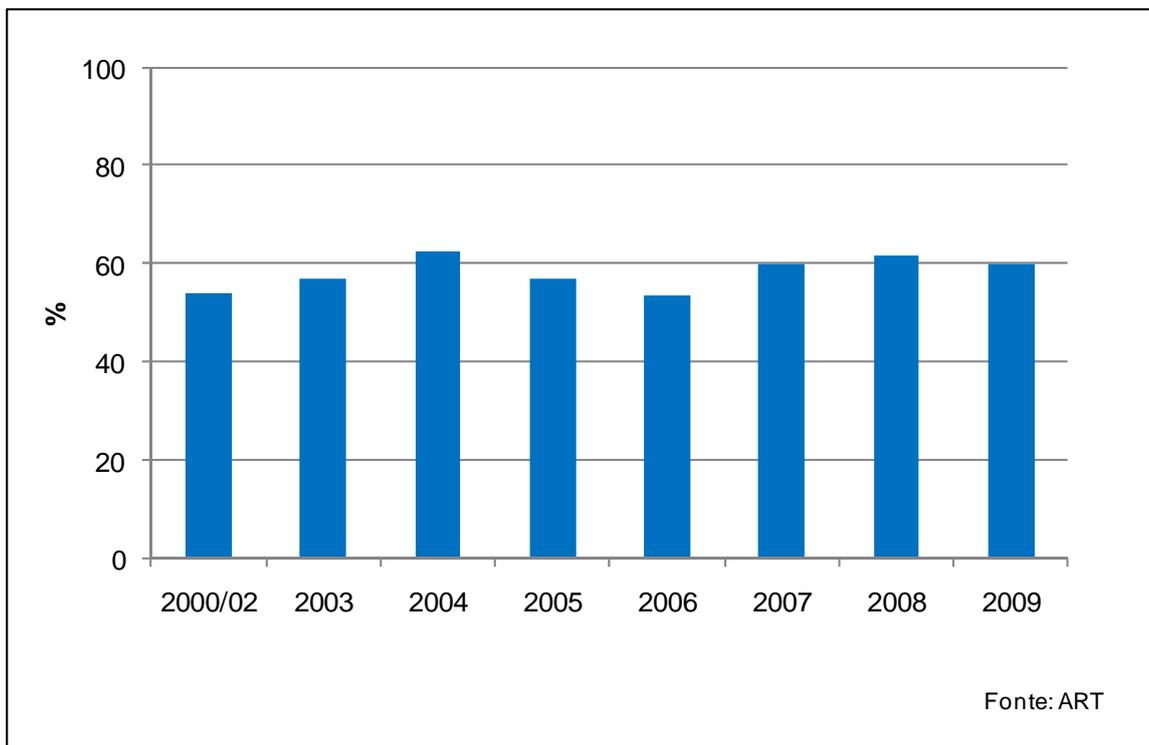
L'indicatore *formazione* mostra lo sviluppo del rapporto tra attestati federali di capacità quale agricoltore e aziende agricole, con una proiezione di una generazione (30 anni). Dal punto di vista della sostenibilità, lo sviluppo è positivo se il rapporto è pari a 1. Tra il 2000/02 e il 2007/09 vi è stato un aumento da 0,36 a 0,47 riconducibile, da un lato, al lieve incremento del numero di attestati di capacità registrato negli ultimi anni e, dall'altro, al fatto che la base diventa ogni anno sempre più piccola a causa della cessazione dell'attività agricola. Va inoltre aggiunto che dal 2007 i pagamenti diretti vengono versati soltanto ai gestori in possesso di una formazione professionale di base con certificato federale di formazione pratica o un attestato federale di capacità quale agricoltore, contadina con attestato professionale o una formazione equivalente in una professione agricola speciale.

L'indicatore *indice della qualità di vita* mostra, sulla base di un'autovalutazione, l'evoluzione della qualità di vita della popolazione contadina rispetto a quella della popolazione non agricola. Concretamente viene combinata la valutazione della soddisfazione in 12 ambiti della vita predefiniti con la valutazione della loro importanza. Le rilevazioni sono state effettuate negli anni 2005 e 2009. In questo periodo l'indicatore è sceso da 14,6 a 13,8 punti, in particolare perché l'ambito "condizioni quadro stabili" è stato valutato in maniera peggiore. L'indice della qualità di vita della popolazione contadina è risultato inferiore a quello rilevato per la restante popolazione sia nel 2005 sia nel 2009. Nel periodo in questione il divario è cresciuto, passando dall'11,5 al 20,2 per cento. L'indice inferiore riscontrato per la popolazione contadina è imputabile soprattutto alla maggiore insoddisfazione negli ambiti delle condizioni quadro stabili, del reddito e della disponibilità di tempo e del tempo libero.

Per l'indicatore *confronto dei redditi* con la restante popolazione il profitto del lavoro per unità di lavoro annuale della famiglia viene confrontato con il salario comparabile degli impiegati. Dall'introduzione di questo confronto ad oggi si è sempre rilevata una differenza fra il reddito dei contadini e quello delle professioni non agricole. Tra il 2000/02 e il 2007/09 il profitto del lavoro per unità di lavoro annuale della famiglia è cresciuto di oltre il 20 per cento. Siccome nello stesso periodo i salari negli altri settori hanno registrato un aumento meno marcato, il divario rispetto al reddito della restante popolazione si è ridotto di 6,4 punti percentuali. Nella media degli anni 2007/09 è stato del 39 per cento.

*Figura 4*

**Evoluzione del rapporto tra profitto del lavoro per ULAF e salario comparabile**



**1.2.2.1.4 Riassunto**

Nella tabella 2 è riportata l'evoluzione degli indicatori dall'inizio del nuovo millennio.

Tabella 2

**Evoluzione degli indicatori di sostenibilità dal 2000/02**

Dimensione	Indicatori	Evoluzione	Valutazione
Economia	Rinnovamento del capitale	→ Nessuna variazione di rilievo	+ Positiva
	Suolo (quantità)	↘ Calo	- Negativa (non riconducibile alla politica agricola)
	Produttività del lavoro	↗ Incremento	+ Positiva
Ecologia	Superfici di compensazione ecologica	↗ Incremento	+ Positiva
	Vendite di prodotti fitosanitari	→ Nessuna variazione di rilievo	≈ Neutra
	Efficienza del fosforo	↗ Incremento	+ Positiva
	Efficienza dell'azoto	↗ Incremento	+ Positiva
	Efficienza energetica	→ Nessuna variazione di rilievo	≈ Neutra
Aspetti sociali	Formazione	↗ Incremento	+ Positiva
	Confronto della qualità di vita con la restante popolazione	↘ Calo	- Negativa
	Reddito rispetto alla restante popolazione	↗ Incremento	+ Positiva

**1.2.2.2 Prestazioni d'interesse generale**

Nel frattempo è possibile tracciare un bilancio degli effetti delle prime tre tappe della riforma agraria. In linea di principio va osservato che la politica agricola basata sulla nuova L'Agr ha comportato miglioramenti nella maggior parte degli ambiti. È stata raggiunta la maggior parte degli obiettivi definiti dal Consiglio federale nei messaggi concernenti le singole tappe. Tali risultati sono stati documentati in un opuscolo<sup>43</sup>.

Con il rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, 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. e fissato, per ognuna di esse, obiettivi quantificabili e impostati a lungo termine (tab. 3).

<sup>43</sup> UFAG (2009): L'agricoltura svizzera si rinnova. La nuova legge sull'agricoltura. Un bilancio di dieci anni. Berna.

### Obiettivi secondo il rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

Prestazione	Obiettivo
Sicurezza dell'approvvigionamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimento dell'attuale capacità produttiva espressa in calorie e di singole colture importanti</li> <li>• Conservazione di sufficienti terreni coltivati fertili</li> </ul>
Basi vitali naturali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salvaguardia e promozione della biodiversità</li> <li>• Utilizzo sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria</li> </ul>
Paesaggio rurale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservazione dell'apertura del paesaggio rurale</li> <li>• Salvaguardia e incentivazione della varietà del paesaggio</li> </ul>
Occupazione decentrata del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione di obiettivi a livello cantonale</li> </ul>
Benessere degli animali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raggiungimento di un'ampia adesione ai sistemi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali</li> </ul>

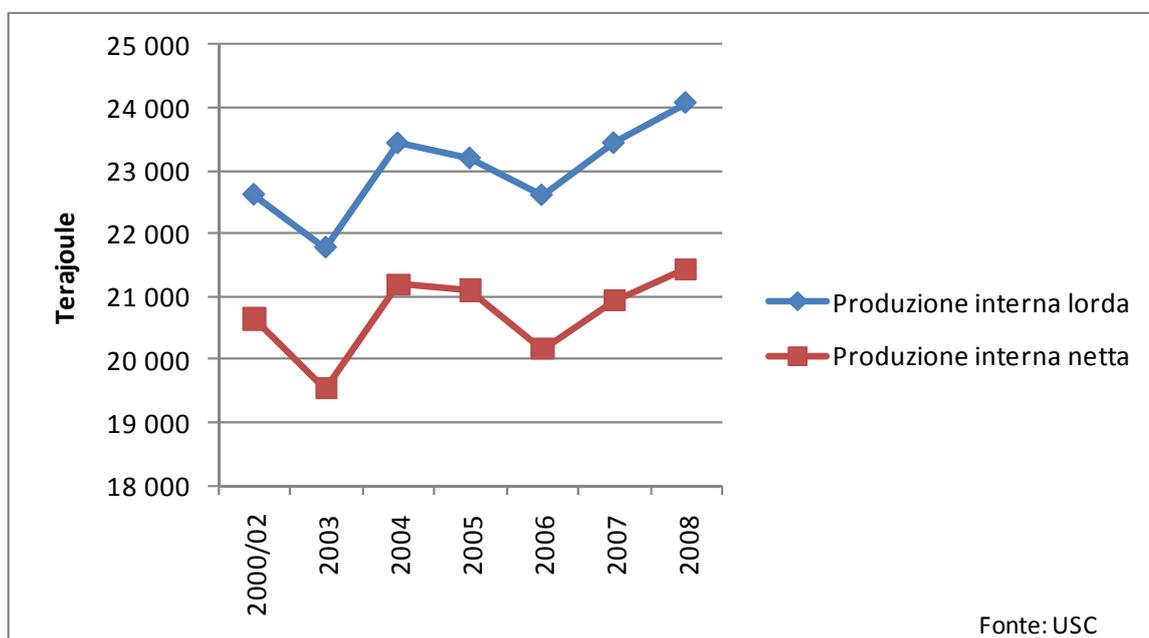
Nella mozione<sup>44</sup> del 16 ottobre 2009 della CET-S, trasmessa dal Parlamento, il Consiglio federale è incaricato di concretizzare il concetto proposto. In essa viene ribadito che occorre "fondarsi sui compiti multifunzionali sanciti dall'articolo 104 Cost. e sugli obiettivi definiti nel rapporto". Di seguito, questi ultimi vengono pertanto presi come riferimento per valutare se nei rispettivi ambiti sono stati raggiunti gli obiettivi o se vi sono delle lacune. Per poter tracciare un bilancio viene analizzata in particolare l'evoluzione dall'inizio del nuovo millennio. Parallelamente a ciò, viene fatto un confronto anche tra l'attuale grado di raggiungimento dell'obiettivo nell'ambito delle basi vitali naturali e gli obiettivi agroecologici intermedi definiti dal Consiglio federale nel quadro della PA 2011.

#### 1.2.2.2.1 Sicurezza dell'approvvigionamento

Dal 2000 la *produzione* agricola è aumentata. Negli anni 2006/08, in Svizzera la produzione di calorie alimentari è cresciuta, in media, del 3,4 per cento circa rispetto al 2000/02 (produzione di calorie lorde). Parallelamente sono aumentate le importazioni di alimenti per animali soprattutto a causa della flessione della produzione indigena di cereali da foraggio e foraggio grezzo (cfr. n. 1.2.2.6). Di conseguenza nella produzione di calorie nette, che non considera la produzione di derrate alimentari sulla base di alimenti per animali importati, si rileva un incremento più lieve, pari allo 0,9 per cento. L'obiettivo di mantenere la produzione di calorie al livello iniziale è stato quindi raggiunto.

<sup>44</sup> 09.3973 Mo Commissione dell'economia e dei tributi CS, Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano, 16 ottobre 2009.

Figura 5

**Evoluzione della produzione agricola 2000/02-2008**

Nello stesso periodo, il consumo di generi alimentari è aumentato del 5,5 per cento in ragione soprattutto dell'incremento demografico. Il grado di autoapprovvigionamento lordo è quindi sceso dal 62 al 61 per cento, quello di autoapprovvigionamento netto ammonta attualmente al 54 per cento. Il grado di autoapprovvigionamento *rilevante in caso di crisi*<sup>45</sup> ammonta attualmente a oltre il 90 per cento.

Tra il 2000/02 e il 2009 la *superficie coltiva aperta* è scesa da 290 000 a 275 000 ettari (-5,2%). Due terzi circa delle superfici sulle quali non viene più praticata la campicoltura vengono attualmente gestiti sotto forma di prati artificiali, un terzo è andato perso a causa dell'espansione degli insediamenti. In questi ultimi anni si riscontra una lieve accelerazione della flessione della superficie coltiva aperta, riconducibile soprattutto al forte ridimensionamento della produzione di cereali da foraggio (-19%). Ciò è un motivo per cui nella detenzione di bestiame bovino e nella trasformazione vengono utilizzati in misura sempre maggiore alimenti concentrati per animali d'importazione. Dal profilo della sicurezza dell'approvvigionamento tale evoluzione è da considerarsi negativa.

Per quanto concerne la *varietà delle colture campicole* si può affermare che attualmente è garantita. Dal 2000/02 la superficie coltivata a semi oleosi è aumentata del 33 per cento, quella messa a barbabietole da zucchero del 13 per cento. Per la superficie messa a patate si rileva un calo del 19 per cento riconducibile al fatto che la quota di patate somministrate agli animali è diminuita a causa della soppressione dei contributi di valorizzazione. Il volume di produzione consente tuttora di coprire

<sup>45</sup> Il grado di autoapprovvigionamento rilevante in caso di crisi tiene conto del fatto che il consumo medio di generi alimentari, pari attualmente a 3 300 chilocalorie pro capite al giorno, è nettamente superiore al fabbisogno di energia alimentare di 2 500 chilocalorie e che la superficie di cereali da foraggio può essere utilizzata anche per la produzione di derivate alimentari utilizzate direttamente per l'alimentazione umana.

nella misura del 90 per cento circa il fabbisogno per l'alimentazione umana. L'evoluzione nel settore delle piante proteiche è invece critica. Dopo un chiaro aumento della superficie all'inizio del nuovo millennio, negli ultimi anni la coltivazione è in calo.

Per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento, l'evoluzione delle superfici utilizzabili per la produzione agricola (*quantità di suolo*) è da ritenersi 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 (-3,0%). Dalle prime analisi dell'aggiornamento, attualmente in corso, della statistica sulle superfici emerge che negli ultimi anni la superficie agricola non ha cessato di diminuire. Vi è stato tuttavia un lieve rallentamento. Nei Comuni già valutati, tra il 1992/97 e il 2004/09 sono scomparsi 18 000 ettari di superficie agricola (-2,3%). La sigillatura provoca danni praticamente irreversibili al suolo.

### 1.2.2.2 Basi vitali naturali

Dall'inizio degli anni '90 nel settore delle basi vitali naturali sono stati registrati, nel complesso, netti miglioramenti. L'impegno teso a conservare e a promuovere la *biodiversità* è cresciuto. L'introduzione della compensazione ecologica ha avuto effetti moderatamente positivi sulla biodiversità<sup>46</sup>. Nella regione di montagna e, in particolare, in quella d'estivazione si registra tuttora una diminuzione della diversità di specie e habitat, nonostante un livello da elevato a medio. Nella regione di pianura si sono rilevati lievi miglioramenti partendo da un livello basso<sup>47</sup>. Nel complesso, l'introduzione della compensazione ecologica non ha consentito di arrestare la perdita di specie minacciate, ma l'ha quantomeno rallentata.

Dall'inizio del nuovo millennio ad ora le superfici di compensazione ecologica sono aumentate di 10 000 ettari. Nella regione di montagna l'incremento è stato maggiore rispetto a quello rilevato nella regione di pianura. Nelle zone ad altitudine più elevata vi è una quota di superfici di compensazione ecologica nettamente superiore alla quota minima del 7 per cento richiesta dalla PER, mentre nella regione di pianura l'obiettivo di 65 000 ettari non è ancora stato raggiunto. In questi ultimi anni le superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura ristagnano a quota 59 000 ettari. L'introduzione dell'ordinanza sulla qualità ecologica ha determinato una migliore interconnessione delle superfici di compensazione ecologica e un accrescimento della loro qualità. Attualmente il 33 per cento di tali superfici è interconnesso e il 25 per cento presenta una qualità biologica. Le percentuali nella regione di montagna sono nettamente superiori a quelle della regione di pianura. Il problema principale nella regione di montagna e in quella d'estivazione è che le particelle nei pressi dell'azienda vengono tendenzialmente sfruttate in modo intensivo, mentre quelle difficilmente accessibili e in forte pendenza sono gestite in maniera estensiva o addirittura abbandonate. Nella regione di pianura la presenza di nume-

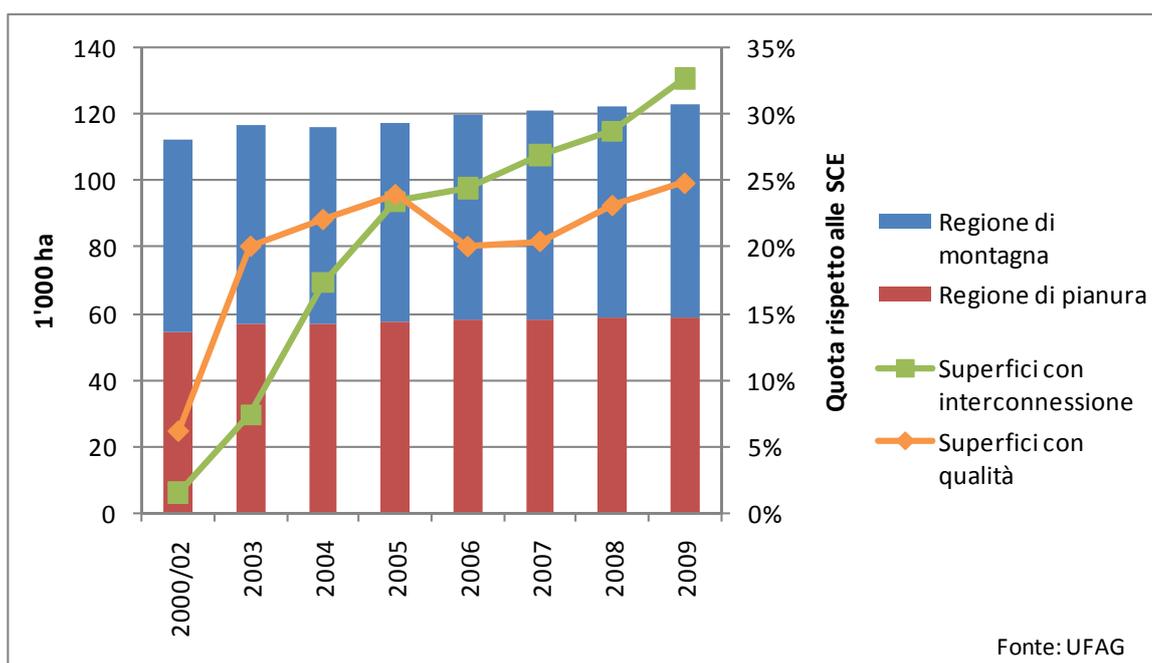
<sup>46</sup> Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005. Berna.

<sup>47</sup> Lachat et al. (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Hauptverlag, Berna.

rose varietà è scesa a livelli così bassi da essere a rischio. L'effettivo di uccelli che nidificano al suolo delle varietà che vivono sui terreni coltivati è un buon indicatore dello stato della biodiversità. Per le rispettive specie faro negli ultimi vent'anni si è registrata un'evoluzione costante. Negli anni '90 gli effettivi delle specie bersaglio sono diminuiti. Se si considera il periodo dall'inizio del nuovo millennio ad oggi, non si delinea alcuna tendenza<sup>48</sup>.

Figura 6

### Evoluzione delle superfici di compensazione ecologica (SCE), dell'interconnessione e della qualità



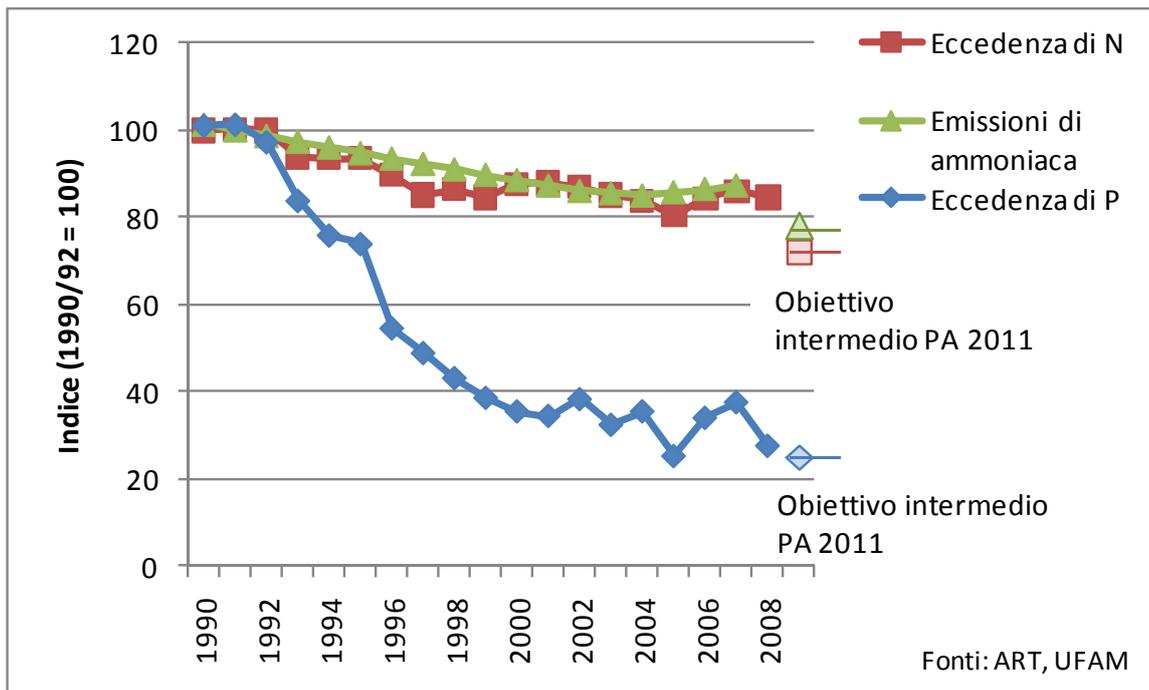
Attualmente l'agricoltura produce in modo più ecologico rispetto all'inizio degli anni '90. Le immissioni di sostanze nell'ambiente e il carico di inquinanti nell'acqua e nell'aria sono diminuiti. A tale risultato ha senz'altro contribuito l'introduzione della PER quale condizione per l'erogazione dei pagamenti diretti. Rispetto agli anni '90, nel nuovo millennio i progressi hanno subito un rallentamento. Tra il 2000/02 e il 2006/08 le eccedenze di azoto sono diminuite di 3 200 tonnellate (-3%), quelle di fosforo di 600 tonnellate circa (-8%). Le perdite sono tuttavia ancora troppo elevate soprattutto in relazione all'azoto, ma anche per quanto concerne il fosforo. In diversi *corsi d'acqua* le concentrazioni di nitrati e fosforo, ma anche quelle di prodotti fitosanitari, sono superiori ai valori auspicati. Per la *qualità dell'aria* sono rilevanti soprattutto le emissioni di ammoniaca. Dopo un netto calo riconducibile principalmente alla flessione degli effettivi di bestiame da latte, dal 2004 esse hanno ripreso ad aumentare lievemente fino ad attestarsi a un livello pari quasi al doppio di quello consentito affinché gli ecosistemi sensibili, come le foreste o le paludi, non vengano danneggiati. Nella figura 7 è riportata l'evoluzione delle principali sostanze. Essa

<sup>48</sup> Birrer S., Jenny M. e Zbinden N. (2010): Bestandsentwicklung der einheimischen Brutvögel im Landwirtschaftsgebiet 1990–2009, Agrarforschung Schweiz 2 (2), 66-71.

viene comparata con gli obiettivi agroecologici intermedi della PA 2011. L'obiettivo concernente le eccedenze di azoto è raggiungibile soltanto a lungo termine. Benché le emissioni di ammoniaca abbiano ripreso ad aumentare lievemente tra il 2004 e il 2007, si prevede che con l'introduzione dei programmi sulle risorse giusta gli articoli 77a e 77b LAgr nell'ambito della PA 2011 diminuiranno nuovamente.

Figura 7

**Evoluzione delle eccedenze di azoto e fosforo nonché delle emissioni di ammoniaca 1990-2008**



Le basi per valutare la *qualità del suolo* sono insufficienti in quanto mancano sequenze di dati consolidate. 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 può essere compromessa 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 attuale è ridurre le emissioni di gas serra riconducibili all'agricoltura, anche se la riduzione non è stata quantificata. Secondo i dati dell'inventario nazionale dei gas serra, tra il 1990 e il 2004 le emissioni provocate dall'agricoltura sono diminuite del 10 per cento. Tra il 2004 e il 2008 hanno ripreso ad aumentare (+3,7%).

Gli obiettivi agroecologici intermedi definiti nell'ambito della PA 2011 non sono ancora stati raggiunti. Nella tabella 4 è riportata una sintesi.

Tabella 4

**Obiettivi agroecologici della PA 2011**

Obiettivo	Unità/indicatore	Base	Valore target	Valore effettivo
<b>Bilancio dell'azoto</b>				
Riduzione delle eccedenze di azoto	t eccedenza N <sup>1</sup>	1994: 124 600	2015: 95 900 (-23 %)	2006/08: 113 300 (-9,0 %)
<b>Emissioni di ammoniaca</b>				
Riduzione delle emissioni di ammoniaca	t N nelle emissioni di NH <sub>3</sub>	1990: 56 800	2009: 43 700 (-23 %)	2007: 49 000 (-14 %)
<b>Bilancio del fosforo</b>				
Riduzione delle eccedenze di fosforo	t eccedenza P <sup>1</sup>	1990/92: 19 900	2009: 5 000 (-75 %)	2006/08: 6 600 (-57 %)
<b>Biodiversità</b>				
Superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura	ha SCE	1993: 5 700	2009: 65 000	2009: 58 800

<sup>1</sup> secondo il metodo OSPAR

Fonti: ART, UFAM, SSSA e UFAG

**1.2.2.2.3 Paesaggio rurale**

Attraverso la gestione delle superfici agricole è possibile 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 SAU è determinata essenzialmente dall'espansione degli insediamenti e dallo sviluppo delle infrastrutture. 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 Comuni per i quali sono già disponibili i nuovi dati della statistica delle superfici (2004/09), l'avanzamento del bosco è diminuito rispetto al periodo precedente. In questi Comuni si trova tuttavia meno del 40 per cento delle superfici utilizzate a scopo alpestre e di conseguenza non è possibile trarre conclusioni. In particolare non sono ancora disponibili i dati concernenti i Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino, nei quali nel periodo tra il 1979/85 e il 1992/97 si sono rilevati oltre due terzi della quota di avanzamento del bosco sulle superfici utilizzate a scopo alpestre. Conformemente ai risultati della terza rilevazione dell'Inventario forestale nazionale svizzero pubblicati nel marzo 2010, tra il 1993/95 e il 2004/06 vi è stata un'accelerazione nell'aumento della superficie forestale. L'88 per cento di tale aumento si è rilevato nella regione alpina e in quella a sud delle Alpi. L'avanzamento del bosco incide negativamente anche sulla biodi-

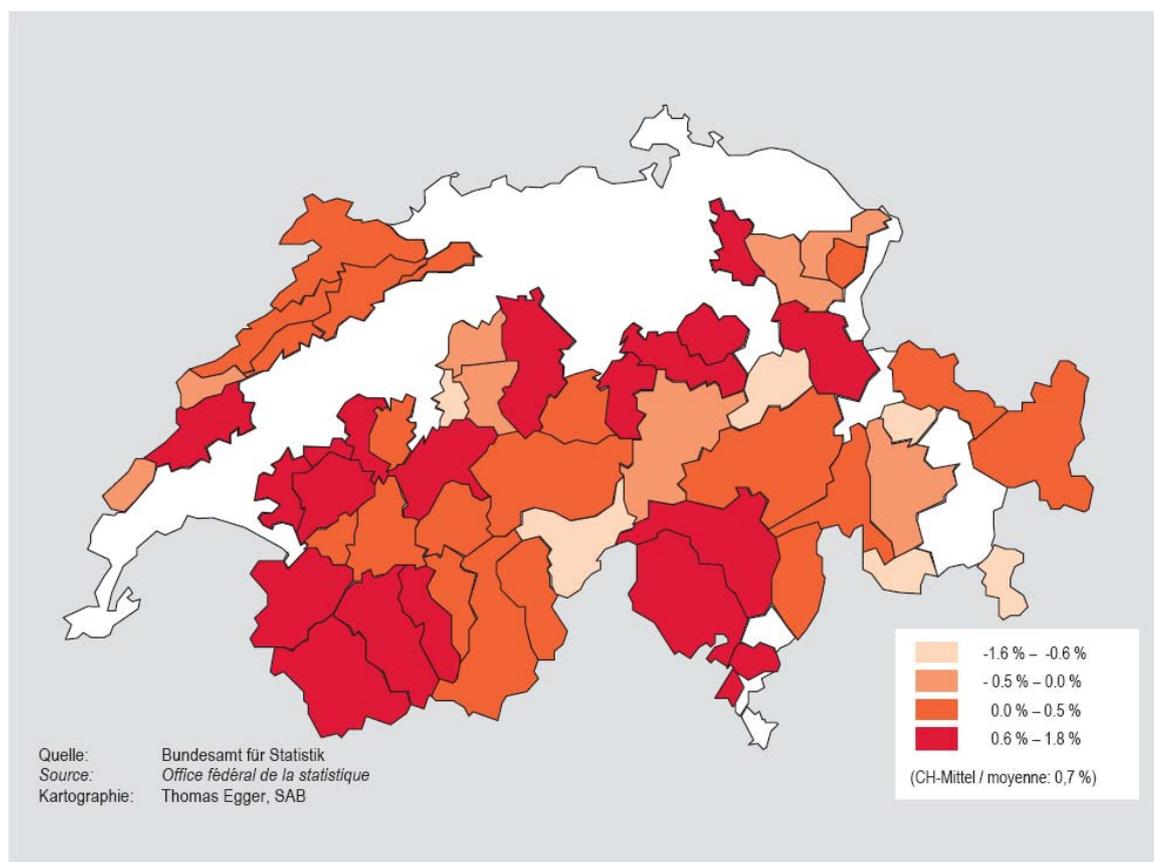
versità, poiché originariamente molte di queste superfici presentavano un'elevata varietà di specie riconducibile al modo di sfruttamento per tradizione estensivo.

I cambiamenti nella qualità del paesaggio avvengono lentamente. Nonostante non siano disponibili rilevazioni sull'intero territorio nazionale, sono state condotte analisi per alcuni tipi di paesaggio. Per i pascoli boscati del Giura, ad esempio, esse 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. Nel complesso, la varietà e la qualità del paesaggio rurale sono peggiorate negli ultimi anni a causa sia della mobilità e dello sviluppo degli insediamenti ad essa correlato sia di nuove forme di gestione agricola.

### **1.2.2.2.4 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<sup>49</sup>, essa contribuisce in misura 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 dell'agricoltura a questo settore. L'agricoltura non può garantire, da sola, l'occupazione del territorio, ma deve poter contare su un'economia fiorente nelle aree rurali (possibilità di attività a titolo accessorio) e su infrastrutture solide. L'evoluzione nelle diverse regioni LIM mostra che negli anni 2005-2008 soltanto poche zone hanno perso annualmente lo 0,5 per cento od oltre della popolazione residente. Quelle più colpite dallo spopolamento sono la Valle del Kander, l'Hinterland glarone con la Valle del Semf, la regione di Goms e la Val-de-Travers (fig. 8). Con la politica agricola e in particolare con le misure a favore della regione di montagna nel settore dei pagamenti diretti e dei miglioramenti strutturali, la Confederazione sostiene indirettamente l'occupazione decentrata del territorio, senza perseguire un obiettivo concreto in materia d'insediamento. Visto che deve essere presa in considerazione anche la valutazione politica delle regioni in questione, spetta in primo luogo ai Cantoni valutare se in un determinato luogo l'insediamento si sviluppa in maniera non auspicata.

<sup>49</sup> Rieder P. Buchli S. e Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Zurigo.

**Crescita demografica annua media nelle regioni LIM 2005-2008****1.2.2.2.5 Benessere degli animali**

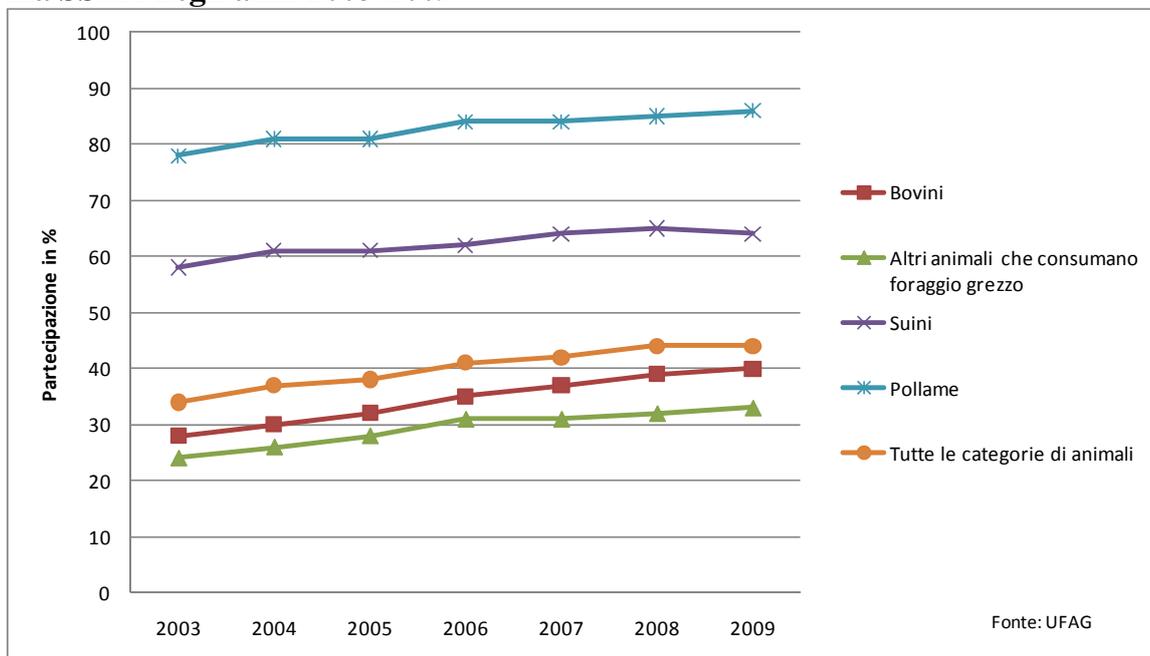
La legislazione sulla protezione degli animali fissa esigenze minime in materia di detenzione degli animali vincolanti per tutti i detentori. Mediante programmi d'incentivi facoltativi quali “sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali” (SSRA) e “uscita regolare all'aperto” (URA), che vanno al di là degli standard minimi legali, viene promosso ulteriormente il benessere degli animali. Il maggior dispendio dei contadini correlato alla partecipazione a tali programmi viene in gran parte compensato dai contributi corrisposti annualmente per le diverse categorie di animali. Il tasso di partecipazione ai programmi varia considerevolmente a seconda della categoria di animali.

L'adesione al programma SSRA coincide generalmente con la ristrutturazione della stalla o con la costruzione di una nuova struttura di stabulazione. Nell'ambito di adeguamenti di natura edile, mediante pagamenti diretti specifici s'intende motivare gli agricoltori a costruire una stalla conforme al programma SSRA. Un altro provvedimento teso a promuovere il benessere degli animali è costituito dagli aiuti agli investimenti più elevati a favore delle stalle. Il 90 per cento circa delle nuove stalle per il bestiame bovino sostenute tramite aiuti agli investimenti adempie le condizioni SSRA. In tal modo si ha un continuo miglioramento della partecipazione ai pro-

grammi SSRA. Gli sviluppi degli ultimi anni mostrano che le quote di partecipazione sono aumentate di pari passo alla quota di rinnovo delle stalle.

Figura 9

**Evoluzione della partecipazione di categorie di animali specifiche al programma SSRA negli anni 2003-2009**



Nel programma URA vi è un notevole potenziale di aumento della quota di partecipazione soprattutto per quanto riguarda gli animali della specie bovina fino a 120 giorni di età. Tra il 2002 e il 2006/08 i tassi di crescita sono stati inferiori all'1 per cento. Benché questa bassa partecipazione sia stata determinata in misura considerevole da motivi non monetari, un aumento degli incentivi finanziari potrebbe tradursi in una maggiore partecipazione.

La situazione è diversa per le altre categorie di animali con tassi di partecipazione altrettanto bassi, vale a dire scrofe da allevamento in lattazione, suinetti svezzati, conigli e galline da allevamento. Per queste categorie i motivi sono soprattutto di natura edile, sanitaria e di organizzazione del lavoro. Da rilevazioni condotte in quest'ambito emerge inoltre che neppure un massiccio incremento dei contributi determinerebbe un significativo aumento della partecipazione.

**1.2.2.2.6 Riassunto**

La tabella 5 mostra l'evoluzione delle prestazioni d'interesse generale dall'inizio del nuovo millennio e gli ambiti in cui vi sono lacune.

Tabella 5

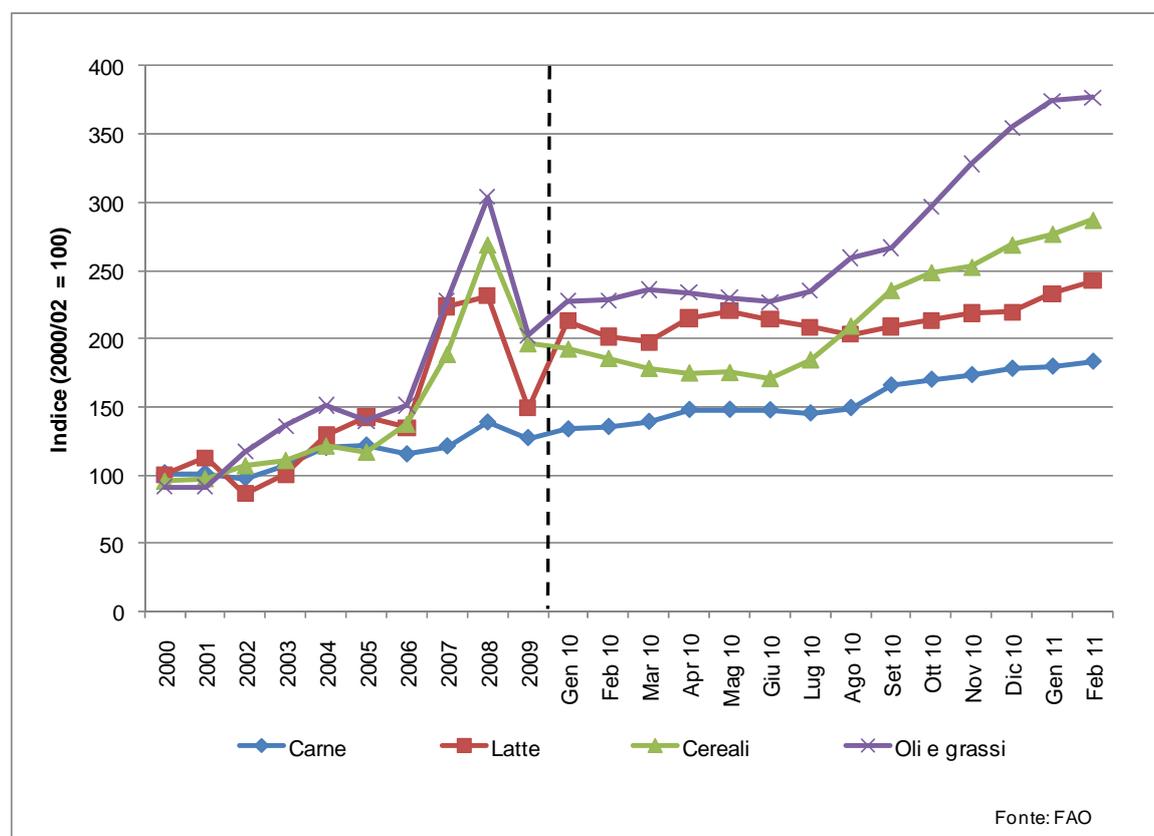
**Evoluzione del grado di raggiungimento degli obiettivi dal 2000 e lacune attuali**

Obiettivo e aspetto	Tendenza	Lacuna
<b>Sicurezza dell'approvvigionamento</b>		
Produzione lorda	↗	No
Produzione netta	→	No
Varietà delle colture campicole	→	No
Quantità di suolo	↘	Sì
<b>Basi vitali naturali</b>		
Biodiversità	→	Sì
Acqua	→	Sì
Suolo (qualità)	↘	Sì
Aria/clima	→	Sì
<b>Paesaggio rurale</b>		
Preservazione dell'apertura del paesaggio	↘	Sì
Varietà (qualità)	↘	Sì
<b>Occupazione decentrata del territorio</b>	↘	non appurata
<b>Benessere degli animali</b>	↗	Sì

**1.2.2.3 Mercati agricoli internazionali****1.2.2.3.1 Evoluzione dei prezzi sui mercati internazionali**

Recentemente sui mercati agricoli vi sono state forti fluttuazioni dei prezzi. Dopo l'impennata tra il 2007 e il 2008, nel 2008 i prezzi dei prodotti agricoli hanno iniziato a precipitare a causa della crisi economica. Queste notevoli variazioni dei prezzi hanno avuto ripercussioni sull'intera filiera alimentare, dai produttori ai consumatori.

## Evoluzione dei prezzi sul mercato mondiale per diversi gruppi di prodotti



Dopo il crollo del 2009, il prezzo del latte sul mercato mondiale ha ripreso ad aumentare considerevolmente all'inizio del 2010 e da allora non è più sceso al di sotto di tale livello. I prezzi dei cereali sono rimasti a lungo al livello più basso nel 2010. Tuttavia nell'estate dello stesso anno l'ondata di caldo eccezionale in Paesi quali Russia, Ucraina e Kazakistan, importanti per l'esportazione del frumento, è stata all'origine di un calo della produzione e ha corretto al ribasso le stime globali dei raccolti. Ciò ha comportato un forte rialzo dei prezzi sui mercati di operazioni a termine americani ed europei. Hanno ripreso a salire anche i prezzi degli oli. Negli ultimi anni si sono avute notevoli fluttuazioni anche per lo zucchero. In generale si constata che i prezzi alla produzione si sono attestati a un livello decisamente più elevato di quello riscontrato all'inizio del nuovo millennio (+75-275%).

All'origine di tali sviluppi vi è una concomitanza di più fattori. A entrare in gioco sono in primo luogo i parametri economici (evoluzione della domanda, livello degli stock, politica monetaria nazionale/internazionale, costi dell'energia, ecc.) e il contesto di produzione (fluttuazioni dei rendimenti a causa anche delle condizioni climatiche, pochi investimenti nelle capacità di produzione, ecc.). Anche nuovi fenomeni come, ad esempio, la speculazione sui mercati agricoli e l'interdipendenza tra i

prezzi dell'energia e quelli dei prodotti agricoli hanno influenzato questa congiuntura, benché la sua effettiva valenza sia difficile da valutare<sup>50</sup>.

### **1.2.2.3.2 Volatilità**

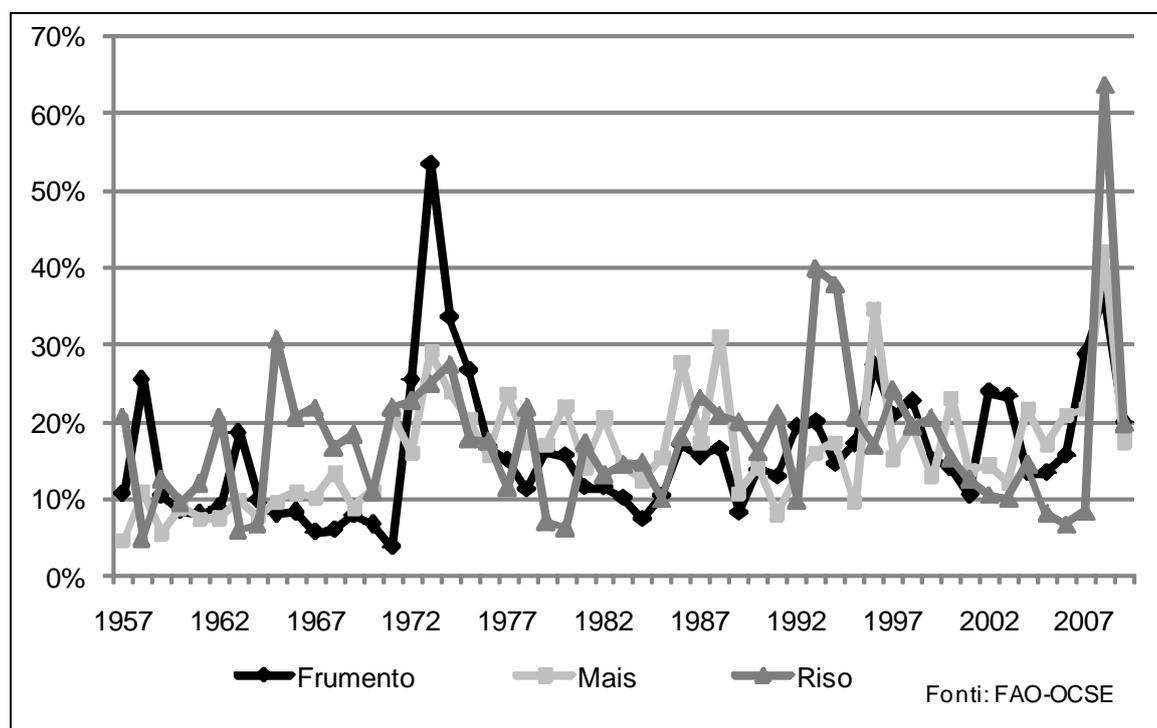
Le forti fluttuazioni degli ultimi anni sono considerate un possibile indizio dell'aumento delle variazioni di prezzo a breve termine sui mercati agricoli mondiali.

Diversamente dalla tendenza dei prezzi che rispecchia l'evoluzione a lungo termine delle condizioni di mercato, la volatilità risulta da shock imprevedibili a breve termine tra offerta e domanda che possono variare considerevolmente verso l'alto o verso il basso<sup>51</sup>. Tanto queste fluttuazioni sono improvvise e gravi, quanto maggiore è la volatilità. Si instaura così un clima di insicurezza sui mercati che può tradursi in un calo degli investimenti produttivi nonché in un uso inadeguato delle risorse nelle imprese con conseguente perdita di competitività a ogni livello della filiera del valore aggiunto. Per tale motivo, attualmente si presta particolare attenzione all'aspetto della volatilità.

A livello internazionale le analisi effettuate finora confermano che il periodo 2008/09 è stato caratterizzato da una forte volatilità, comparabile a quella rilevata negli anni 1971-73.

<sup>50</sup> Banca Mondiale (2010): Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective, Policy Research Working Paper Nr. 5371. Per un'analisi dettagliata dei motivi del rialzo dei prezzi nel 2007/08 cfr. pure Consiglio federale (2009). Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse, Rapporto in adempimento al postulato Stadler del 29 maggio 2008 (08.3270).

<sup>51</sup> La volatilità dei prezzi è misurata, per una serie di prezzi quotidiani o mensili, applicando un coefficiente di variazione (scarto standard) che esprime il grado di variazione annualizzato dei prezzi rispetto al suo valore medio.

**Volatilità storica annualizzata<sup>52</sup> - Esempio dei cereali****1.2.2.4 Competitività**

Di seguito si entra nel merito dell'evoluzione delle strutture agricole, della produttività delle aziende nonché delle variazioni dei prezzi alla produzione e al consumo in Svizzera e all'estero.

**1.2.2.4.1 Strutture**

Nei primi nove anni del nuovo millennio, il numero delle aziende agricole è sceso complessivamente di 10 000 unità, passando da 70 537 a 60 034 e segnando un calo pari all'1,8 per cento annuo. Rispetto al periodo tra il 1990 e il 2000, in termini assoluti il calo è stato all'incirca della metà e anche il tasso di flessione annuo è risultato dello 0,9 per cento inferiore. Ciò è riconducibile essenzialmente al fatto che, negli anni '90, nel 50 per cento circa dei casi la riduzione ha interessato le piccole aziende con una superficie non superiore a 3 ettari. Il potenziale di diminuzione di queste aziende si è in gran parte esaurito e pertanto si riscontra un tasso di flessione decisamente inferiore tra il 2000 e il 2009. Nello stesso arco di tempo, il numero dei lavoratori nel primario è diminuito di 37 000 unità circa, passando da 203 793 a 166 722 e segnando un tasso di flessione pari al 2,2 per cento all'anno.

<sup>52</sup> Volatilità = scarto standard  $[\ln(P_{xt}/P_{xt-1})] * \sqrt{252}$  (dove 252 è usato per ottenere un valore annualizzato a partire da una serie di prezzi giornalieri).

Nell'ultimo decennio il tasso di flessione dei lavoratori è quindi risultato superiore a quello delle aziende. Negli anni '90 era stato il contrario. Con un tasso di flessione annuo pari al 2,7 per cento, la diminuzione del numero di aziende era stata superiore a quella del numero di lavoratori, che anche in quel decennio ammontava al 2,2 per cento.

Tabella 6

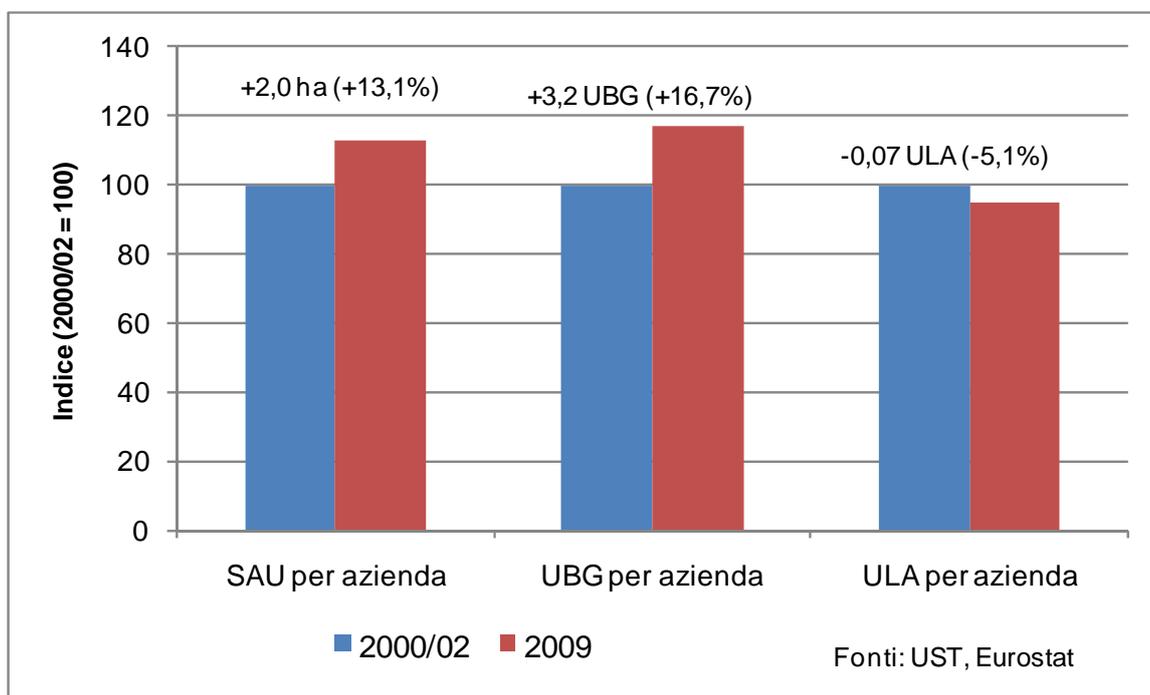
**Evoluzione del numero di aziende e di lavoratori**

<i>Caratteristica</i>	<i>Numero di aziende / lavoratori</i>			<i>Variazione annua in %</i>	
	<b>2000</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2000–2009</b>	<b>2008–2009</b>
Aziende	70 537	60 894	60 034	-1,8	-1,4
Regione di pianura	31 612	27 009	26 708	-1,9	-1,1
Regione collinare	18 957	16 709	16 468	-1,6	-1,4
Regione di montagna	19 968	17 176	16 858	-1,9	-1,9
Gestione a titolo principale	49 239	43 993	42 214	-1,7	-4,0
Gestione a titolo accessorio	21 298	16 901	17 820	-2,0	5,4
Lavoratori	203 793	168 530	166 722	-2,2	-1,1
Occupazione a tempo pieno	95 995	75 550	73 445	-2,9	-2,8
Occupazione a tempo parziale	107 798	92 980	93 277	-1,6	0,3

Fonte: UST

Nel periodo tra il 2000/02 e il 2009, il mutamento strutturale è stato all'origine di una crescita media delle aziende di 2 ettari e di 3,2 UBG. Benché le aziende siano diventate più grandi, il numero medio di persone occupate, espresso in unità di lavoro annuali, è diminuito di 0,07 unità, vale a dire del 5,1 per cento. Tale evoluzione si ripercuote sull'indicatore della produttività del lavoro per la valutazione della sostenibilità, che tra il 2000/02 e il 2007/09 è aumentata del 2,2 per cento all'anno (cfr. n. 1.2.2.1.1).

**Evoluzione delle strutture**

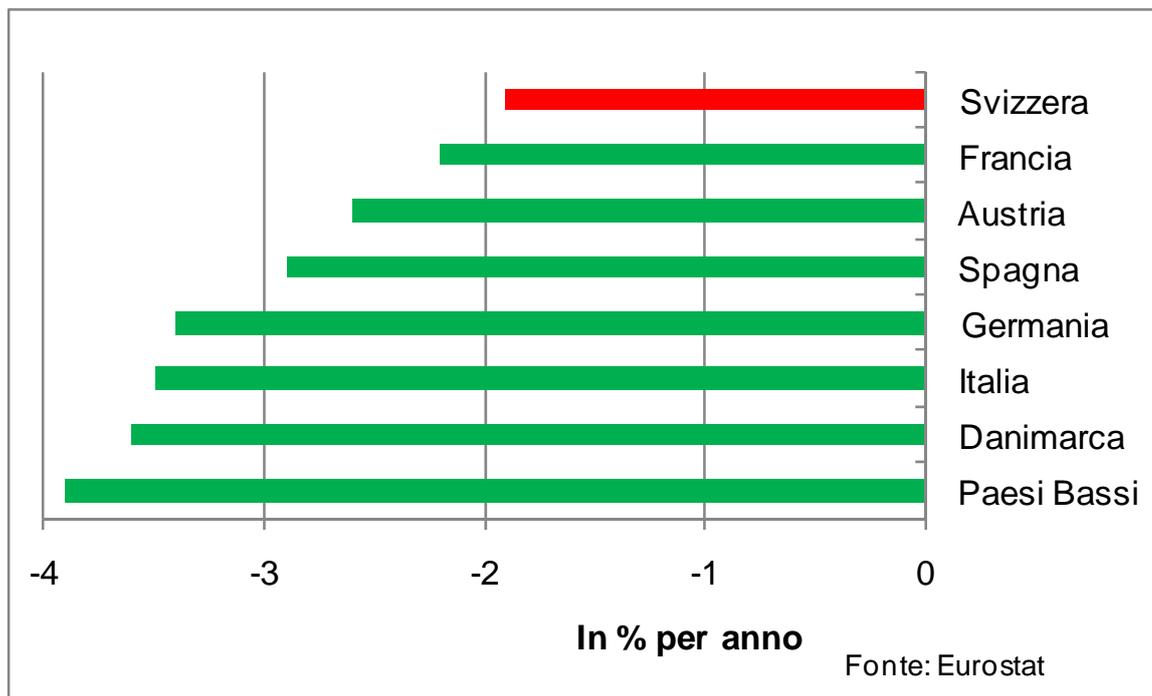


SAU Superficie agricola utile  
 UBG Unità di bestiame grosso  
 ULA Unità di lavoro annuale

Il calo del numero di aziende agricole è un fenomeno riscontrabile non solo in Svizzera, bensì anche nel resto d'Europa. Il tasso di flessione delle aziende più elevato è stato riscontrato tra il 2000 e il 2007 nei Paesi Bassi e in Danimarca, quello più basso in Svizzera.

Figura 13

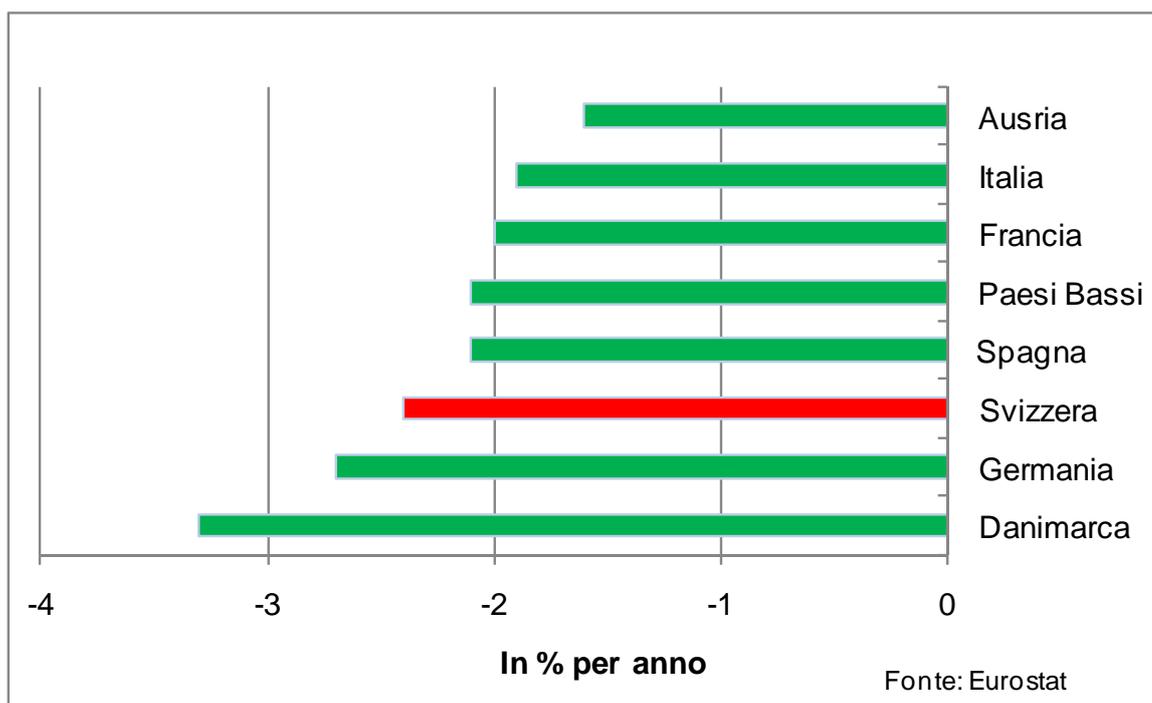
**Calo del numero di aziende tra il 2000 e il 2007 rispetto ad altri Paesi europei**



Se si considera l'evoluzione dell'occupazione, il tasso di flessione più elevato si riscontra in Danimarca. La Svizzera si situa tra la Spagna e la Germania.

Figura 14

**Calo del numero di lavoratori tra il 2000 e il 2009 rispetto ad altri Paesi europei (unità di lavoro annuali)**



Riassumendo, nell'agricoltura svizzera il dispendio di lavoro è diminuito in misura maggiore rispetto al numero di aziende. Da un confronto con altri Paesi europei emerge che in Svizzera si è registrato il calo minore per quanto concerne il numero di aziende, mentre per quanto riguarda il numero di lavoratori, la Svizzera rientra tra i Paesi con la diminuzione maggiore.

### 1.2.2.4.2 Produttività delle aziende

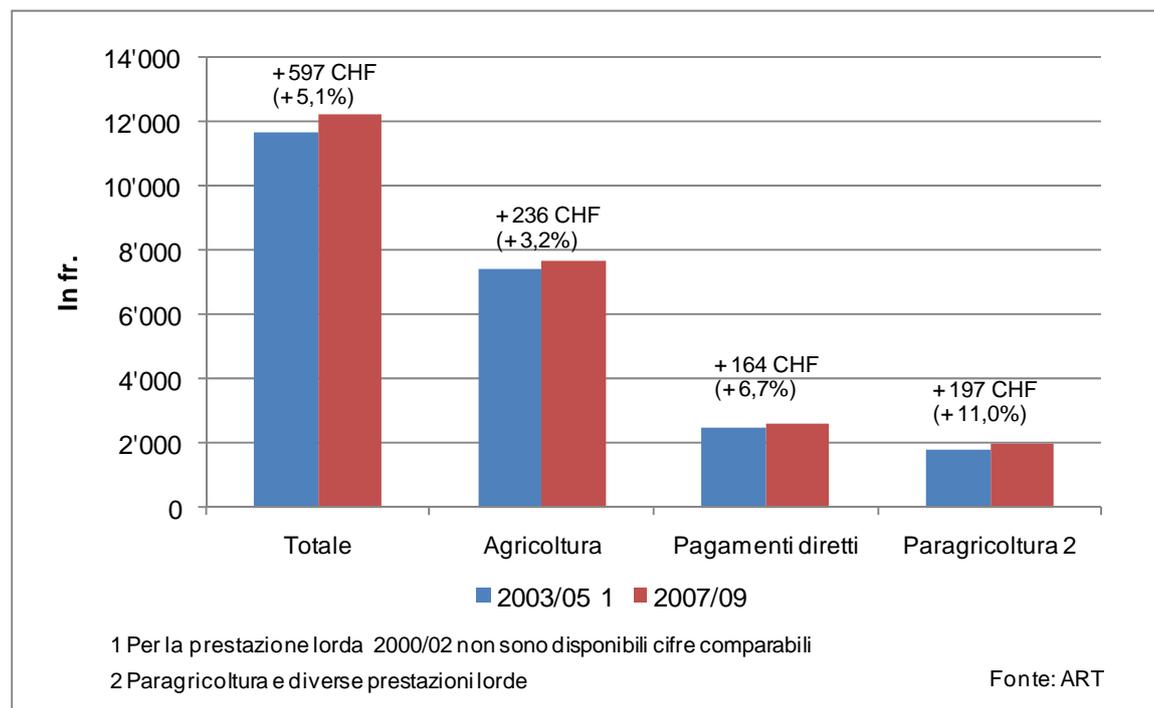
Dapprima viene valutata la produttività in base a dati sulla prestazione lorda, i costi e lo sfruttamento del potenziale di produttività nell'agricoltura svizzera, successivamente viene effettuata un'analisi sulla base di un confronto con l'estero.

#### *Prestazione lorda, costi, produttività*

Tra il 2003/05 e il 2007/09, la prestazione media per ettaro di SAU è aumentata del 5 per cento. L'incremento maggiore si è registrato, in termini relativi, nella paragrivoltura e nelle diverse prestazioni lorde (+11,8 %) e, in termini assoluti, nell'agricoltura (+236 fr.).

Figura 15

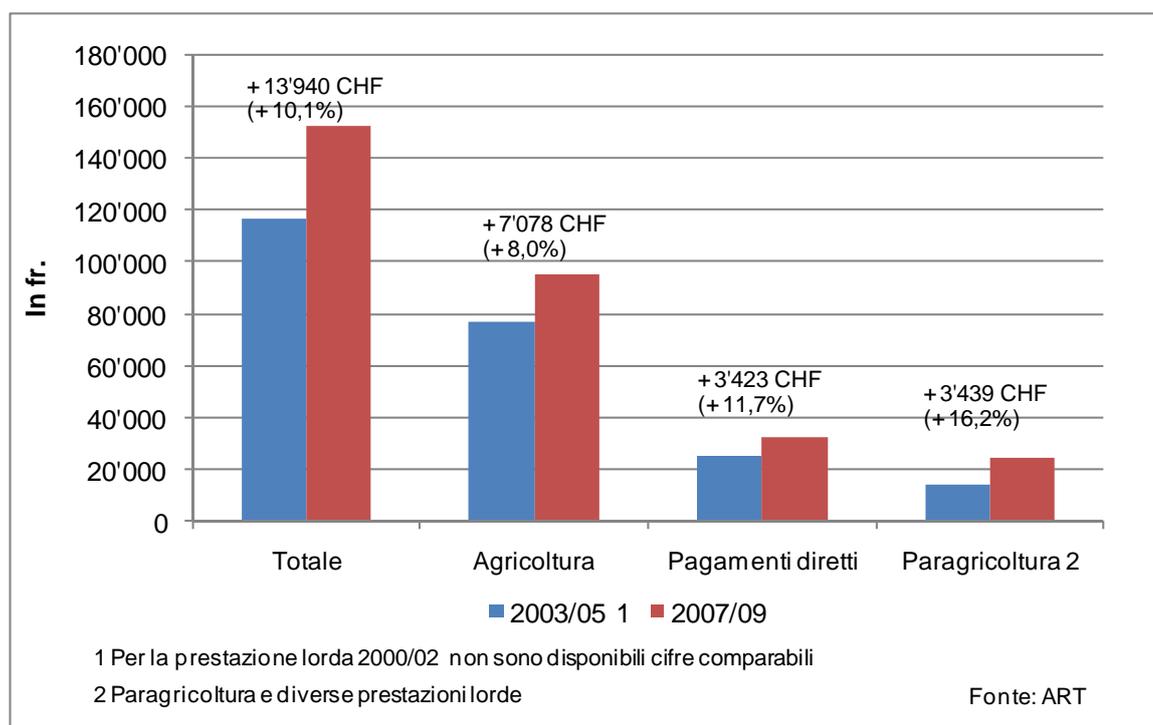
#### Evoluzione della prestazione lorda per ettaro di superficie agricola utile



Per quanto concerne l'evoluzione della prestazione lorda per unità di lavoro annuale, tra il 2003/05 e il 2007/09 si rileva un incremento del 10 per cento. L'aumento maggiore, in termini relativi, si è registrato, anche in questo caso nella paragrivoltura e nelle diverse prestazioni lorde (+16,2%) e, in termini assoluti, nell'agricoltura (+7 078 fr.).

Figura 16

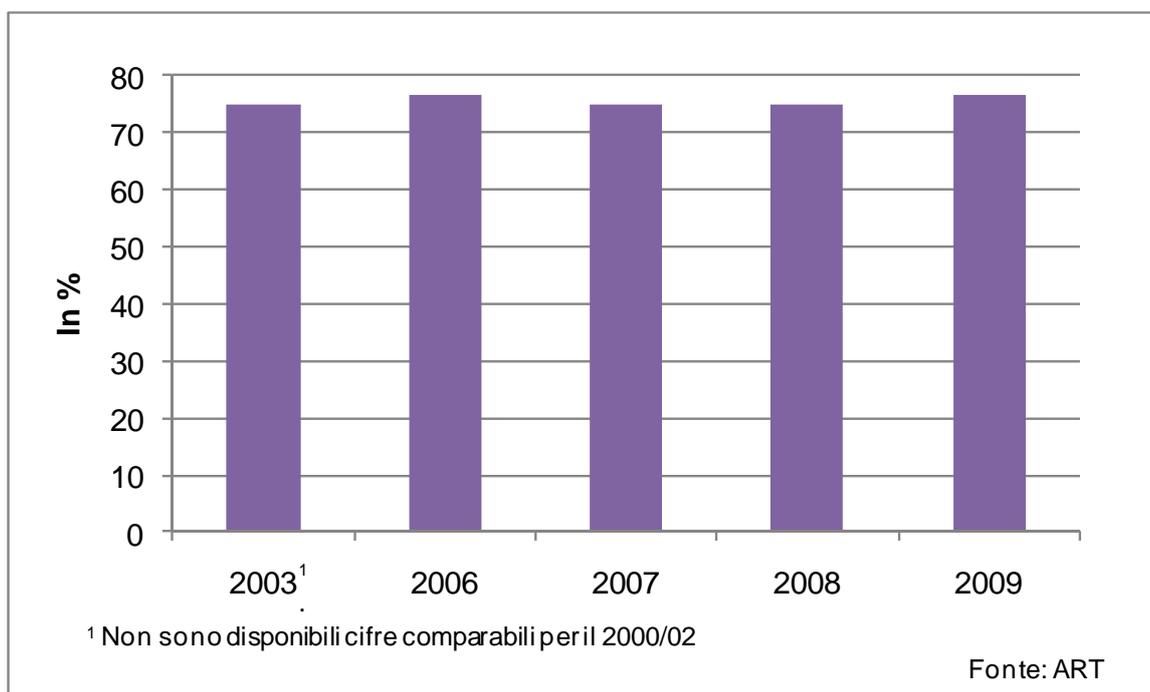
## Evoluzione della prestazione lorda per unità di lavoro annuale



I *costi di produzione* dell'agricoltura dipendono, da un lato, dai prezzi dei mezzi e dei fattori di produzione e, dall'altro, dai quantitativi impiegati. Rispetto al 2000/02, attualmente i *costi di terzi* sono superiori del 40 per cento. Gli aumenti più consistenti riguardano le spese specifiche nel settore della detenzione di animali (+69%) e i costi strutturali 1 (macchine, installazioni, edifici, +32%). Il forte incremento delle spese specifiche nel settore della detenzione di animali è dovuto al fatto che dal 2003 gli acquisti di animali sono stati inseriti sotto questa voce. Per quanto concerne i costi strutturali 1, va citata in particolare la crescita dei costi per gli edifici.

Una parte dell'aumento è dovuta a prezzi più elevati (tab. 9), l'altra all'economia di scala. A livello di prezzi sono aumentati soprattutto quelli dei beni d'investimento e i salari (costi salariali accessori). L'unica diminuzione si segnala per la voce degli interessi sul capitale.

Nell'analisi dell'evoluzione dei costi va considerato che, mediamente, le aziende sono cresciute sia fisicamente sia per quanto concerne la cifra d'affari. Il rapporto tra costi e prestazione lorda è riportato nel grafico seguente. Da esso si evince che tra il 2003 e il 2009 i costi per franco di cifra d'affari sono rimasti stabili.

**Rapporto tra costi di terzi e prestazione lorda***Potenziale di aumento dell'efficienza*

In uno studio condotto da ART è stato calcolato il potenziale teorico di aumento dell'efficienza delle aziende agricole svizzere per gli anni dal 2006 al 2008 sulla base dei dati contabili della Centrale analisi<sup>53</sup>.

L'analisi è stata effettuata con il metodo detto Data Envelopment Analysis (DEA) che misura l'efficienza relativa delle aziende. È importante che l'analisi dal profilo della produzione e delle condizioni naturali avvenga nel quadro di un gruppo di aziende possibilmente omogeneo. Concretamente, le aziende con produzione di latte commerciale della regione di pianura, ad esempio, vengono confrontate soltanto all'interno di tale regione, mentre le aziende delle regioni collinare e di montagna con quelle della rispettiva regione. Il calcolo dell'efficienza si basa sul metodo DEA. Si è proceduto a un confronto del rapporto input-output di ogni azienda con il miglior rapporto input-output del rispettivo gruppo. L'efficienza di un'azienda viene stabilita in base allo scarto rispetto a quella più efficiente (aziende oggetto del benchmark).

L'efficienza è stata suddivisa in due ambiti, l'efficienza puramente tecnica e l'efficienza di scala. Per la prima si stabilisce a quanto potrebbe ammontare il risparmio se, sulla base di una dimensione predefinita dell'azienda, gli input venissero utilizzati in maniera più efficiente. Tale potenziale potrebbe essere esaurito a breve o medio termine. Nel caso dell'efficienza di scala si calcola a quanto ammonterebbe il ri-

<sup>53</sup> Paolo Todesco, Pierrick Jan, Markus Lips (2011), Projekt Effizienzsteigerungspotenzial der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe, Rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale dell'agricoltura, Agroscope Reckenholz-Tänikon.

sparmio supplementare se l'azienda presentasse la dimensione ottimale nell'ottica dell'efficienza (ossia la dimensione con la maggiore produttività). Tuttavia, tale riduzione potrebbe avere degli effetti soltanto a lungo termine. La somma di questi due parametri viene designata come efficienza tecnica.

Nello studio i potenziali di aumento dell'efficienza vengono calcolati per diversi scenari. Di seguito sono riportati i risultati nel caso in cui tutte le aziende fossero tanto efficienti quanto le migliori che rappresentano rispettivamente il 25 e il 50 per cento.

**Potenziale medio di miglioramento dell'efficienza per regioni e tipi di azienda in per cento (anni 2006/08)**

<i>Regione / tipo di azienda</i>	Efficienza puramente tecnica (a breve/medio termine)		Efficienza tecnica (a lungo termine)	
	25% migliori	50% migliori	25% migliori	50% migliori
	In %	In %	In %	In %
<b>Regione di pianura</b>				
Campicoltura	11	7	14	9
Latte commerciale	10	5	12	6
Vacche madri	5	4	11	8
Suini	2	2	5	4
Aziende combinate, latte commerciale/campicoltura	13	7	15	8
Aziende combinate, vacche madri	6	5	14	9
Aziende combinate, trasformazione	9	5	11	6
Aziende combinate, altre/latte commerciale	8	5	11	6
Aziende combinate, altre/bestiami bovino	4	3	11	8
<b>Regione collinare</b>				
Latte commerciale	10	5	13	7
Vacche madri	7	6	12	9
Aziende combinate, latte commerciale/campicoltura	4	3	6	5
Aziende combinate, trasformazione	8	5	10	6
Aziende combinate, altre/latte commerciale	15	9	24	11
<b>Regione di montagna</b>				
Latte commerciale	13	7	17	9
Vacche madri	8	5	13	8
Altro bestiame bovino	9	5	15	8
Aziende combinate, trasformazione	5	4	10	7

25% migliori    Se tutte le aziende fossero tanto efficienti quanto le migliori che rappresentano il 25 per cento

50% migliori    Se tutte le aziende fossero tanto efficienti quanto le migliori che rappresentano il 50 per cento

Efficienza tecnica = Efficienza puramente tecnica \* efficienza di scala

Fonte: Calcoli di ART sulla base dei dati della Centrali analisi dei dati contabili

I risultati mostrano che un potenziale di miglioramento dell'efficienza esiste già a breve o medio termine. Per la maggior parte dei tipi di azienda analizzati, esso è maggiore rispetto a quanto comporta in misura suppletiva a lungo termine l'aumento delle dimensioni. Da breve a medio termine, a seconda del tipo di azienda, dallo studio emerge un potenziale di miglioramento dell'efficienza compreso tra il 2 e il

13 per cento nella regione di pianura, tra il 3 e il 15 per cento nella regione collinare e tra il 4 e il 13 per cento nella regione di montagna. La media ponderata ammonta rispettivamente al 6 per cento (50% migliori) e al 10 per cento (25% migliori). A lungo termine, il potenziale di miglioramento dell'efficienza è del 2 fino al 4 per cento superiore ai suddetti valori. Sulla base dei valori che esprimono l'efficienza di un'azienda è possibile calcolare, considerato un output costante, in quale misura un'azienda potrebbe ridurre il suo input, se presentasse lo stesso grado di efficienza delle aziende oggetto del benchmark. In tal modo è possibile estrapolare, per l'intero settore, un potenziale di miglioramento dell'efficienza espresso in termini monetari. Se tutte le aziende raggiungessero, ad esempio, il livello di efficienza delle 50 per cento migliori, il potenziale di miglioramento dell'efficienza ammonterebbe a 700 milioni di franchi circa. Tale cifra è un valore teorico. Da un lato il potenziale viene sopravvalutato, perché il metodo di calcolo non consente di tenere pienamente conto delle diverse condizioni naturali delle singole aziende, dall'altro va preso in considerazione il fatto che tutte le aziende, quindi anche quelle oggetto del benchmark, realizzano miglioramenti con conseguente aumento dell'efficienza.

#### *Confronto con l'estero*

In uno studio condotto da ART<sup>54</sup> viene fatto un confronto tra la produttività delle aziende svizzere della regione di pianura e quelle simili, per condizioni climatiche e topografiche, del Baden-Württemberg. I dati svizzeri provengono dalla Centrale analisi, quelli del Baden-Württemberg dalla Rete d'informazione contabile agricola dell'UE (RICA). Per tener conto delle differenze riconducibili alle rispettive politiche agricole, i dati contabili del Baden-Württemberg sono stati adeguati in base ai prezzi e ai pagamenti diretti svizzeri. I risultati mostrano che nell'agricoltura svizzera è possibile migliorare la produttività. Per quanto riguarda la produttività globale (prestazioni/costi incl. le indennità contabili per il lavoro proprio e il capitale proprio), le migliori aziende svizzere della regione di pianura, che rappresentano il 17 per cento, reggono il confronto con quelle del Baden-Württemberg; se si considera la produttività del lavoro netta (reddito aziendale per unità di lavoro annuale) la quota è di un quarto circa.

Ricapitolando, l'analisi mostra che la produttività dell'agricoltura è cresciuta considerevolmente. Il miglioramento non è dovuto soltanto all'aumento delle dimensioni delle aziende; la produttività ha infatti potuto essere accresciuta anche per ettaro e soprattutto per unità di manodopera (cfr. n. 1.2.2.1). Parallelamente alla produttività sono cresciuti anche i costi. Il rapporto tra i due parametri è lievemente peggiorato nel periodo considerato. I due studi dimostrano che vi è ancora un potenziale di miglioramento per quanto concerne la produttività.

<sup>54</sup> Schmid, D. (2009). Schweiz - Baden-Württemberg: ein Produktivitätsvergleich. *Agrarforschung*, 16(4), 118-123.

### 1.2.2.4.3 Prezzi

#### Situazione in Svizzera

L'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti agricoli (media 2000/02 = 100) ha segnato, nel complesso, una lieve tendenza al ribasso. Tra il 2000/02 e il 2005 esso è sceso al 96 per cento, nel 2006 e 2007 è rimasto stabile al 97 per cento, nel 2008 è balzato ad oltre il 105 per cento per ridiscendere, nel 2009, al 96 per cento. La crescita del 2008 è riconducibile all'impennata dei prezzi del latte, ma anche al rincaro dei prezzi dei suini da macello, del frumento e della colza. Dopo tale incremento, nel 2009 il prezzo del latte ha segnato una battuta d'arresto. Ciò ha contribuito al ribasso dell'indice rispetto a quello rilevato nel 2008. Non soltanto la flessione del prezzo del latte, bensì anche quella del prezzo dei suini da macello ha determinato una contrazione dell'indice di 9 punti rispetto all'anno precedente.

Tabella 8

#### Evoluzione degli indici del prezzi al consumo dei prodotti agricoli (indice 2000/02 = 100)

Prodotto	2000/02	2007	2008	2009
<b>Prodotti di origine vegetale</b>	<b>100</b>	<b>100.7</b>	<b>102.9</b>	<b>101.5</b>
Cereali panificabili	100	79.5	83.0	80.6
Cereali da foraggio	100	86.7	83.9	81.7
Patate	100	102.4	98.6	101.1
Frutti oleosi	100	91.0	101.7	103.1
Barbabietole da zucchero	100	89.8	83.9	68.2
Verdura	100	141.6	142.4	133.6
Frutta	100	113.0	117.6	121.1
<b>Prodotti di origine animale</b>	<b>100</b>	<b>96.1</b>	<b>106.3</b>	<b>93.6</b>
Bestiame grosso	100	120.5	124.8	113.1
Vitelli KV T3	100	116.4	117.5	107.6
Latte crudo	100	88.1	97.8	83.0
Suini	100	87.1	109.3	95.5
Pollame, uova	100	93.4	95.8	97.2
<b>Prodotti agricoli</b>	<b>100</b>	<b>97.6</b>	<b>105.3</b>	<b>96.1</b>

Fonte: UST

L'indice dei prezzi dei mezzi di produzione agricoli è aumentato, tra il 2000/02 e il 2007, fino a toccare quota 105 per cento, nel 2008 era a un livello che si situava al 111 per cento e nel 2009 ha perso ancora un punto, attestandosi sul 110 per cento. Il massiccio incremento registrato tra il 2007 e il 2008 è riconducibile soprattutto al forte rincaro dei prezzi dei concimi nonché dei combustibili e dei carburanti. Un rincaro all'incirca della stessa entità dei prezzi dei mezzi di produzione ha interessato i canoni d'affitto, l'incremento è invece stato maggiore per i costi salariali. Nel 2009 gli interessi dei crediti si sono attestati a un livello notevolmente inferiore rispetto al 2000/02.

**Evoluzione degli indici dei prezzi dei mezzi e dei fattori di produzione  
(indice 2000/02 = 100)**

Voce	2000/02	2007	2008	2009
Mezzi di produzione agricoli	100	104.9	110.6	109.8
Beni di consumo	100	102.9	108.3	106.5
Beni d'investimento	100	110.0	116.2	119.5
Costi salariali	100	109.0	111.5	113.9
Costi salariali accessori	100	117.8	116.8	117.3
Affitti	100	103.4	107.0	108.4
Interessi (ipotecari)	100	76.0	80.3	71.1

Fonti: USC, ART

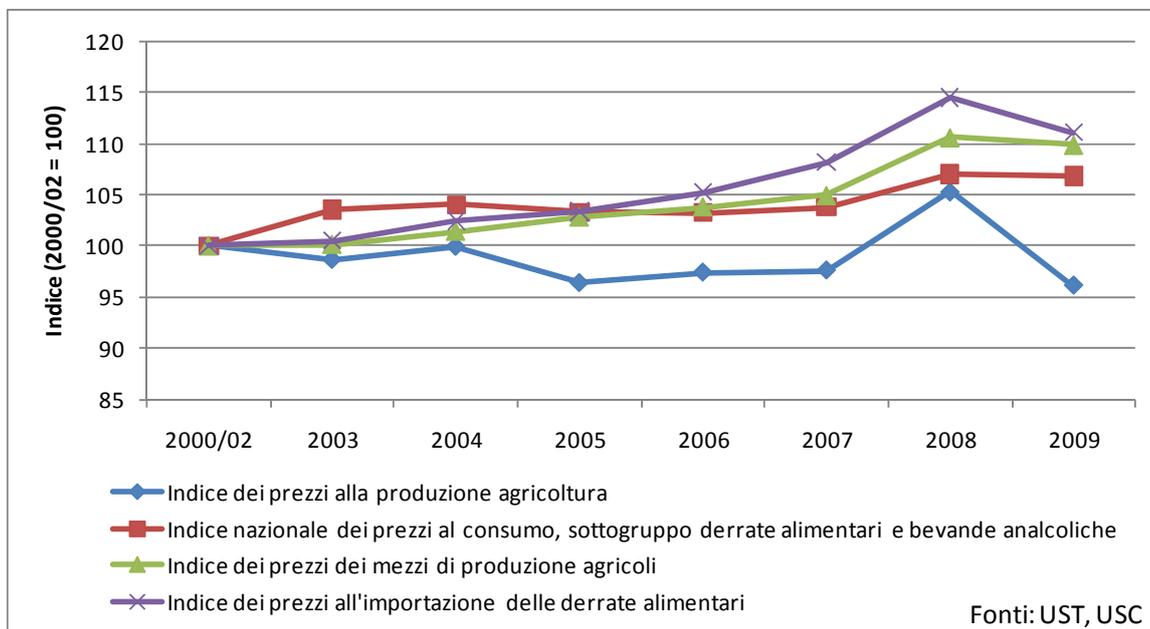
*L'indice dei prezzi all'importazione delle derrate alimentari* è cresciuto fino al 2008, attestandosi a quota 115 per cento per poi scendere, nel 2009, al 111 per cento.

*L'indice nazionale dei prezzi al consumo (INPC)* del sottogruppo derrate alimentari e bevande è aumentato, tra il 2000/02 e il 2004, raggiungendo quota 104 per cento per poi rimanere piuttosto stabile fino al 2007. Nel 2008 è salito al 107 per cento, livello mantenuto anche nel 2009.

Nel complesso si può affermare che l'impennata dei prezzi registrata nel 2007/08 sul mercato mondiale ha avuto ripercussioni anche sui prezzi alla produzione e al consumo svizzeri. Se, nel frattempo, i prezzi alla produzione sono nuovamente calati, quelli al consumo sono rimasti stabili.

Figura 18

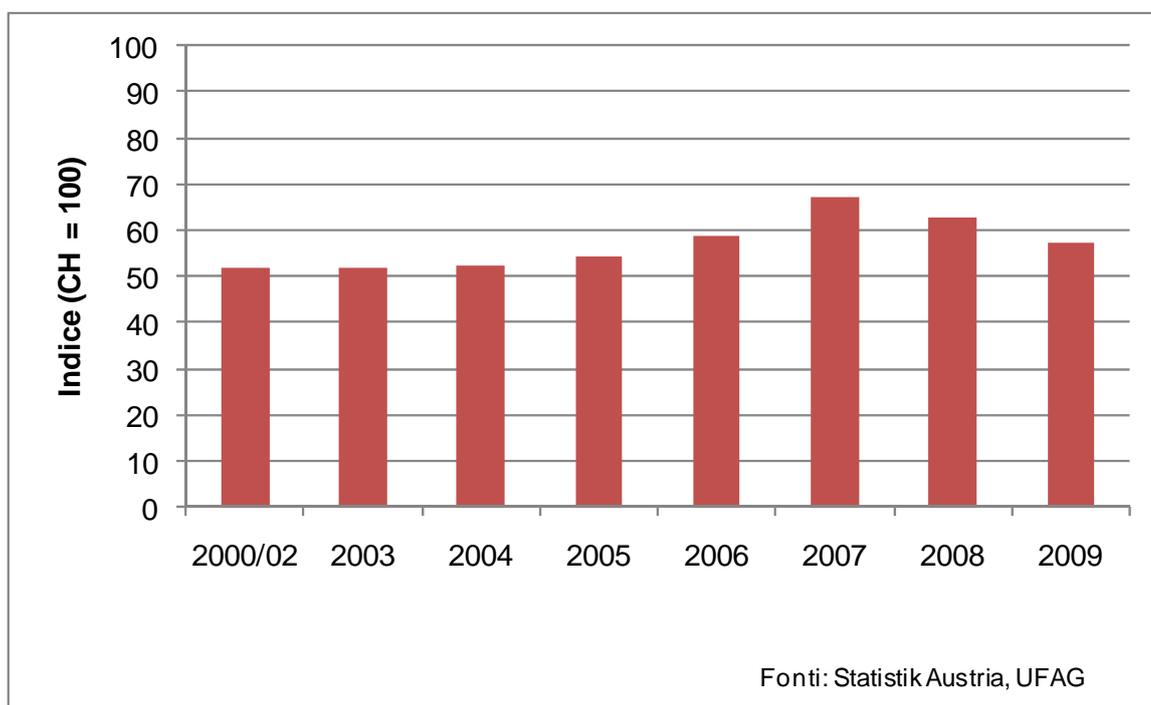
**Evoluzione dell'indice dei prezzi alla produzione, dei prezzi al consumo e dei prezzi all'importazione delle derrate alimentari nonché dell'indice dei prezzi dei mezzi di produzione agricoli**



*Confronto tra i prezzi dei Paesi confinanti*

A causa dei dazi sui prodotti agricoli elvetici, i *prezzi alla produzione* in Svizzera sono superiori a quelli dell'UE. L'evoluzione tra il 2000/02 e il 2009 mostra che la differenza di prezzo tra la Svizzera e l'Austria, Paese membro dell'UE, è diminuita dell'8 per cento. Nella fase caratterizzata dall'impennata dei prezzi del latte, del frumento e dei semi oleosi sui mercati mondiali, nel 2007/08, si è rilevato lo scarto minore.

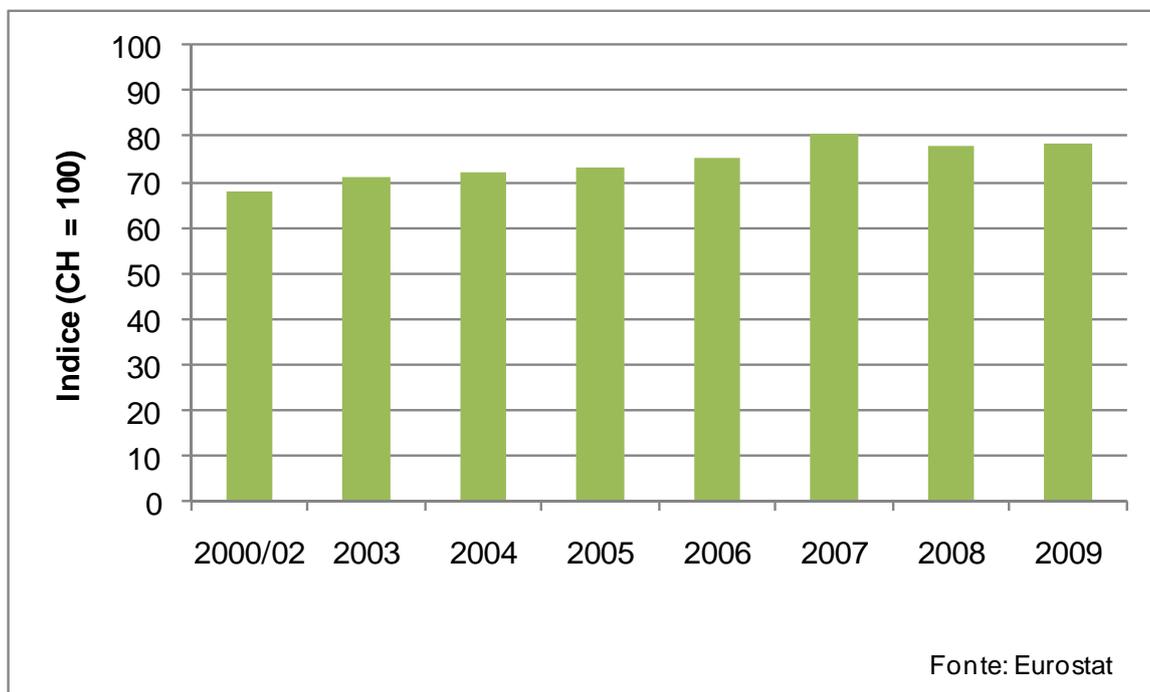
Figura 19

**Evoluzione dei prezzi alla produzione in Austria rispetto alla Svizzera**

Dal confronto, in cifre assolute, per il latte emerge, ad esempio, che la differenza tra il 2000/02 e il 2009 è diminuita da 33 a 20 centesimi il chilogrammo. Per il frumento essa è scesa da 42 a 30 franchi il quintale. All'inizio degli anni '90 la differenza rispetto all'UE ammontava a 50 centesimi il chilogrammo per il latte e a 70 franchi il quintale per il frumento. Il confronto tra il 2000/02 e il 2009 è molto indicativo perché i corsi del cambio nel periodo di riferimento erano praticamente identici a quelli nel 2009.

Dal 2000, nei Paesi confinanti con la Svizzera i *prezzi al consumo* delle derrate alimentari hanno continuato mediamente a salire. Nel grafico seguente è riprodotta l'evoluzione dei prezzi in Svizzera e nei Paesi confinanti. Dal 2000/02 il divario dei prezzi è diminuito del 10 per cento circa.

Figura 20

**Evoluzione dei prezzi al consumo delle derrate alimentari in Svizzera e nei Paesi con essa confinanti**

Riassumendo, in Svizzera dal 2000/02 i prezzi alla produzione sono diminuiti. Tale tendenza non è stata riscontrata nel 2007/08, poiché a causa dell'impennata dei prezzi sui mercati mondiali agricoli hanno ripreso a crescere anche quelli elvetici. Contrariamente ai prezzi alla produzione, in Svizzera i prezzi al consumo hanno continuato a salire fino al 2004, sono successivamente rimasti stabili per tre anni e nell'ultimo biennio hanno nuovamente subito un lieve incremento. Rispetto all'Austria, la differenza a livello di prezzi alla produzione è leggermente diminuita. La medesima tendenza emerge dal confronto con i Paesi confinanti sul fronte dei prezzi al consumo.

Negli ultimi dieci anni la competitività delle singole aziende è, nel complesso, migliorata considerevolmente. Nello stesso periodo anche la competitività sul fronte dei prezzi è cresciuta rispetto ai Paesi confinanti sia per quelli alla produzione che per quelli al consumo.

**1.2.2.5 Situazione dell'agricoltura**

Di seguito viene illustrata la situazione economica del settore e delle singole aziende nonché la situazione e il ruolo della donna nell'agricoltura.

### 1.2.2.5.1 Situazione economica

Analogamente a ciò che è il caso per la valutazione della sostenibilità (cfr. n. 1.2.2.1), nell'ambito della valutazione della situazione economica si trattano i temi risorse, efficienza ed equità. L'analisi può essere effettuata a livello sia settoriale sia di singole aziende<sup>55</sup>. L'evoluzione degli indicatori rinnovamento del capitale, produttività del lavoro e confronto tra i redditi di tutte le aziende è già stata illustrata al numero 1.2.2.1, ragion per cui in questa sede si entra nel merito soltanto degli altri indicatori. Nelle conclusioni vengono invece considerati tutti gli indicatori.

*Tabella 10*

#### Valutazione della situazione economica dell'agricoltura

	Livello	Singola azienda	Settore
Temi			
Risorse		Stabilità finanziaria	Rinnovamento del capitale (cfr. n. 1.2.2.1)
Efficienza		Confronto tra il profitto del lavoro di aziende efficienti e della restante popolazione	Produttività del lavoro (cfr. n. 1.2.2.1)
Equità		Confronto tra il profitto del lavoro di tutte le aziende e della restante popolazione (cfr. n. 1.2.2.1)	Reddito da impresa netto

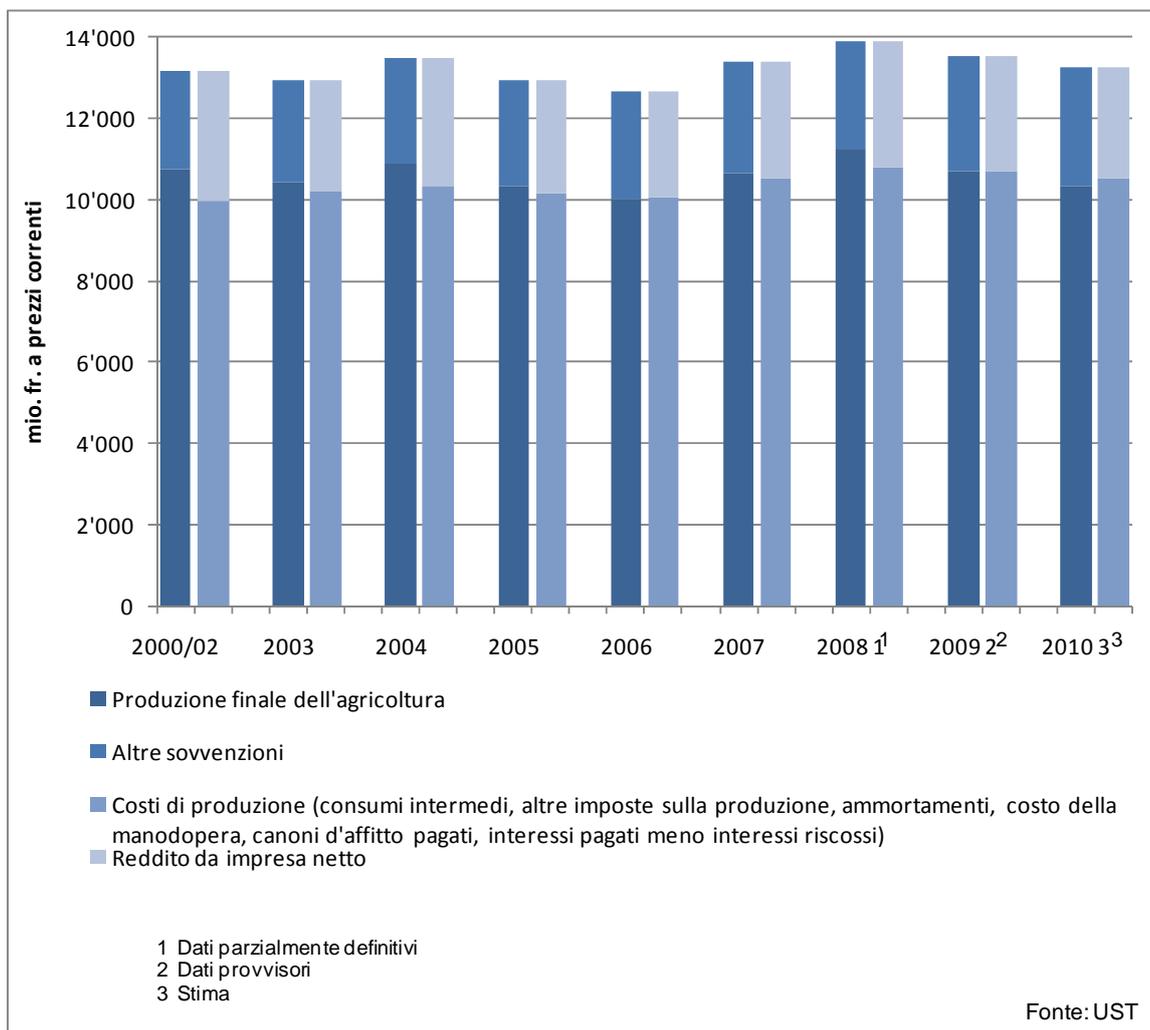
La valutazione della situazione economica viene effettuata sulla base di due sistemi d'indicatori. La valutazione settoriale si basa sul conto economico dell'agricoltura (CEA) allestito dall'Ufficio federale di statistica (UST) in collaborazione con il Segretariato dell'Unione svizzera dei contadini (USC). La valutazione delle singole aziende si basa sui risultati contabili della Centrale analisi di Agroscope Reckenholz-Tänikon ART.

#### *Valutazione settoriale*

Nella media degli anni 2007/09 il reddito da impresa netto, vale a dire la retribuzione dei capiazienda per il loro lavoro e il capitale investito, è risultato pari a 2 926 milioni di franchi circa, ossia dell'8 per cento al di sotto del valore del 2000/02. Ciò corrisponde a un calo dell'1,2 per cento all'anno. Nello stesso periodo, la manodopera familiare è diminuita del 14 per cento.

<sup>55</sup> Böttsch M. (2010): Die Bedeutung des Einkommens in der Schweizer Agrarpolitik.

## Evoluzione del conto economico dell'agricoltura

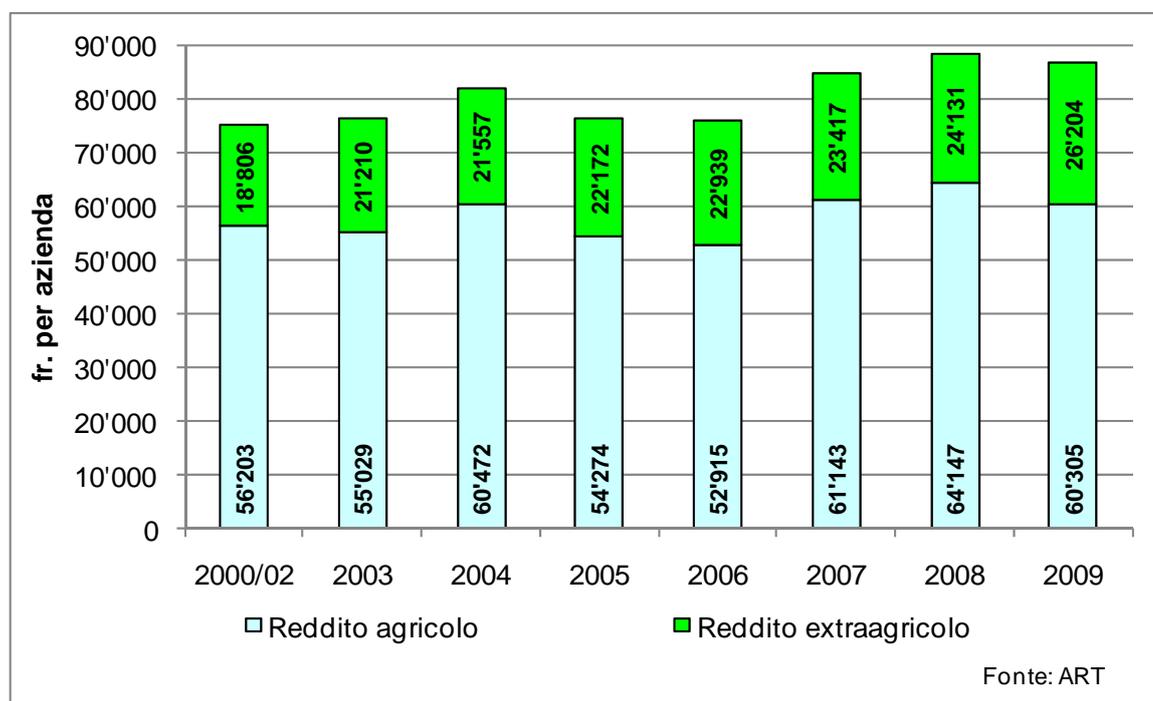


## Valutazione delle singole aziende

Da un confronto tra i redditi agricoli degli anni 2007/09 e i dati raccolti a partire dal 2000 emerge che nel 2007/09 i redditi, pari a 61 865 franchi, erano superiori alla media e del 10 per cento al di sopra di quelli del 2000/02. Ciò vale anche per i redditi globali che nel 2007/09 si sono attestati sugli 86 449 franchi, vale a dire su un livello del 15 per cento superiore rispetto al valore del 2000/02. I redditi extraagricoli acquisiscono una valenza sempre crescente. In termini assoluti, dal 2000/02 al 2007/09 sono passati da 18 806 a 24 584 franchi. In questo arco di tempo la loro quota rispetto al reddito globale è salita dal 25 a oltre il 28 per cento.

Figura 22

## Evoluzione dei redditi delle aziende agricole



La stabilità finanziaria delle aziende agricole dipende dall'ammontare dell'indebitamento (quota di capitale di terzi) e dalla capacità di rendimento (reddito globale) rispetto al consumo (formazione di capitale proprio). Dal profilo finanziario, un'azienda permanentemente confrontata con una quota elevata di capitale di terzi e una formazione del capitale proprio negativa non è in grado di sopravvivere. Sulla base di questi due parametri, le aziende possono venir classificate in quattro gruppi con stabilità finanziaria diversa.

Tabella 11

## Classificazione delle aziende in quattro gruppi con stabilità finanziaria diversa

Aziende con ...	Quota di capitale di terzi		
	Bassa (<50%)	Elevata (>50%)	
formazione di capitale proprio	Positiva	Situazione finanziaria buona	Autonomia finanziaria limitata
	Negativa	Reddito insufficiente	Situazione finanziaria preoccupante

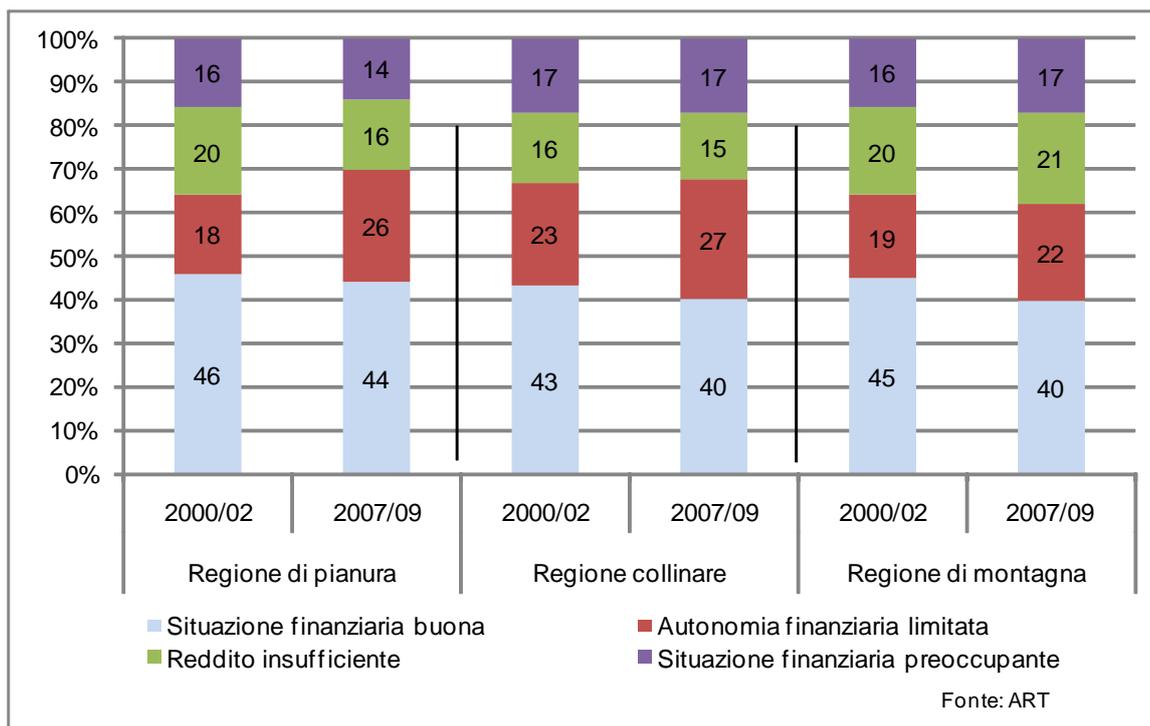
Fonte: De Rosa

Dal 2000/02 la quota delle aziende con una situazione finanziaria buona è diminuita in tutte le regioni. La flessione è stata contenuta nella regione di pianura (-2%), mentre è risultata un po' più accentuata nella regione collinare (-3%) e in quella di montagna (-5%). La quota delle aziende con una situazione finanziaria preoccupante, invece, è rimasta praticamente stabile in tutte le regioni. In quella di pianura si nota in particolare che la quota delle aziende con autonomia finanziaria limitata,

ossia quelle con una quota di capitale di terzi elevata, è aumentata (+8%), mentre la quota delle aziende con un reddito insufficiente è diminuita (-4%). Nella regione collinare e in quella di montagna la quota delle aziende con autonomia finanziaria limitata è salita rispettivamente del 4 e del 3 per cento, mentre quella con un reddito insufficiente è rimasta praticamente invariata. Nel complesso, la stabilità finanziaria è lievemente peggiorata.

Figura 23

### Stabilità finanziaria per regione



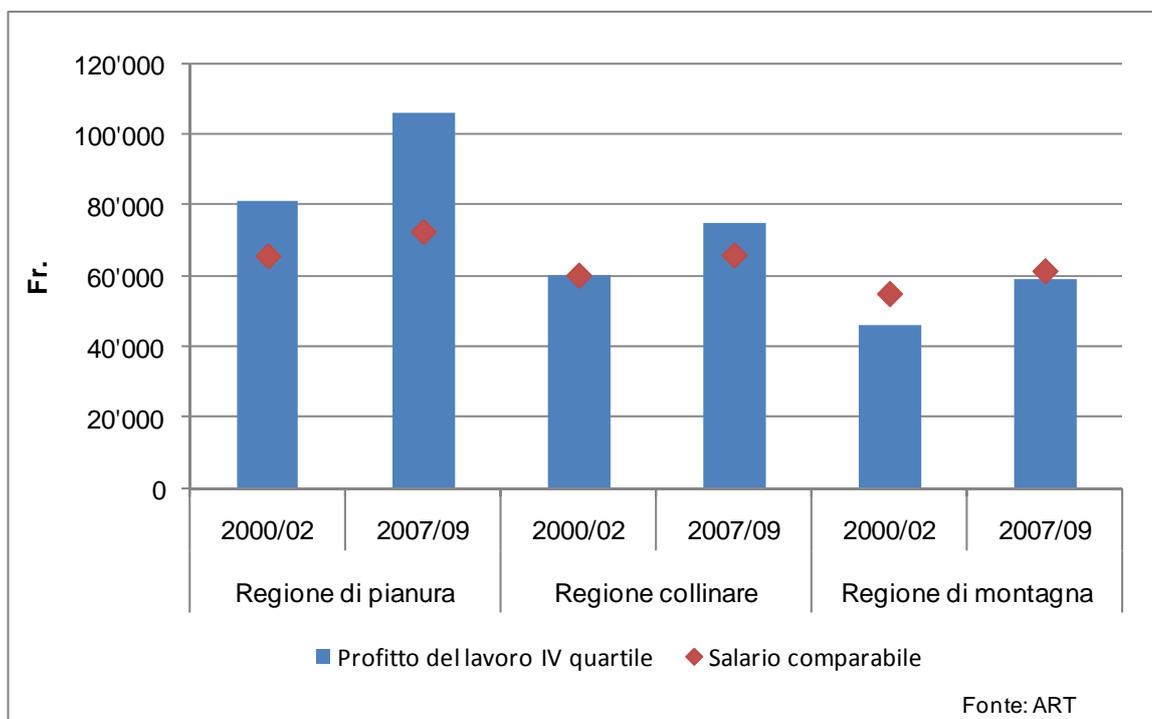
Conformemente all'articolo 5 capoverso 1 LAgr, le misure di politica agricola della Confederazione devono permettere alle aziende che soddisfano i criteri di sostenibilità e di redditività economica di conseguire un reddito medio pluriennale paragonabile a quello della popolazione attiva negli altri settori economici di una stessa regione. Quale riferimento per le aziende redditizie viene considerato il profitto medio del lavoro del miglior quartile delle aziende secondo la Centrale analisi dei dati contabili, il quale viene confrontato, regione per regione, con i rispettivi salari lordi annui della restante popolazione (salario comparabile).

Tra il 2000/02 e il 2007/09 il salario comparabile ha segnato un incremento in tutte le regioni. In quella di pianura il profitto del lavoro del quarto quartile ha superato il salario comparabile del 2007/09 in misura nettamente maggiore rispetto al 2000/02 (+34 000 fr. rispetto a +16 000 fr.). Per quanto concerne la regione collinare, mentre nel 2000/02 il profitto del lavoro del quarto quartile era praticamente sullo stesso livello del salario comparabile, attualmente è superiore (+9 000 fr.). Nella regione di montagna, nel 2000/02 il profitto del lavoro del quarto quartile era nettamente inferiore al salario comparabile (-9 000 fr.), mentre oggi lo scarto si è ridotto (-3 000 fr.). La situazione è quindi migliorata in tutte le regioni. L'evoluzione del profitto del

lavoro medio di tutte le aziende rispetto al salario comparabile è già stata oggetto della valutazione della sostenibilità di cui al numero 1.2.2.1.

Figura 24

**Profitto del lavoro per unità di lavoro annuale della famiglia del quarto quartile e salario comparabile della restante popolazione**



Se vengono considerate tutte le regioni, il profitto medio del lavoro delle aziende nel secondo, terzo e quarto quartile è aumentato, mentre nel primo quartile è lievemente sceso. Un'evoluzione analoga si riscontra anche per il reddito agricolo. Il reddito globale è invece aumentato in tutti i quartili. Le aziende del primo quartile hanno ampiamente compensato il calo del reddito agricolo con l'aumento del reddito extra-agricolo di quasi 10 000 franchi. I risultati dei quartili dei diversi indicatori del reddito mostrano che un'analisi effettuata unicamente sulla base del profitto del lavoro o del reddito agricolo non è esaustiva. Nelle aziende del primo quartile, già nel 2000/02 il reddito extraagricolo rappresentava il 60 per cento del reddito globale. Da allora al 2007/09 tale evoluzione si è accentuata fino a toccare la soglia del 70 per cento.

**Evoluzione dei parametri del reddito delle singole aziende per quartili**

	Primo quartile (0-25%)		Secondo quartile (25-50%)		Terzo quartile (50-75%)		Quarto quartile (75-100%)	
	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09
Media triennale	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09
	In franchi per azienda							
Profitto del lavoro	6 153	5 599	31 498	36 995	49 891	60 399	81 883	97 691
Reddito agricolo	18 967	15 742	43 840	47 637	63 938	72 634	98 108	111 501
Reddito extraagricolo	28 621	38 295	18 171	21 211	15 535	19 280	12 888	19 527
Reddito globale	47 588	54 037	62 011	68 848	79 473	91 924	110 996	131 028

Fonte: ART

Considerata nel complesso, la situazione economica dell'agricoltura è lievemente migliorata rispetto al 2000/02. Grazie al costante rinnovamento di edifici, installazioni e macchinari e al miglioramento della produttività del lavoro, l'agricoltura ha creato le basi per accrescere i redditi delle singole aziende. La stabilità finanziaria è lievemente peggiorata perché la quota delle aziende con un elevato grado d'indebitamento è leggermente aumentata con conseguente calo dell'autonomia finanziaria. Rispetto alla restante popolazione, la situazione reddituale è migliorata sensibilmente per le migliori aziende nella regione di pianura e in quella collinare e lievemente per le aziende nella regione di montagna. Il confronto tra il profitto del lavoro di tutte le aziende e quello della restante popolazione mostra che, nonostante sussista un sostanziale divario, l'agricoltura può reggere il confronto grazie all'evoluzione positiva dei redditi registrata in questi ultimi anni.

**1.2.2.5.2 Situazione e ruolo della donna nell'agricoltura**

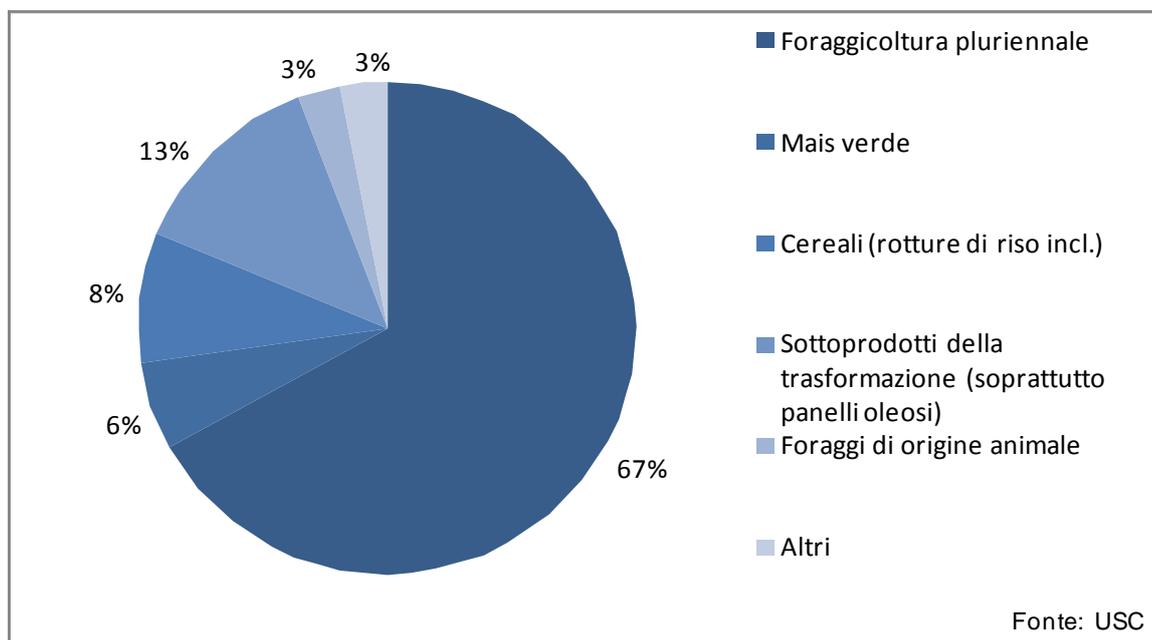
Il principio della parità è sancito dalla legge sull'agricoltura. Dalla Politica agricola 2007 (PA 2007) le formazioni di contadina e agricoltore sono esplicitamente parificate sia nell'ordinanza sui pagamenti diretti sia in quella sui miglioramenti strutturali. La valutazione della capacità di gestire in proprio un'azienda secondo il diritto fondiario si basa sui presupposti dell'ordinanza sui pagamenti diretti. La LAgr è un testo normativo quasi esclusivamente incentrato sulla politica economica e strutturale. Gli interessi sociopolitici, segnatamente quelli delle contadine, non possono essere realizzati in questo ambito. Sono piuttosto un elemento della politica sociale generale della Confederazione. Com'è il caso in altri settori economici, i diretti interessati sono liberi di sfruttare appieno le possibilità offerte dalla legge in materia di organizzazione di un'azienda e quindi di tener conto al meglio degli interessi di natura sociale (p.es. attraverso la creazione di un rapporto formale di lavoro con tutte le conseguenze che ciò comporta sul piano del diritto sulle assicurazioni sociali).

I membri di una famiglia contadina sono generalmente impegnati nell'azienda in misura più o meno intensa a seconda delle loro possibilità. In questo contesto, la donna svolge un ruolo molto importante, con i suoi molteplici compiti nell'economia domestica contadina e nell'azienda, nell'educazione dei figli e nell'assistenza a genitori e suoceri, nella sua attività professionale al di fuori dell'azienda e nel quadro di altri impegni assunti. Il margine d'azione varia assai e spazia dalla totale impossibilità di intervenire all'assoluta competenza decisionale. Sempre più giovani donne non sono di estrazione contadina: forniscono nuove idee e impulsi all'azienda, sono consapevoli delle sfide con cui sono confrontate e promuovono nuove offerte come ad esempio le prestazioni sul piano sociale. Altri valori e il taglio con le tradizioni possono tuttavia essere all'origine di conflitti con la vecchia generazione, soprattutto se l'abitazione è piccola o vige una rigida ripartizione dei ruoli, il che può avere ripercussioni sulla vita di coppia.

Contadine e contadini sono attualmente confrontati in egual misura con i cambiamenti in atto nel settore agricolo. L'elevato carico di lavoro delle famiglie contadine e le nuove sfide e offerte impongono un cambiamento nella distribuzione e nella ponderazione dei singoli compiti nonché flessibilità nella ripartizione del lavoro. Ciò può voler dire che per poter svolgere compiti nuovi o supplementari le contadine devono essere sgravate in altri settori (figli, economia domestica, autoapprovvigionamento). Spetta alle singole famiglie trovare la soluzione oggettivamente migliore ed evitare o ridurre il sovraccarico delle contadine. I risultati dell'inchiesta sulla salute in Svizzera degli anni 1997, 2002 e 2007 non forniscono indicazioni chiare su un eventuale sovraccarico delle contadine. Alcuni risultati emersi da tale inchiesta potrebbero essere un segnale che le contadine sono maggiormente sotto pressione rispetto al passato. Contrariamente ai contadini e alla restante popolazione, le contadine ritengono che il loro stato di salute sia peggiorato e si sentono più deboli e stanche. Altri indicatori sono invece migliorati per le contadine: sono diminuiti ad esempio i disturbi del sonno o il consumo di analgesici.

#### **1.2.2.6 Bilancio degli alimenti per animali**

Un quarto circa della SAU è attualmente utilizzata come superficie inerbita. La valorizzazione del foraggio grezzo attraverso i ruminanti assume pertanto una notevole valenza. Due terzi circa dell'intero fabbisogno foraggero della Svizzera viene attualmente coperto dalla produzione di foraggio grezzo sulla superficie inerbita (foraggicoltura pluriennale).

**Composizione della produzione di alimenti per animali - 2008**

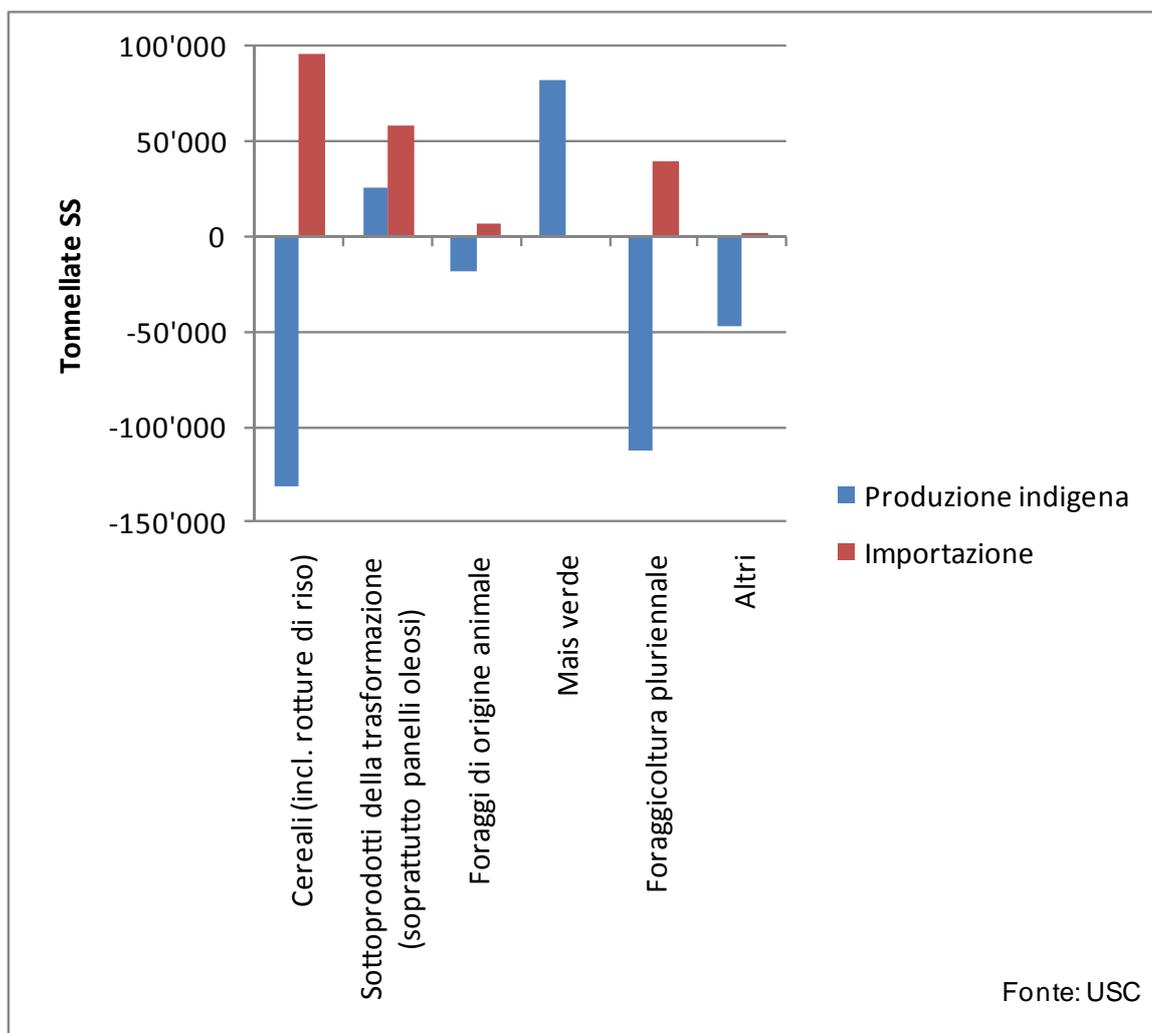
Nella media degli anni 2006/08, la quota rappresentata dalla produzione indigena rispetto al fabbisogno totale di alimenti per animali ammontava all'88 per cento per l'energia lorda e all'80 per cento per la proteina grezza. Dal 2000/02 l'importazione di alimenti per animali è aumentata di circa 200 000 tonnellate (+29%). Questa evoluzione nell'importazione di alimenti per animali ha sollevato critiche da più parti. Le organizzazioni ambientaliste si rammaricano del fatto che nei Paesi esportatori (p.es. Brasile) la coltivazione di foraggi minaccia pregiati ecosistemi e che con gli alimenti per animali vengono introdotti in Svizzera notevoli quantitativi di nutrienti che eutrofizzano i corsi d'acqua e mettono a repentaglio la biodiversità. Gli ambienti contadini lamentano che le crescenti importazioni di alimenti per animali comportano un calo della sicurezza dell'approvvigionamento in Svizzera.

L'incremento delle importazioni non è da ricondurre a un aumento generalizzato dell'impiego di alimenti per animali, bensì al calo della produzione indigena di foraggi. Tra il 2000/02 e il 2006/08, nella produzione di cereali da foraggio è stata registrata una flessione di circa 130 000 tonnellate (-20%), la più massiccia mai rilevata finora. A causa della quota elevata rappresentata dalla foraggicoltura pluriennale rispetto alla produzione totale di foraggi, la lieve flessione della produzione, pari al 2 per cento, ha avuto, in termini quantitativi, ripercussioni pressoché analoghe. Al contrario, si registra un incremento rispettivamente del 17 e del 12 per cento della produzione di mais verde e dei sottoprodotti della trasformazione (panelli oleosi, polpa di barbabietole da zucchero). Ciò ha consentito di compensare parzialmente la contrazione nella produzione di cereali da foraggio. Onde coprire il fabbisogno, sono state importate 96 000 tonnellate in più di cereali da foraggio e 58 000 tonnellate in più di sottoprodotti della trasformazione (soprattutto panelli oleosi). Il calo della produzione di foraggio grezzo sulla superficie inerbata è sorprendente perché nel periodo d'osservazione la superficie è rimasta costante. Anche con l'aumento delle superfici di compensazione ecologica si spiega solo in parte la flessione

della produzione. Si deve pertanto partire dal presupposto che la produzione sulla superficie inerbita intensiva e medio intensiva è lievemente diminuita.

Figura 26

### Variatione della produzione indigena e delle importazioni di alimenti per animali 2000/02-2006/08



#### 1.2.2.7 Prescrizioni e oneri

Prescrizioni e oneri creano chiarezza e offrono sicurezza, ad esempio in relazione all'utilizzo di prodotti fitosanitari o di altri mezzi di produzione. Nella legislazione sulle derrate alimentari, le prescrizioni sanitarie e quelle in materia d'igiene tutelano la nostra salute. Prescrizioni chiare, ad esempio per quanto concerne i programmi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali, consentono di vendere i prodotti a un prezzo superiore. Prestazioni e oneri contribuiscono pertanto a una produzione competitiva e sostenibile e rivestono un ruolo considerevole per la buona reputazione e l'immagine dei prodotti elvetici in Svizzera e all'estero. Una dichiarazione attendibile, metodi di produzione eticamente corretti e processi rispettosi dell'am-

biente saranno anche in futuro i presupposti per il successo di mercato dell'agricoltura e sono elementi indispensabili di una strategia della qualità.

### *Studi sui costi di oneri e prescrizioni*

La verifica della pertinenza, dell'efficacia e dell'efficienza delle misure di politica agricola nonché delle prescrizioni e degli oneri ad esse correlati sono parte integrante delle valutazioni nell'ambito dell'evoluzione della politica agricola. Ciò è stato il caso anche nel messaggio sulla PA 2011, contenente un confronto e un'analisi dettagliata in particolare dei prezzi dei mezzi di produzione, vale a dire concimi, prodotti fitosanitari, sementi e medicinali ad uso veterinario, praticati in Svizzera, Germania e Francia<sup>56</sup>. Si è constatato che sono soprattutto le peculiarità della Svizzera (salari elevati, alto standard di vita, dimensioni ridotte, piccolo mercato con volumi esigui, ecc.), nonché l'efficienza dell'impiego dei mezzi di produzione a generare costi più elevati. Per quanto concerne l'agricoltura svizzera, le prescrizioni legali incidono in misura soltanto esigua sui costi. Da un confronto tra i costi di costruzione<sup>57</sup> in Svizzera, Austria, Germania e Francia scaturisce un quadro analogo. All'origine dei costi di costruzione più contenuti all'estero vi sono, in particolare, la quota elevata di prestazioni proprie a bassa retribuzione, soluzioni meno personalizzate e costi salariali e per il materiale inferiori.

Nell'ambito della rete internazionale *agri benchmark* per le principali regioni di produzione del mondo vengono analizzate aziende agricole tipiche della regione e i rispettivi sistemi e costi di produzione. Le aziende agricole dell'area mitteleuropea presentano maggiori costi per ettaro molto elevati rispetto a quelle del resto del mondo. Oltre che alle differenze d'intensità, i costi più alti per ettaro rilevati nell'agricoltura europea sono riconducibili in particolare a prezzi più elevati per il lavoro e il suolo. Dal confronto dei costi per tonnellata di output si evince che per il frumento lo svantaggio in termini di costi è esiguo, mentre per i semi oleosi e la carne bovina si riscontrano maggiori costi dell'ordine del 100 per cento. Soltanto una piccola parte dei maggiori costi per ettaro è dovuta a condizioni di ordine ambientale più severe.

Da uno studio condotto nel 2010 su una tipica azienda campicola della Germania orientale è emerso che le condizioni di ordine ambientale (restrizioni nell'irrorazione e nell'applicazione di prodotti fitosanitari, condizioni nell'ambito della cross compliance, costruzione di locali di stoccaggio conformi all'UE per i prodotti fitosanitari e il diesel, limitazioni nello spandimento di concimi, restrizioni correlate alla protezione della natura, gestione dell'humus) influiscono nella misura dell'1,6 per cento (frumento) e dell'1,7 per cento (colza) sui costi per tonnellata. I costi per ettaro ammontano a circa 19 euro/ettaro<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> M. Raaflaub e M. Genoni (2005): Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und in den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich, Studio su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura.

<sup>57</sup> L. Van Caenegem (2003): Confronto tra i costi di costruzione in Svizzera, Austria, Germania e Francia, Rapporto FAT n. 595.

<sup>58</sup> Plankl Reiner et al (2010): Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen“ der Landwirtschaft, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Braunschweig.

*Semplificazione e maggiore flessibilità delle prescrizioni e degli oneri*

Nel rapporto sulla procedura di consultazione concernente la PA 2011, nel capitolo inerente alla riduzione dei costi e al rafforzamento della concorrenza (pagg. 279-309) vengono formulate proposte in diversi ambiti volte a semplificare gli oneri e/o fatti confronti con l'UE. Tali proposte sono state oggetto di una valutazione. Di seguito è riportato un sunto dei risultati di tale valutazione. Si entra inoltre nel merito di alcuni punti che comportano una semplificazione e una maggiore flessibilità di prescrizioni e oneri.

- *Importazioni parallele:* con effetto al 1° luglio 2009, il Consiglio federale ha messo in vigore la modifica della legge sui brevetti relativa alla questione dell'esaurimento. Il 19 dicembre 2008 il Parlamento aveva deciso l'applicazione di principio dell'esaurimento regionale unilaterale (ossia senza reciprocità necessaria) nei confronti dei Paesi membri dello Spazio economico europeo. I prodotti protetti da brevetto commercializzati nello Spazio economico europeo con il benessere del titolare possono pertanto essere importati in Svizzera senza l'autorizzazione di quest'ultimo. È inoltre ammessa l'importazione di prodotti commercializzati dal titolare del brevetto anche al di fuori dello Spazio economico europeo, se la protezione brevettuale riveste un'importanza trascurabile ai fini della natura funzionale del bene in questione. L'UFAG tiene una lista dei prodotti fitosanitari omologati all'estero che corrispondono a prodotti autorizzati in Svizzera e possono quindi essere importati e rivenduti liberamente. La base per i mezzi di produzione agricoli e i beni d'investimento agricoli come trattori, macchinari, apparecchi e installazioni nonché le rispettive componenti è stata creata, introducendo l'articolo 27b nella LAgr.
- *Cassis de Dijon:* con la revisione della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, entrata in vigore il 1° luglio 2010, è stato introdotto in Svizzera il principio del Cassis de Dijon sviluppato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Di conseguenza, i prodotti che sono legalmente immessi in commercio nell'UE o nello Spazio economico europeo possono, per principio, circolare liberamente anche in Svizzera senza essere prima sottoposti a controlli supplementari. Eccezioni di massima sono possibili soltanto per proteggere interessi pubblici predominanti. I prodotti che non possono venir importati sulla base del principio del "Cassis de Dijon" sono riportati su una lista negativa. Anche i fabbricanti svizzeri hanno la possibilità di fabbricare prodotti destinati al mercato svizzero secondo le disposizioni dell'UE o di Stati membri dell'UE o dello Spazio economico europeo. Per le derrate alimentari si applica una norma specifica: nell'ambito di una procedura di autorizzazione, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) appura se è garantita la protezione della salute e contro gli inganni. In relazione alla strategia della qualità per l'agricoltura e la filiera alimentare, in diversi ambiti il Parlamento ha consapevolmente fissato requisiti qualitativi più severi per la produzione indigena. Rispondendo a un intervento parlamentare, il Consiglio federale si è pertanto dichiarato disposto a vagliare misure, qualora singoli produttori svizzeri dovessero eludere tali prescrizioni specifiche.
- *Legge sulla pianificazione del territorio:* il Consiglio federale ha posto in vigore la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio

(LPT)<sup>59</sup> con effetto dal 1° settembre 2007. Nel contempo sono entrate in vigore anche le disposizioni d'esecuzione relative alle nuove norme della LPT nonché ulteriori disposizioni d'esecuzione connesse alle costruzioni al di fuori delle zone edificabili. Le nuove disposizioni del diritto federale non necessitano disposizioni d'esecuzione cantonali. Il diritto cantonale può tuttavia prevedere limitazioni. Le aziende agricole potranno avviare più facilmente attività nell'ambito dell'agriturismo o in settori affini. Non è più necessario che le aziende agricole interessate dipendano, per la loro esistenza, da una fonte di reddito supplementare. Le aziende agricole possono costruire edifici e impianti per la produzione di energia dalla biomassa (p.es. impianti a biogas), a condizione che vi sia uno stretto legame con l'azienda agricola. Le disposizioni concernenti l'ampliamento di edifici abitativi conformi al diritto precedente all'interno del volume esistente dell'edificio sono state allentate. Di conseguenza è possibile migliorare soprattutto l'utilizzazione abitativa della parte usata originariamente per lo sfruttamento agricolo adiacente o annessa all'edificio abitativo. Gli edifici non integrati in quelli agricoli possono essere sfruttati dalle persone che vivono in un edificio abitativo situato nelle vicinanze per la tenuta di animali a scopo di hobby.

- *Esame dell'impatto sull'ambiente:* nell'ambito della procedura d'autorizzazione, l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) permette di verificare se l'impianto previsto è conforme alle prescrizioni legali in materia di protezione dell'ambiente. La versione rivista dell'ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA)<sup>60</sup> è entrata in vigore il 1° dicembre 2008. Sono state modificate le disposizioni inerenti al tipo d'impianto 80.4 (impianti per l'allevamento di bestiame da reddito agricolo). Prima di questa modifica un EIA era necessario per le categorie di animali tra 10 UBG di vitelli da ingrasso e 125 UBG di bestiame grosso. Ora vige un unico valore limite di 125 UBG. Sono escluse le stalle alpestri. Per gli animali che consumano foraggio grezzo si applica metà coefficiente UBG (il limite è pertanto di 250 UBGFG). Le serre non sottostanno all'obbligo dell'EIA.
- *Prescrizioni sul funzionamento di macchine e apparecchi:* la modifica dell'ordinanza sulla durata del lavoro e del riposo dei conducenti professionali di veicoli a motore (OLR 1)<sup>61</sup> del 30 giugno 2010 prevede che soltanto i veicoli/trattori a partire da una velocità massima di oltre 40 km/h soggiacciono all'obbligo dell'odocronografo<sup>62</sup>. La modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2011. L'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV)<sup>63</sup> stabilisce che il collaudo periodico obbligatorio per carri con motore, carri di lavoro, veicoli agricoli, monoassi e rimorchi di tutti questi veicoli deve essere effettuato la prima volta cinque anni dopo la prima

<sup>59</sup> RS 700

<sup>60</sup> RS 814.011

<sup>61</sup> RS 822.221

<sup>62</sup> Articolo 4 capoverso 1 lettera a

<sup>63</sup> RS 741.41

messa in circolazione, in seguito ogni cinque anni<sup>64</sup>. Tale norma è in vigore dal 1° aprile 2010.

- *Piano di controllo*: con il secondo Piano di controllo nazionale (PCN) per gli anni 2010-2014 gli Uffici federali dell'agricoltura, di veterinaria e della sanità pubblica hanno presentato uno strumento che documenta le strategie per gli ambiti di controllo: salute delle piante, alimenti per animali, protezione degli animali e sicurezza delle derrate alimentari, i programmi d'analisi previsti e le interfacce lungo la filiera delle derrate alimentari. Si applicano, a tal fine, le basi legali seguenti: ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (art. 64 ODerr)<sup>65</sup>, ordinanza concernente la macellazione e il controllo delle carni (art. 50 OMCC)<sup>66</sup>, ordinanza sul controllo del latte (art. 10 OCL)<sup>67</sup>, ordinanza sulla produzione primaria (art. 9 OPPrim),<sup>68</sup> nonché ordinanza concernente la produzione e la messa in commercio degli alimenti per animali (art. 25 O sugli alimenti per animali)<sup>69</sup>. Il PNC è finalizzato concretamente a garantire l'equivalenza alla normativa UE per quanto concerne i controlli nel settore delle derrate alimentari nonché ad elaborare un concetto uniforme e basato sul rischio onde evitare controlli ripetuti e doppiati nell'esecuzione di tali atti normativi. L'adeguamento a cadenza annuale assicura la necessaria flessibilità in caso di cambiamenti.

L'abolizione di prescrizioni e oneri può fornire un contributo piuttosto modesto alla riduzione dei costi. I lavori in vista dell'armonizzazione delle prescrizioni tecniche con la normativa UE o per il reciproco riconoscimento di esami, ispezioni e certificazione è già in fase molto avanzata. Il tenore di vita generalmente alto in Svizzera, che comporta costi elevati, svolge un ruolo ben più importante di quello delle prescrizioni e oneri. Va inoltre considerato che in Svizzera i mercati sono piccoli e ciò comporta degli svantaggi sui mercati d'approvvigionamento internazionali spesso con conseguente bassa intensità di concorrenza all'interno del Paese.

### 1.2.2.8 Uscite per agricoltura e alimentazione

#### *Sostegno all'agricoltura secondo l'OCSE*

Secondo l'OCSE, il sostegno all'agricoltura svizzera fornito attraverso la protezione doganale e i trasferimenti statali (p.es. pagamenti diretti o contributi di sostegno al mercato) è diminuito, passando da circa 8 miliardi di franchi negli anni 1990/92 a 6 miliardi negli anni 2006/08. Sul piano mondiale, tuttavia, la Svizzera risulta tuttora uno dei Paesi con il maggiore sostegno agricolo. Quello vincolato alla produzione (soprattutto protezione doganale e contributi di sostegno al mercato) ha subito tagli pari a 3,5 miliardi di franchi, mentre i fondi destinati ad altri provvedimenti sono aumentati, soprattutto con l'introduzione dei pagamenti diretti. I costi del sostegno

<sup>64</sup> Articolo 33 capoverso 2 lettera d

<sup>65</sup> RS 817.02

<sup>66</sup> RS 817.190

<sup>67</sup> RS 916.351.0

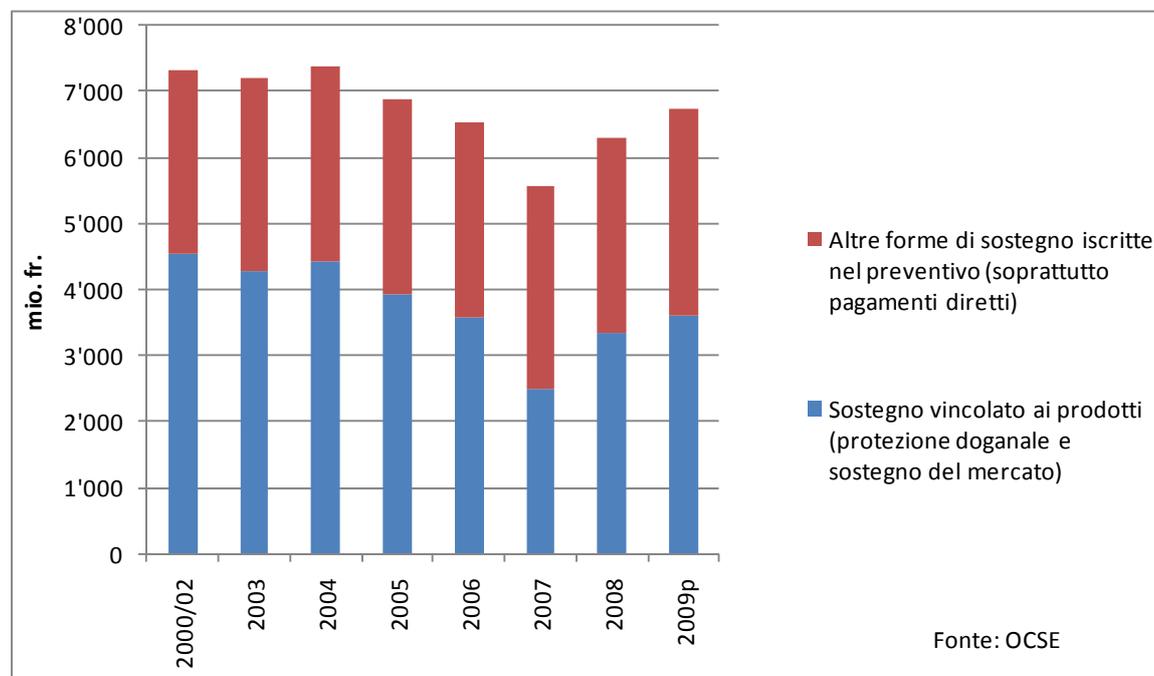
<sup>68</sup> RS 916.020

<sup>69</sup> RS 916.307

all'agricoltura sono diminuiti di un totale del 25 per cento e si è verificato uno spostamento dell'onere dai consumatori ai contribuenti; attualmente, dunque, i costi si distribuiscono equamente su entrambi i gruppi.

Figura 27

### Evoluzione del sostegno globale all'agricoltura svizzera



#### Uscite della Confederazione

Dopo il marcato incremento registrato nella prima metà degli anni '90, tra il 2000/02 e il 2007/09 le finanze federali hanno subito un calo di 170 milioni delle uscite nel settore di compiti "Agricoltura e alimentazione", attestatesi a poco più di 3,6 miliardi di franchi. Dalla fine degli anni '90 le uscite per l'agricoltura sono diminuite, passando dal 9 al 6 per cento delle uscite federali. Le conseguenze della revisione legislativa sulle uscite federali sono presentate nel dettaglio nelle spiegazioni sul decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura (n. 3).

#### Uscite delle economie domestiche

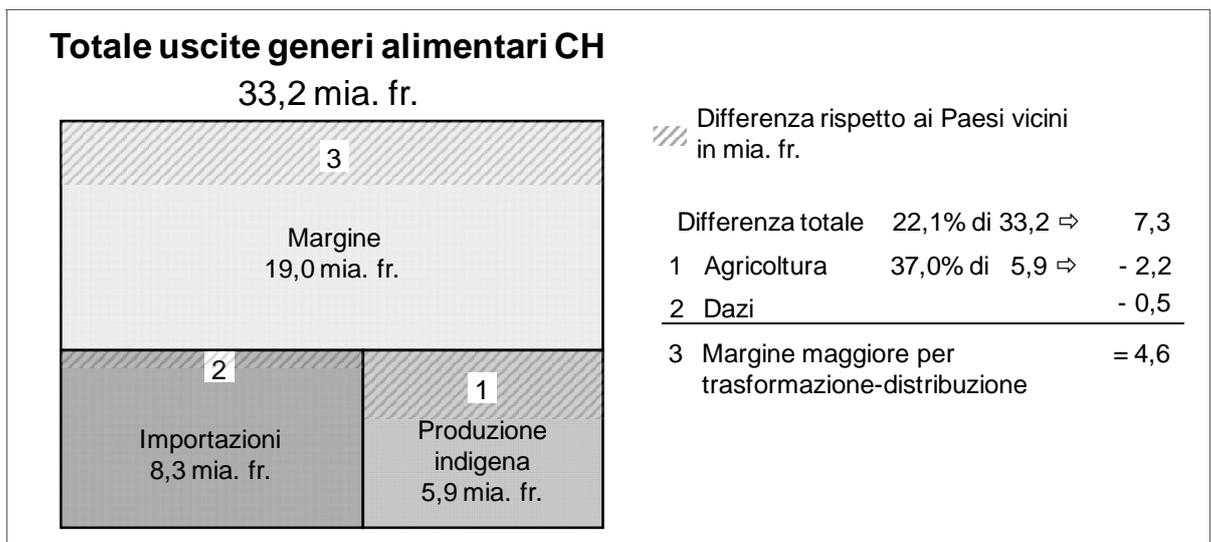
Nella figura 28 è riportata una stima della ripartizione delle uscite per gli acquisti di generi alimentari negli anni 2006/08. Tale valutazione è stata condotta per la prima volta nel periodo 2002/04, del quale vengono riportati i valori tra parentesi. Dalle spese per il consumo di generi alimentari sono stati detratti gli alcolici e l'acquisto diretto, da parte dei consumatori, di alimenti all'estero. Per quanto riguarda i pasti fuori casa, si sono considerati solo i costi della merce per le aziende di ristorazione. Sul totale di 33,2 miliardi di franchi (30 mia. fr.) delle uscite per gli acquisti di generi alimentari, 5,9 (5,8) rappresentano il valore della materia prima indigena e 8,3 (6,5 mia. fr.) quelli delle derrate importate. Sottraendo entrambe le cifre dal totale, si ottiene il margine dei settori a valle di 19,0 miliardi di franchi (18,0 mia.

fr.). Negli anni 2006/08 i prezzi al consumo nei Paesi limitrofi erano del 22,1 per cento (29,7 %) inferiori a quelli in Svizzera. Sulle uscite totali per i generi alimentari di 33,1 miliardi di franchi la differenza di prezzo tra la Svizzera e l'UE è dunque di 7,3 miliardi (8,9 mia. fr.). Tra i prezzi alla produzione vi è una differenza del 37 per cento (48%); di questa, la produzione indigena rappresenta una quota di 2,2 miliardi di franchi (2,7 mia. fr.), dei quali 1,1 miliardi circa risultano da consumi intermedi, ammortamenti e salari dei dipendenti più elevati. I restanti costi suppletivi sono generati dall'agricoltura stessa.

I dazi doganali hanno rincarato i generi alimentari importati di 500 milioni di franchi (700 mio. fr.). Sottraendo gli elevati costi delle materie prime (produzione indigena più cara, più i dazi) dalla differenza totale di prezzo di 7,3 miliardi di franchi, si ottiene un margine di trasformazione e distribuzione di 4,6 miliardi di franchi (5,4 mia. fr.) superiore a quello dell'UE. Rispetto alla stima del 2002/04, la differenza totale delle uscite per i generi alimentari è diminuita, passando da 8,9 a 7,3 miliardi di franchi. I tre valori, agricoltura, dazi e margine più elevato sono inferiori a quelli registrati nel periodo di riferimento.

Figura 28

### Composizione delle uscite per i generi alimentari in Svizzera nel 2006/08



Fonti: Calcoli dell'UFAG sulla base di dati di UST, USC, Eurostat, BNS, swissimpex, Statistik Austria

### 1.3 Condizioni quadro future

L'agricoltura e la filiera alimentare sono inserite in un contesto variegato e complesso. A seconda di come evolveranno le condizioni quadro, in futuro determinati temi assumeranno maggiore valenza o passeranno in secondo piano. Di seguito si presentano quelle più importanti per la politica agricola.

### **1.3.1 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 dagli attuali 80 a 60 milioni circa. Tali sviluppi sono riconducibili in primo luogo alla flessione delle nascite. L'aspettativa di vita aumenterà e 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 (esodo dalle campagne, urbanizzazione).

Secondo le previsioni dell'UST<sup>70</sup>, 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.

### **1.3.2 Crescita economica**

Negli ultimi quarant'anni si è registrata una crescita economica media del 3,5 per cento l'anno. Nel periodo a ridosso della 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 quasi 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 produttività 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 debiti. 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.

<sup>70</sup> Scenario medio A-00-2010.

### 1.3.3 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. A seconda dello sviluppo demografico, a lungo termine le emissioni di gas serra dovrebbero essere ridotte dalle attuali 5,8 al massimo a 1-1,5 tonnellate di CO<sub>2</sub>eq pro capite. 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 delle catastrofi naturali quali alluvioni, uragani, aridità e siccità. Tali eventi atmosferici estremi causeranno, probabilmente, maggiori fluttuazioni delle rese, in particolare delle culture a bassa diversità genetica. Nel complesso, si prevede che i Paesi poveri, disponendo di meno risorse per adeguarsi, saranno maggiormente colpiti dal cambiamento climatico rispetto a quelli ricchi. Sui mercati agricoli si prevedono forti fluttuazioni dei prezzi che a causa dell'interazione dei mercati saranno percettibili a livello locale.

In caso di riscaldamento moderato e di quantitativi sufficienti di nutrienti e acqua, si può partire dal presupposto che in diverse regioni della Svizzera nei settori della coltura e della foraggicoltura le rese potenziali tenderanno ad aumentare. L'ubicazione continentale e la complessa topografia delle Alpi determinano tuttavia un riscaldamento maggiore del clima in Svizzera rispetto alla media globale. Nonostante l'offerta d'acqua in Svizzera sia, nel complesso, più che sufficiente, l'agricoltura sarà sempre più colpita dalla siccità a causa della diminuzione delle precipitazioni medie e del numero dei giorni con precipitazioni durante il periodo vegetativo. Già attualmente, per il 41 per cento della potenziale superficie coltiva e il 26 per cento dell'intera SAU esiste, teoricamente, un fabbisogno comprovato di irrigazione. L'aumento degli eventi meteorologici estremi rappresenta un problema, poiché riduce la sicurezza delle rese. Nel settore della produzione vegetale, lo stress provocato da caldo, freddo, siccità o umidità comporta notevoli perdite di resa, in particolare se tali fenomeni si presentano durante le fasi sensibili come ad esempio la fioritura. Possono inoltre aumentare i danni provocati dalla grandine, da forti precipitazioni e inondazioni o da un rischio maggiore di gelate tardive (specie nel settore frutticolo) a causa di inverni meno rigidi. È altresì possibile che si inaspriscano i problemi fitosanitari correlati a nuovi organismi nocivi nonché a un aumento della pericolosità di patogeni attualmente insignificanti. Le variazioni dello stato del suolo, in particolare la maggiore frequenza della siccità durante il periodo

vegetativo e un maggiore rischio di ristagno d'acqua soprattutto in autunno, rappresentano una nuova sfida per la gestione. In questo frangente aumenta la valenza della conservazione dell'humus. A livello locale possono sorgere o inasprirsi conflitti sull'utilizzo delle acque. Se non verranno presi provvedimenti d'adattamento, il riscaldamento ed eventi estremi più frequenti e intensi potrebbero compromettere la fertilità del suolo a causa dell'erosione e del rischio di compattazione su suoli con forte accumulo d'acqua nonché della produzione di sostanza organica e aumentare i problemi di carattere agroambientale come il dilavamento. Attraverso una gestione adeguata, l'agricoltura può però anche contribuire ad arginare le piene. Nel settore della produzione animale, le temperature estive elevate possono ridurre la produttività. Il cambiamento climatico svolge un ruolo importante anche in relazione all'introduzione e alla diffusione di nuove malattie trasmesse da vettori animali, come ad esempio la malattia della lingua blu nei ruminanti. Nel complesso, ai vantaggi previsti per la produzione agricola (temperature più alte, periodo vegetativo più lungo) si contrappongono rischi crescenti correlati a eventi estremi (calura, siccità, forti precipitazioni) e una maggiore pressione esercitata dagli organismi nocivi. Regna grande incertezza sulla portata di tali rischi.

### **1.3.4 Disponibilità 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 convenzionale 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. Nell'ambito di una rilevazione concernente l'accesso alle materie prime, un gruppo di esperti presieduto dalla Commissione europea ha analizzato 41 minerali e metalli dichiarandone 14 "critici"<sup>71</sup>. Per quanto concerne il loro approvvigionamento, l'alto rischio è legato principalmente al fatto che una buona fetta della produzione mondiale proviene soprattutto da una ristretta cerchia di Paesi, tra i quali la Cina (antimonio, spato fluoro, gallio, germanio, grafite, indio, magnesio, terre rare, tungsteno), la Russia (metalli del gruppo del platino), la Repubblica Democratica del Congo (cobalto, tantalio) e il Brasile (niobio, tantalio). Tale problematica della concentrazione della produzione è acuita dal fatto che essa, spesso, va di pari passo a

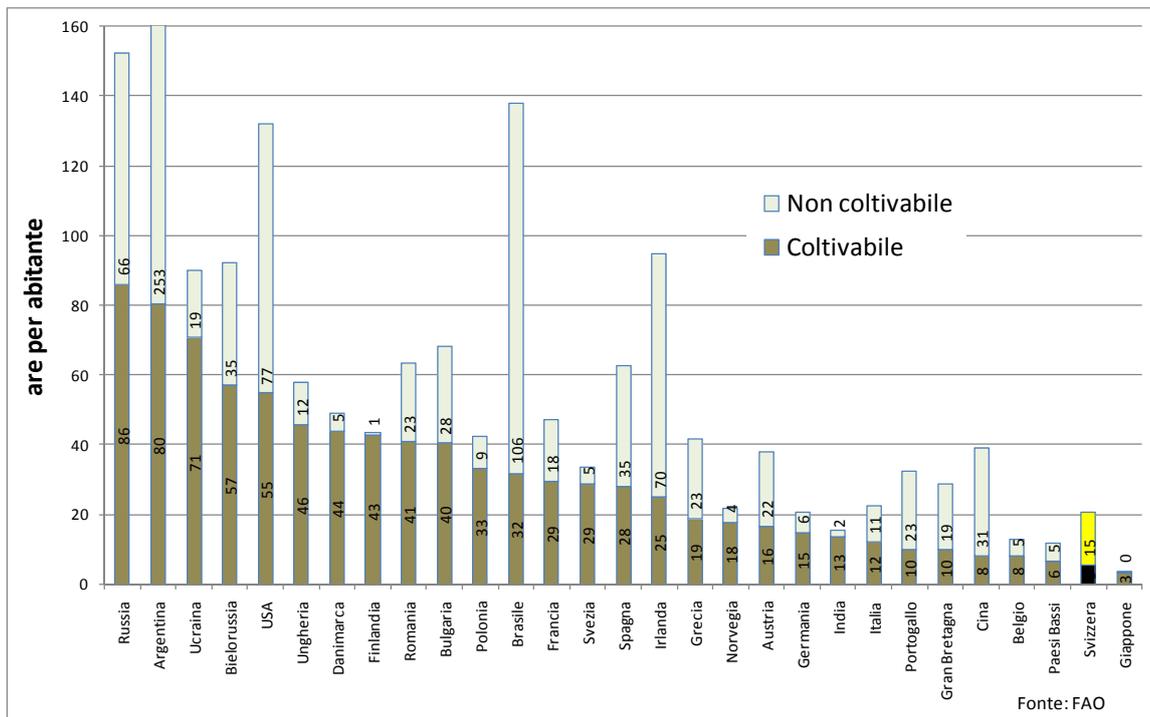
<sup>71</sup> Commissione europea (2010): Iniziativa "materie prime" - Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa, Bruxelles.

una fievole sostituibilità e, soprattutto, a un basso livello di riciclaggio. Molti Paesi di recente industrializzazione applicano strategie per lo sviluppo industriale basate su strumenti commerciali, fiscali e d'investimento che mirano a garantire loro l'esclusivo utilizzo delle proprie risorse. 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 quindici 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 quindici 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 destinato all'agricoltura. 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 migliora 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. n. 1.3.3).

Per la maggior parte delle materie prime e dei vettori energetici fossili la Svizzera dipende fortemente dalle importazioni. Più del 95 per cento del fabbisogno di fosforo, ad esempio, viene coperto da fonti extraeuropee. In Svizzera anche la disponibilità di suolo agricolo è molto limitata: per ogni abitante, infatti, vi sono solo 5,4 are di suolo coltivabile. A livello internazionale la Svizzera si trova, dopo il Giappone, al penultimo posto.

## Confronto internazionale della superficie coltivabile per abitante



Considerato l'ulteriore aumento della popolazione e l'attesa crescita economica, la pressione degli insediamenti 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.

### 1.3.5 Progresso tecnico

Considerato il progresso tecnico, in agricoltura aumenterà la produttività del lavoro e diminuirà, di conseguenza, il fabbisogno di manodopera. Continuerà pertanto l'esodo dalle campagne, che rappresenterà un'imponente sfida in particolar modo per i Paesi con un'elevata quota di popolazione contadina. Nelle regioni il cui livello di resa è già buono, quali Europa e America settentrionale, il potenziale per aumentarlo è inferiore rispetto a quello di regioni con rese basse, come ad esempio l'Africa. A livello mondiale aumenterà il fabbisogno di concimi, ma anche quello di altri mezzi di produzione (p.es. prodotti fitosanitari).

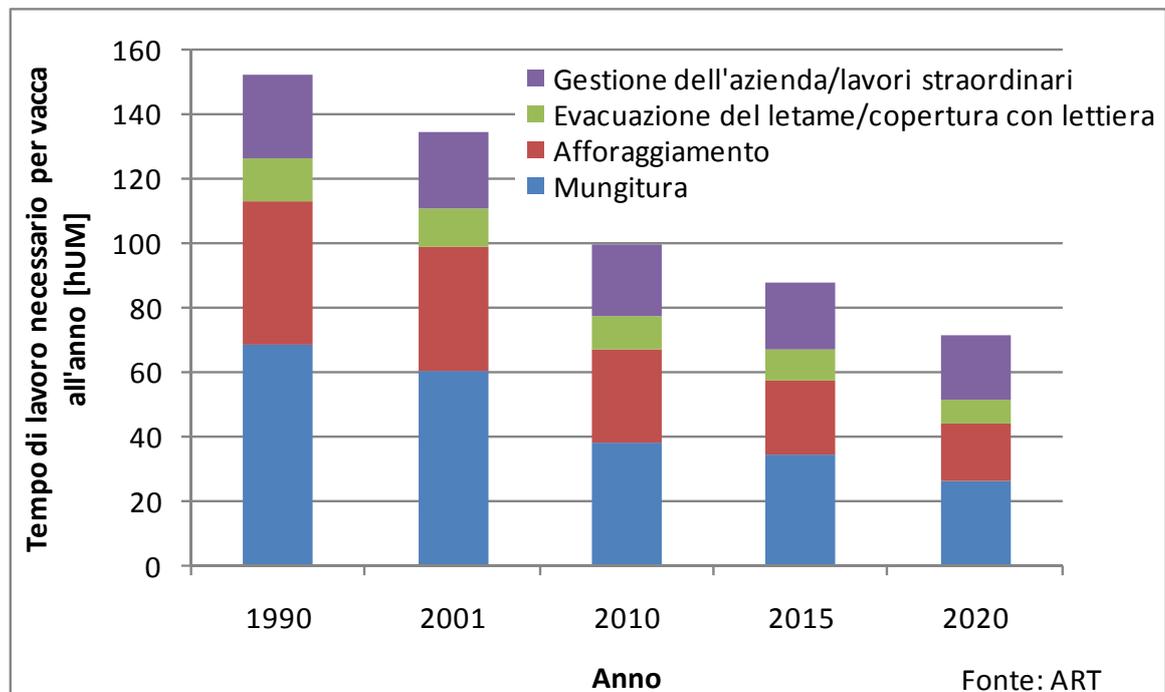
Anche in Svizzera, l'applicazione del progresso tecnico consente di aumentare ulteriormente la produttività del lavoro e di migliorare le rese nella produzione vegetale e le prestazioni nella produzione animale. Grazie allo stesso, scaturiscono inoltre nuove possibilità di sviluppo di sistemi di coltivazione particolarmente sostenibili.

In una rilevazione di Agroscope non pubblicata, prendendo ad esempio la detenzione di bestiame lattifero, si sono presentati l'evoluzione finora compiuta dal volume di lavoro e gli sviluppi ancora previsti a medio termine (fig. 30). Per la produzione

lattiera svizzera si tratta di stime medie. Tra il 1990 e il 2020 la quota di stalle a stabulazione libera salirà dal 3 a più del 50 per cento. Considerati gli elevati investimenti nelle attrezzature per le stalle e il rispettivo ammortamento su diversi decenni, conviene che tale sviluppo costante non si arresti. Nelle tecniche di foraggiamento, mungitura ed evacuazione del letame sono possibili ulteriori automatizzazioni e la produttività del lavoro, nei prossimi dieci anni, può essere aumentata nella misura di quanto avvenuto finora. In alcuni rami aziendali, in particolare nella campicoltura, emerge tuttavia anche il fatto che l'opzione della riduzione degli orari di lavoro è ormai esaurita. Se le fasi del lavoro sono tutte meccanizzate, le operazioni ridotte a tre, quattro passaggi dei macchinari (semina diretta) e le condizioni locali non ammettono maggiori larghezze di lavoro, in campicoltura si potranno realizzare ancora solo pochi progressi.

Figura 30

### Evoluzione del volume di lavoro nella detenzione di bestiame lattifero



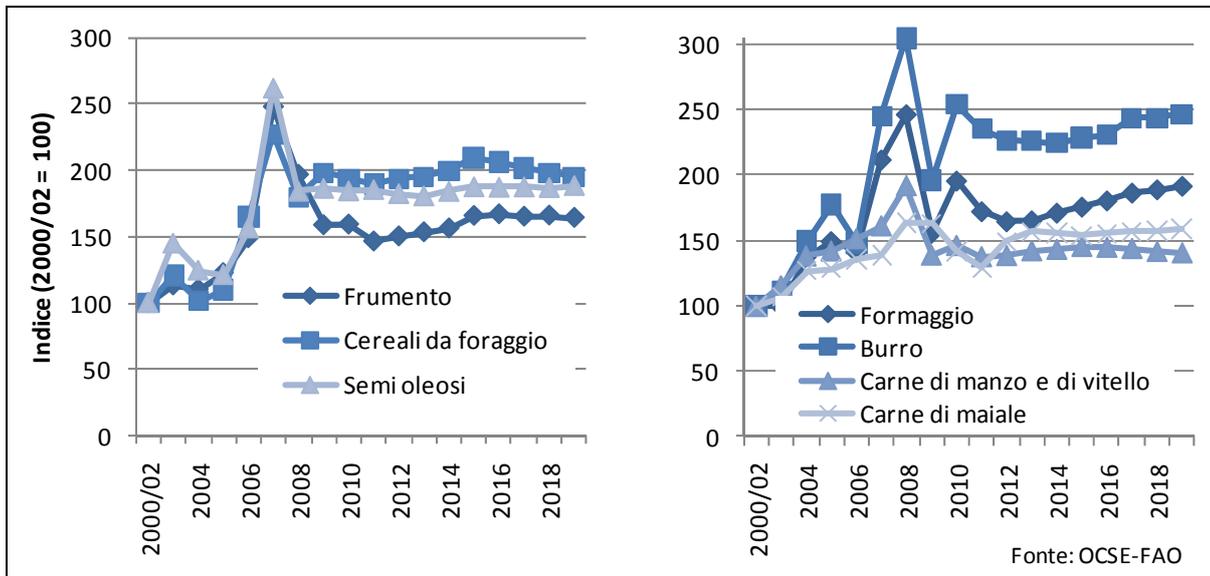
### 1.3.6 Mercati agricoli internazionali

Negli ultimi quattro anni, i prezzi alla produzione sul mercato mondiale hanno subito fluttuazioni maggiori rispetto a tutto il periodo successivo alla crisi del petrolio, degli anni '70 del secolo scorso. I rincari dei prezzi sui mercati mondiali hanno avuto ripercussioni anche nel contesto elvetico e più di quanto ipotizzato in un primo tempo. Se nel 2007, ad esempio, i produttori di latte hanno ricevuto circa 70 centesimi al litro, saliti a quasi 78 nel 2008, nel 2009 il prezzo alla produzione di un litro di latte è stato di 65 centesimi. Simili fluttuazioni si sono registrate anche per il frumento e la colza. Tale situazione crea altrettante incertezze in merito agli sviluppi

futuri sul fronte dei prezzi. Secondo le previsioni dell'OCSE e della FAO<sup>72</sup>, i prezzi mondiali della maggior parte dei prodotti saranno, fino al 2019, decisamente più alti rispetto ai primi anni del nuovo millennio.

Figura 31

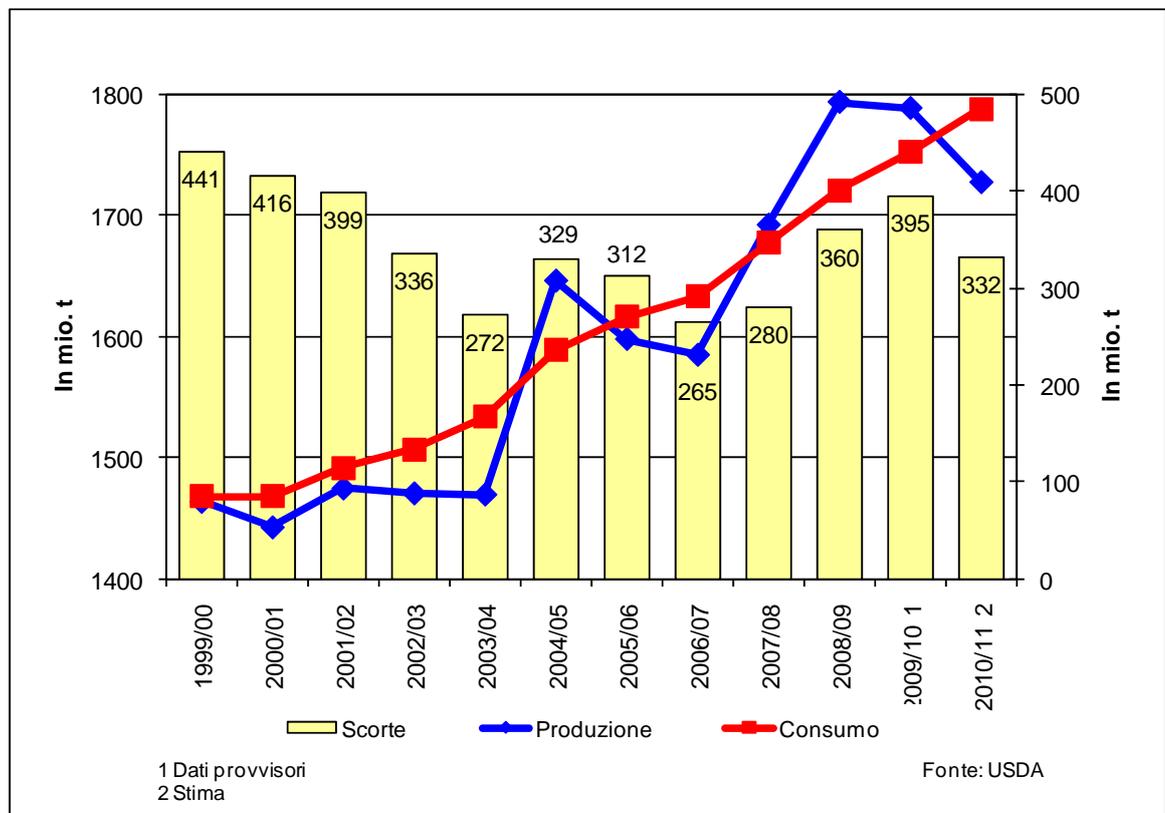
**Previsioni OCSE/FAO per i prezzi sul mercato mondiale dal 2010 al 2019**



Dalle previsioni dell'OCSE e della FAO emerge l'evoluzione dei prezzi a medio e lungo termine. Sulle fluttuazioni a breve termine non è invece possibile trarre conclusioni. Benché nessuna tendenza apparente possa far concludere che ci sarà un aumento duraturo della volatilità, l'OCSE e la FAO indicano, nel loro rapporto Perspectives agricole 2010-2019, che nuovi fattori, i quali includono la maggiore interdipendenza tra i mercati delle energie e quelli dei prodotti agricoli, il potenziale di speculazione sui mercati a termine, l'esiguità delle scorte agricole mondiali nonché le conseguenze provate e probabili dei cambiamenti climatici "potrebbero causare una maggiore volatilità dei prezzi in futuro". Nella figura 32 è rappresentata la penuria delle scorte. Secondo le previsioni per l'anno in corso, l'offerta di cereali, diminuita, non consentirà di coprire la domanda, ulteriormente aumentata, e gli stock ricominceranno a diminuire dopo tre anni di crescita.

<sup>72</sup> OCSE-FAO (2010): Agricultural Outlook 2010-2019. Parigi/Roma.

Figura 32

**Evoluzione dell'offerta, della domanda e delle scorte di cereali (riso escluso)**

Diversi osservatori, tra i quali la Commissione europea, prevedono altresì un aumento della volatilità sui mercati internazionali che si riverserà su quelli nazionali, a causa, in particolare, della globalizzazione<sup>73</sup>, pur non essendo concordi sulle conseguenze che un'ampia liberalizzazione dei mercati avrebbe sulla volatilità. Ci si può pertanto aspettare che un'abolizione della protezione doganale provochi un graduale allineamento della volatilità in Svizzera a quella internazionale.

Continua a essere difficile fare previsioni a medio e lungo termine su quella che potrebbe essere l'evoluzione della volatilità dei prezzi in agricoltura dipendendo, quest'ultima, dalle condizioni di mercato future a livello elvetico, europeo e internazionale. L'atteso aumento della domanda mondiale (+70 % entro il 2050<sup>74</sup>), l'avanzamento delle trattative in seno all'OMC e il ritmo degli sviluppi tecnologici sono altrettanti fattori d'incertezza che smorzano l'affidabilità dei modelli di previsione esistenti. A prescindere dalle possibili condizioni future, è opportuno dunque prendere atto della situazione sempre più incerta sui mercati agricoli quale nuova realtà del settore.

<sup>73</sup> European Commission (2010): Commodity Price Volatility: International and EU Perspective, Bruxelles.

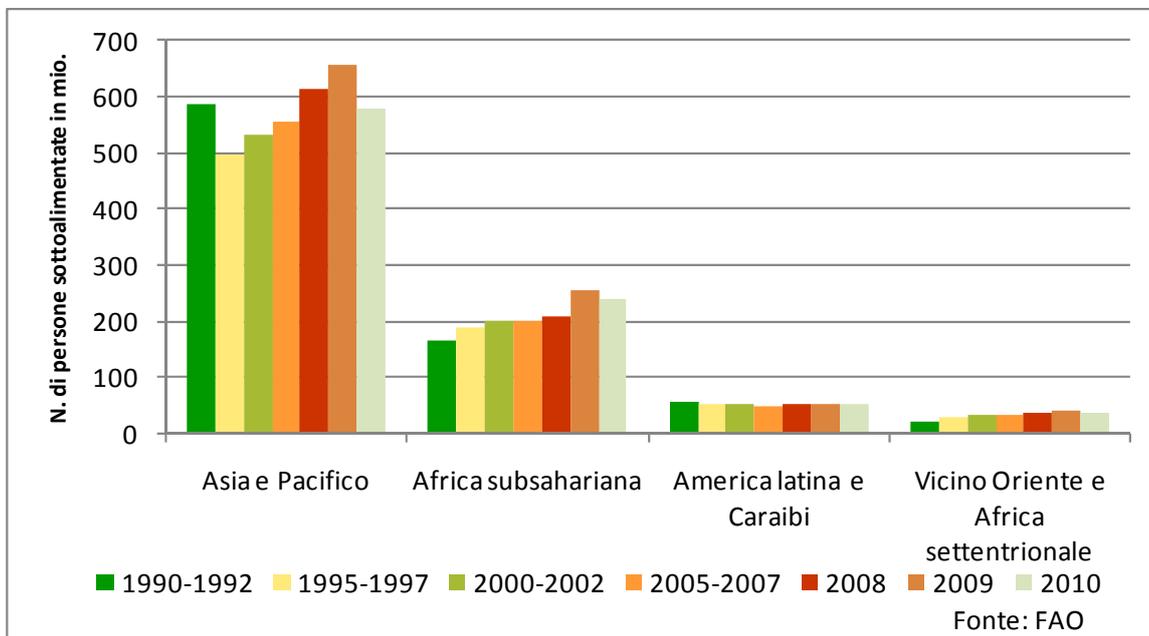
<sup>74</sup> FAO (2009): How to Feed the World in 2050. High Level Expert Forum, 12-13 ottobre 2009. Roma.

### 1.3.7 Situazione alimentare

Il numero e la quota di persone denutrite sono tuttora a livelli inaccettabili. “Dopo gli aumenti registrati tra il 2006 e il 2009, a causa dell'impennata dei prezzi delle derrate alimentari e della crisi economica mondiale, nel 2010 il numero e la quota di coloro che soffrono la fame sono diminuiti rispetto al precedente valore da primato grazie alla ripresa dell'economia mondiale e alla diminuzione dei prezzi degli alimenti. Tuttavia, le persone che patiscono la fame sono di più rispetto a prima della crisi e tale situazione rende ancora più difficoltosa l'attuazione degli obiettivi di lotta contro la fame fissati durante il Vertice mondiale sull'alimentazione e dell'obiettivo 1 della Dichiarazione del Millennio.”<sup>75</sup>.

Figura 33

#### Numero di persone denutrite nel 1990-1992 e nel 2010 - Tendenze regionali



La maggior parte delle persone denutrite vive nei Paesi in via di sviluppo. Due terzi di esse si concentrano in soli sette Paesi (Bangladesh, Cina, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, India, Indonesia e Pakistan) e più del 40 per cento vive in Cina e in India. Le estrapolazioni per il 2010 prevedevano una diminuzione, seppur a ritmi diversi, del numero di persone denutrite in tutte le regioni. La maggior parte delle persone denutrite si trova ancora oggi nell'area Asia-Pacifico.

Si stima che attualmente vi siano 22 Paesi in crisi permanente, caratterizzati da ripetuti conflitti o catastrofi naturali, crisi alimentari prolungate, sconvolgimenti delle basi vitali e autorità non sufficientemente preparate a farvi fronte.

<sup>75</sup> FAO (2010): The State of Food Insecurity in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Roma.

### **1.3.8 Accordi commerciali internazionali**

Al numero 1.1.2 sono stati presentati i progetti di politica commerciale estera in corso. Di seguito si illustra brevemente la maniera e la misura in cui l'agricoltura è interessata da tali negoziati. Il Consiglio federale ha dichiarato che, in caso di un'apertura del mercato nel settore agricolo, dovranno essere attuate misure collaterali. Queste ultime sono descritte al numero 1.9.

#### **1.3.8.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)**

Nel novembre 2001 i ministri degli Stati membri dell'OMC hanno lanciato a Doha il ciclo di negoziati attualmente in corso con lo scopo di raggiungere un'ulteriore liberalizzazione sostanziale del commercio. La Svizzera, in quanto economia fortemente orientata alle esportazioni, si impegna a fondo nell'ambito di tale ciclo, mirando, in particolare, al miglioramento dell'accesso ai mercati per prodotti industriali e servizi. Nel settore agricolo, invece, prende una posizione difensiva soprattutto per quanto concerne l'accesso al mercato. Per la Svizzera, lo stato attuale dei negoziati nel settore dell'agricoltura prevede, tra gli altri, i seguenti obblighi.

- Riduzione media dei dazi doganali del 60 per cento; per un numero limitato di linee tariffarie, definite come "prodotti sensibili", si dovrebbe poter applicare una riduzione più contenuta dei dazi nel caso in cui venissero offerti quale contropartita contingenti d'importazione a dazio zero. È previsto altresì un limite massimo (cosiddetto capping) che colpirà soprattutto gli elevati dazi agricoli della Svizzera. Un accordo avrebbe notevoli ripercussioni sull'agricoltura, già che la protezione doganale costituisce tuttora un importante strumento della politica agricola.
- Per quanto concerne il sostegno all'interno del Paese, per la Svizzera è prevista una riduzione della metà dell'importo destinato al sostegno del mercato, che non causerà alcun problema, considerato che la Svizzera ha ridotto considerevolmente il sostegno dei prezzi. I pagamenti diretti disaccoppiati continueranno anche in futuro a essere riconosciuti sul piano del diritto internazionale ed esclusi, nell'ambito della cosiddetta Green Box, da qualsiasi obbligo di riduzione.
- A livello di esportazione si dovranno sopprimere tutte le forme di sovvenzione. Tra queste vi è innanzitutto la compensazione dello svantaggio dovuto al prezzo delle materie prime in favore dell'industria alimentare esportatrice (cosiddetta legge sul cioccolato). Tutte le altre sovvenzioni all'esportazione su prodotti agricoli sono già state abolite con la PA 2011.

Tramite la nuova impostazione della politica agricola svizzera, a partire dagli anni '90, i risultati del ciclo di Doha possono essere ammortizzati relativamente bene sia nell'ambito delle sovvenzioni alle esportazioni che in quello del sostegno al mercato interno. Per quanto concerne l'accesso al mercato per i beni agricoli, la Svizzera si trova di fronte a un'enorme sfida.

Per quanto non sia ancora stato raggiunto un consenso formale sulle disposizioni dettagliate del futuro accordo, i suoi punti cardine sono ben noti. Essi figurano nella

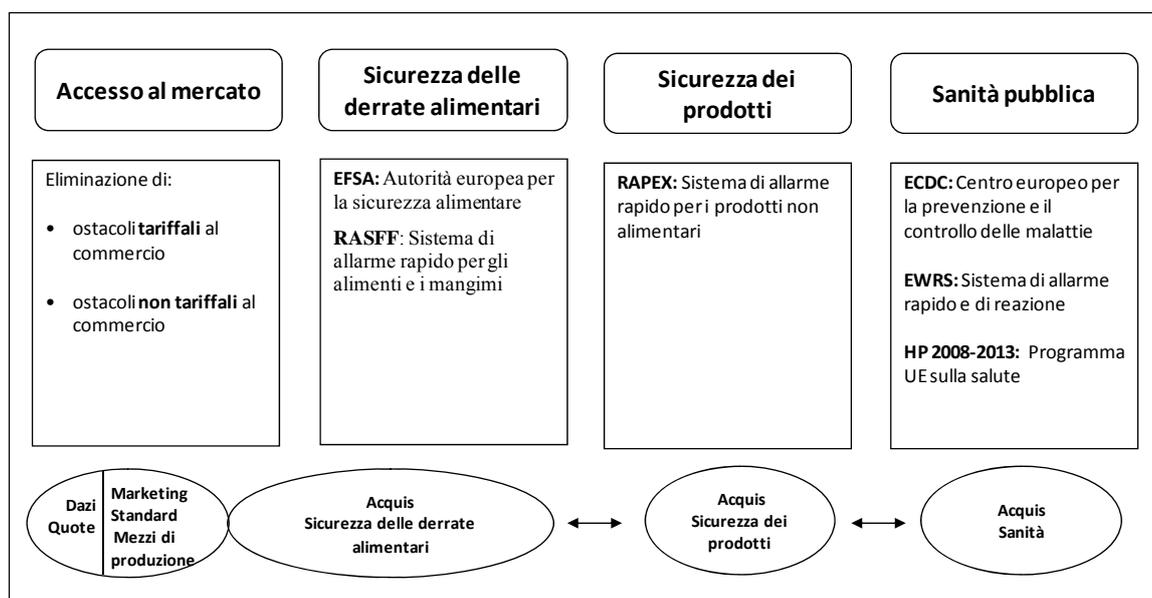
vigente bozza delle modalità del 6 dicembre 2008, che riporta i parametri precedentemente descritti. L'accordo sarà probabilmente attuato nel quadro di una fase di implementazione di cinque anni, fatta eccezione per le sovvenzioni all'esportazione le quali, secondo un'intesa raggiunta alla conferenza ministeriale dell'OMC svoltasi a Hong Kong nel 2005, andranno completamente eliminate entro la fine del 2013. Al momento, i negoziati dell'OMC sull'agricoltura sono bloccati a livello politico, ma, allo stato attuale, non se ne può escludere una conclusione nel 2011. A causa, infatti, del rallentamento dei negoziati di Doha, molti Stati hanno potenziato la liberalizzazione del mercato tramite accordi bilaterali di libero scambio, che generano un'apertura dei mercati meno coordinata. Per Paesi come la Svizzera con simili accordi bilaterali è più difficile ottenere risultati equivalenti a quelli raggiungibili nel contesto multilaterale.

### 1.3.8.2 Unione europea

I negoziati in corso per un accordo con l'UE nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità (ALSA&ASP) costituiscono un pilastro determinante per la prosecuzione e l'ampliamento delle relazioni bilaterali con l'UE. Scopo di un accordo ALSA&ASP è offrire prospettive affidabili al settore grazie a una strategia lungimirante. A tale scopo, vanno eliminati gli ostacoli tariffali e non tariffali al commercio con l'UE lungo l'intera filiera del valore aggiunto nel settore agroalimentare. Ciò va oltre un mero sviluppo degli accordi bilaterali già esistenti nel settore agricolo con l'UE (accordo agricolo, Protocollo n. 2 dell'accordo di libero scambio sui prodotti agricoli trasformati).

Figura 34

#### Accordo nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica



Un accordo globale migliora l'accesso al mercato nell'UE, rafforza la competitività dell'intero settore e riduce i prezzi dei mezzi di produzione agricoli. In tal modo si può mantenere, in Svizzera, un'agricoltura produttiva e una filiera alimentare competitiva a lungo termine oltre che aumentare il potere d'acquisto e la crescita economica. Ciononostante, un tale accordo rappresenta, soprattutto nella fase di transizione, anche un'enorme sfida per l'agricoltura e la filiera alimentare, ragion per cui sono necessarie misure collaterali. Queste ultime devono essere coordinate con gli altri affari agricoli di politica interna.

I negoziati nell'ambito tariffale dell'accesso al mercato procedono bene. Le Parti si sono accordate sul fatto che, a seconda dei prodotti, sono necessari termini transitori e meccanismi di riduzione differenziati, scambiandosi proposte riguardo alla durata di questi termini transitori. In ambito non tariffale, così come nei settori della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica, il ritmo dei negoziati ha subito un rallentamento. Si discute se debbano essere adeguati i mandati negoziali della Svizzera e dell'UE. Quest'ultima vuole inserire nei negoziati anche la protezione dei consumatori, mentre la Svizzera auspica un accesso al mercato completo anche nell'ambito non armonizzato. Vi sono inoltre questioni istituzionali orizzontali correlate alle modalità generali di prosecuzione del cammino bilaterale, trattate dal Consiglio federale nel rapporto in adempimento al postulato Markwalder<sup>76</sup>. Esse sono attualmente oggetto d'esame da parte di un gruppo di lavoro informale a cui partecipa pure l'UE. Vengono discusse soprattutto questioni inerenti allo sviluppo dell'accordo, all'interpretazione e alla vigilanza sull'applicazione dello stesso e alla composizione delle controversie.

Stando alla situazione attuale, il Consiglio federale presenterà l'ALSA&ASP al Parlamento non prima del 2012.

### **1.3.8.3 Paesi terzi**

Con la conclusione di accordi bilaterali e regionali di libero scambio aumentano le relazioni economiche della Svizzera con Paesi terzi. Finora la Svizzera ha concluso 26 accordi di questo tipo, 20 dei quali sono già in vigore. Con l'Algeria, l'India, l'Indonesia, la Thailandia, la Cina, la Russia e la sua Unione doganale (con Kazakistan e Bielorussia) sono stati avviati formalmente i negoziati. Per la Svizzera si tratta per lo più di ottenere un accesso equivalente ai mercati di quei Paesi con cui l'UE ha già concluso accordi di libero scambio. Gli accordi vengono generalmente negoziati e conclusi nell'ambito dell'AELS. Essi contengono sempre anche un capitolo sull'accesso ai mercati per i prodotti agricoli. Finora, a parte poche eccezioni, si sono potute accordare concessioni all'interno dei contingenti OMC. Probabilmente, in sede di trattative future ciò non sarà più sufficiente. Se necessario, si deve valutare una soppressione dei dazi determinata dagli impegni assunti a livello di OMC e dalla protezione esterna dell'UE.

A causa dei ritardi nella conclusione del ciclo negoziale di Doha dell'OMC, a livello internazionale si sono moltiplicati gli accordi di libero scambio bilaterali e regionali.

<sup>76</sup> 09.3560 Po Markwalder, Politica europea: valutazione, priorità, provvedimenti urgenti e passi futuri verso l'integrazione, 10 giugno 2009.

L'UE, ad esempio, ha intavolato negoziati per un accordo di libero scambio con gli Stati del MERCOSUR. Avendo questi ultimi forti interessi all'esportazione anche nel settore agricolo, un futuro accordo dell'AELS o della Svizzera con questi Stati potrebbe avere, a livello settoriale (p.es. per la carne), risultati simili per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzere a quelli ottenuti con un accordo OMC.

### **1.3.9 Evoluzione della Politica agricola comune nell'UE**

Oltre alle considerazioni sui negoziati bilaterali tra la Svizzera e l'UE in vista di un ALSA&ASP è opportuno fare una breve panoramica sull'evoluzione della Politica Agricola Comune dell'UE (PAC).

Per quanto concerne le sfide dei prossimi anni, nella sua "Comunicazione sul futuro della PAC dopo il 2013"<sup>77</sup> del 18 novembre 2010 la Commissione esprime considerazioni analoghe a quelle della Svizzera:

- sicurezza alimentare;
- ambiente e cambiamenti climatici;
- equilibrio territoriale e varietà delle aree rurali .

Nel documento sono presentate tre opzioni per la futura PAC fino al 2020 e, per tutte e tre, la Commissione prevede di mantenere l'attuale sistema a due pilastri. Alla base del futuro regolamento dei pagamenti diretti, inoltre, non dovrebbero più esserci, in tutte le opzioni, periodi storici di riferimento.

Riguardo ai pagamenti diretti (primo pilastro), nella Comunicazione è riportato che il sostegno deve essere reimpostato sulla base di criteri oggettivi, più equi e più comprensibili per i contribuenti e più mirato. La Commissione fa riferimento a criteri sia economici ("sostegno al reddito") sia ecologici (promozione dei beni pubblici forniti). L'obiettivo è un'equa ripartizione dei fondi tra i Paesi, basata sui seguenti criteri:

- premio base per ettaro, uniforme a livello regionale (sicurezza base del reddito);
- estensione dei pagamenti con una "componente verde" in ambiti d'interesse per tutta l'UE, quali il clima e la biodiversità;
- integrazione di una compensazione della difficoltà dal secondo pilastro (sviluppo rurale) con un pagamento aggiuntivo riferito alla superficie;
- mantenimento della possibilità di erogare pagamenti accoppiati d'importo limitato a settori particolarmente sensibili;
- modifica/semplificazione del regolamento per piccoli agricoltori.

È necessario mantenere gli strumenti di mercato del primo pilastro (p.es. interventi pubblici, contributi a scorte private).

<sup>77</sup> Commission Européenne (2010): La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, Bruxelles.

I temi ambiente, cambiamenti climatici e innovazione devono essere inseriti orizzontalmente in tutti i programmi anche nel secondo pilastro. Inoltre, quale nuovo elemento della futura politica di sviluppo rurale, devono essere introdotti strumenti di gestione del rischio (cfr. anche n. 2.2.1.2.2.).

Per la futura impostazione della PAC, la Commissione ha abbozzato le tre seguenti opzioni:

1. soppressione delle lacune più pressanti della PAC tramite l'introduzione di cambiamenti graduali: adeguamenti e miglioramenti nell'ambito più controverso della PAC, ossia equa ripartizione dei pagamenti diretti;
2. impostazione di una PAC più rispettosa dell'ambiente, più equa, più efficiente ed efficace: alcuni aspetti della politica dovrebbero essere sostanzialmente modificati in modo da rafforzarne la sostenibilità e instaurare un migliore equilibrio tra i vari obiettivi politici, gli agricoltori e gli Stati membri;
3. trasferimento del fulcro dalle misure di mercato e di sostegno al reddito agli obiettivi ambientali e climatici: il sostegno al reddito dovrebbe essere gradualmente abbandonato in maniera da concentrare gli sforzi finanziari su problematiche connesse all'ambiente e al clima nell'ambito della politica di sviluppo rurale.

La Commissione esprime una preferenza per la seconda opzione. La Comunicazione ha dato avvio al dibattito istituzionale e apre la strada alle proposte di adeguamento della legislazione previste per il 2011. Gli adeguamenti entreranno probabilmente in vigore nel 2014.

Le sfide a cui l'UE e la Svizzera devono far fronte in vista di un'agricoltura sostenibile e competitiva sono le stesse in diversi ambiti. Nel settore della sicurezza delle derrate alimentari e della sicurezza dell'approvvigionamento, ad esempio, le interdipendenze sono enormi. Già negli ultimi anni si è osservata una certa armonizzazione degli strumenti di politica agricola delle due Parti e dalle discussioni attualmente in corso emerge che tale tendenza dovrebbe proseguire.

## **1.4 Sfide**

Nel presente capitolo si individuano, sulla base dei due precedenti, le principali sfide della futura politica agricola.

### **1.4.1 Sicurezza dell'approvvigionamento**

La fornitura di derrate alimentari soddisfacenti dal profilo quantitativo e qualitativo è una sfida fondamentale per il futuro a livello globale. Se da un lato la domanda è destinata ad aumentare fortemente, dall'altro il potenziale di crescita della produzione è contenuto perché le risorse naturali (suolo fertile, acqua e biodiversità) e le materie prime (p.es. fosforo) sono limitate. Un'aggravante è il fatto che le intensificazioni degli anni passati hanno compromesso la capacità di rigenerazione delle risorse naturali e i cambiamenti climatici impongono altri adeguamenti nella produzione agricola. Per tale motivo, per il futuro c'è da aspettarsi una crescente rarefazione dell'offerta di generi alimentari e una volatilità sempre maggiore.

Per quanto dal confronto internazionale la produzione agricola svizzera risulti relativamente intensiva, al momento si produce su suolo elvetico solo il 60 per cento del consumo svizzero di derrate alimentari. Tale situazione è riconducibile soprattutto all'elevata densità di popolazione e alla poca disponibilità di suolo coltivato della Svizzera. È pertanto importante, per la Svizzera, cercare di utilizzare al meglio il potenziale naturale disponibile attraverso una produzione efficiente e conforme al mercato e, di conseguenza, sviluppare soluzioni atte a contrastare il recesso della produzione indigena di alimenti per animali e contenere l'aumento delle importazioni degli stessi. Siccome la superficie agricola disponibile costituisce il fattore limitante per la produzione in Svizzera, va potenziata la protezione quantitativa e qualitativa del suolo. Vanno inoltre valutati nuovi approcci di gestione della crescente volatilità dei prezzi.

### **1.4.2 Competitività**

A causa della protezione doganale, i prezzi alla produzione svizzeri sono alti se confrontati con quelli internazionali. A medio termine, non si prevede che un aumento di questi ultimi possa colmare tale divario e pertanto, anche in futuro, il livello dei prezzi elvetici dipenderà principalmente dall'ammontare dei dazi doganali. Considerata la prevista ulteriore liberalizzazione dei mercati agricoli, tale situazione rappresenta un elevato rischio per l'agricoltura e la filiera alimentare.

Alla luce delle prossime tappe di liberalizzazione del mercato è pertanto opportuno sfruttare il tempo disponibile per potenziare la produttività e la competitività dell'intera filiera alimentare. A tale scopo, va in primo luogo sfruttato coerentemente il potenziale di riduzione dei costi esistente onde poter contrastare, sul fronte dei prezzi, la concorrenza estera. A causa della forte interazione e dell'enorme interdipendenza tra produzione e settori a valle, ciò deve svolgersi in maniera sincronizzata a tutti i livelli, dalla produzione al commercio passando dalla trasformazione. 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, ossia "leadership qualitativa", "offensiva di mercato" e "partnership qualitativa". È fondamentale, inoltre, che venga consolidata la cooperazione all'interno e tra i settori lungo l'intera filiera del valore aggiunto. Per 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, è indispensabile che il miglioramento della competitività abbia luogo attraverso ulteriori riduzioni dei costi accompagnate da una migliore valorizzazione della qualità e comprenda l'intera filiera del valore aggiunto. Nel miglioramento della competitività svolgono altresì un ruolo cruciale la ricerca applicata, la formazione e la consulenza.

### **1.4.3 Efficienza nell'impiego delle risorse**

Considerati l'ulteriore aumento, a livello mondiale, della popolazione e la crescita economica, il fabbisogno globale di risorse sarà sempre maggiore. Un problema

particolare è posto, per il futuro, dalla rarefazione fisica di materie prime e risorse non rinnovabili. Si prevede che queste ultime subiranno ulteriori rincari; quelle alternative diventeranno pertanto più interessanti e le soppianteranno. Siccome a causa dell'incertezza degli sviluppi tecnici in questo campo vi sono perplessità sulle effettive possibilità di sostituzione, in base al principio di prevenzione le risorse disponibili devono essere utilizzate in maniera sostenibile ed efficiente. Ciò vale soprattutto per le risorse naturali, le cui possibilità di sostituzione sono molto limitate. Pertanto, considerata l'esauribilità di determinate risorse (p.es. fosforo, energia non rinnovabile), il miglioramento della loro efficienza nella produzione agricola risulta imprescindibile.

L'aumento dell'efficienza nell'impiego delle risorse risolve anche il problema delle lacune esistenti a livello di obiettivi nell'ambito delle basi vitali naturali. Le migliorie nel settore dell'ecologia non dovrebbero realizzarsi tramite una riduzione della produzione agricola, poiché altrimenti la sicurezza dell'approvvigionamento verrebbe meno e i problemi ambientali non troverebbero necessariamente una soluzione, ma sarebbero semplicemente trasferiti all'estero. Una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse dovrebbe ridurre ulteriormente le emissioni (p.es. ammoniaca o gas serra) e, di conseguenza, sgravare suolo, acqua, aria e clima. Nella produzione agricola, essa può essere ottenuta con l'introduzione di nuove tecniche oltre che con provvedimenti organizzativi. Il potenziale risultante da un'organizzazione ottimale del territorio deve essere coerentemente sfruttato. Inoltre, 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.

L'efficienza nell'impiego delle risorse va aumentata sia nella produzione agricola, sia nei settori a valle. Lungo tutta la filiera alimentare si producono rifiuti che contengono preziosi elementi nutritivi (p.es. proteine animali, fosforo). Da un lato, tali rifiuti devono essere ridotti al livello minimo possibile, dall'altro, vanno sviluppati procedimenti per il recupero degli elementi nutritivi, che non comportino rischi per la salute. A questo proposito vi è un grande potenziale nel recupero di elementi nutritivi dai fanghi di depurazione e dai 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).

#### **1.4.4 Aree rurali**

Lo sviluppo delle aree rurali ha luogo in un contesto caratterizzato dall'ulteriore liberalizzazione dei mercati agricoli e dal mutamento strutturale, da un lato, e dalla crescente penuria di risorse, con le tensioni che ne derivano, dall'altro. La liberalizzazione dei mercati e il progresso tecnico inducono una riduzione del dispendio di lavoro nella produzione agricola classica. A causa della rarefazione sempre maggiore delle risorse naturali, a lungo termine i cicli economici regionali riacquistano rilevanza ed è quindi importante mantenere vitali le aree rurali.

Una delle sfide fondamentali, pertanto, consiste nell'espansione verso altri campi d'attività. Vi è un potenziale per la creazione di nuovi posti di lavoro in settori affini all'agricoltura e nell'ambito della diversificazione. Attività nei primi sono, ad esem-

pio, il condizionamento, lo stoccaggio, l'imballaggio e la commercializzazione di prodotti agricoli, mentre possibili branche d'occupazione per la seconda sono l'agriturismo, i servizi sociali (green care), la selvicoltura, le prestazioni ambientali e i servizi comunali. In agricoltura andrebbe maggiormente sfruttato anche il potenziale di produzione di energia rinnovabile, dando priorità 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. È inoltre opportuno sfruttare maggiormente le sinergie tra agricoltura e altri settori quali il turismo, l'artigianato locale, l'economia energetica e la selvicoltura.

Un'ulteriore sfida è individuabile anche nella salvaguardia e nella promozione di un paesaggio rurale attrattivo, alle quali l'agricoltura può fornire un contributo fondamentale. Servono, tuttavia, approcci più mirati per contrastare l'attuale tendenza negativa nello sviluppo del paesaggio.

La Confederazione incentiva già lo sviluppo delle aree rurali con diverse misure. Dal punto di vista della politica agricola, esse sono per lo più la promozione regionale dello smercio, la caratterizzazione e gli aiuti agli investimenti (p.es. i progetti di sviluppo regionale di cui all'art. 93 cpv. 1 lett. c LAgr). Vi sono altri ambiti politici rilevanti dal profilo territoriale che concorrono a generare valore aggiunto, quali la nuova politica regionale, la politica energetica (p.es. remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica ottenuta da energie rinnovabili) o lo strumento dei parchi naturali regionali nell'ambito della legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio. Particolarmente importante, in futuro, sarà anche il coordinamento dei diversi ambiti, allo scopo di evitare i doppioni e sfruttare le sinergie.

### **1.4.5 Spirito imprenditoriale**

Lo sviluppo delle condizioni quadro (cfr. n. 1.3) offre all'agricoltura nuove opportunità, ma cela anche dei rischi. Spetta quindi in primo luogo ai singoli attori del settore agricolo e della filiera alimentare anticipare tali sviluppi e definire strategie adeguate per le loro aziende. L'intervento dello Stato è sussidiario. Il compito della politica agricola consiste nella creazione di condizioni quadro favorevoli per l'agricoltura e la filiera alimentare in vista della produzione e dello smercio dei rispettivi prodotti nonché della fornitura delle prestazioni d'interesse generale e nel sostegno delle imprese nel loro processo di adattamento.

Per far fronte a queste sfide, l'agricoltura e la filiera alimentare dovranno dimostrare uno spirito imprenditoriale ancora maggiore. La responsabilità per lo sviluppo economico dell'impresa spetta in primo luogo agli attori. Con le loro decisioni in materia d'investimenti influiscono in maniera determinante sul successo dell'azienda. Lo Stato deve provvedere affinché sia garantita la sicurezza dell'investimento soprattutto se vengono modificati gli strumenti della politica agricola. Inoltre, le condizioni quadro per l'agricoltura e la filiera alimentare vanno impostate in modo che per gli agricoltori valga la pena essere innovativi e dimostrare spirito imprenditoriale. Occorre ampliare il margine di manovra imprenditoriale delle aziende ed evitare

limitazioni che frenano lo sviluppo strutturale, ad esempio nel settore dei pagamenti diretti o degli aiuti agli investimenti.

A seconda delle caratteristiche della singola azienda, alle condizioni quadro future sia la gestione a titolo principale sia quella a titolo accessorio sono forme aziendali promettenti. 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.

#### **1.4.6 Consumo sostenibile**

Con il loro comportamento in materia di consumi, i consumatori esercitano un influsso diretto sulle forme e i metodi di produzione dei generi alimentari. La politica agricola promuove una produzione sostenibile di derrate alimentari all'interno del Paese. Siccome per coprire il fabbisogno occorre importare la metà circa dei generi alimentari consumati in Svizzera, il comportamento in materia di consumi ha effetti diretti o indiretti anche sulle condizioni di vita e sugli ecosistemi dei Paesi esportatori. Data la scarsità di risorse naturali all'interno del Paese (soprattutto esigua superficie utilizzabile a scopo campicolo per abitante), la Svizzera deve importare generi alimentari. Dal profilo strategico è quindi importante che anche gli alimenti importati vengano prodotti in maniera sostenibile dal profilo sociale ed ecologico. A lungo termine, la distruzione delle basi di produzione nei Paesi esportatori avrebbe conseguenze dirette anche sul fronte dell'approvvigionamento in Svizzera.

In questi ultimi tempi è cresciuta la sensibilità dei consumatori per queste tematiche. Mentre qualche anno fa i consumatori consapevoli cercavano soprattutto generi alimentari di qualità o di provenienza regionale, oggi vogliono anche sapere da chi e a quali condizioni essi sono stati prodotti, se la loro fabbricazione ha effetti negativi, anche indiretti, sull'ambiente e quali sono le condizioni sociali nel Paese di produzione. Lo sviluppo sostenibile, con le sue esigenze in ambito sociale, ecologico ed economico, si è ritagliato un posto anche nei dibattiti sull'alimentazione. Grazie alla sua competitività in quanto a metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, l'agricoltura svizzera è sicuramente in una buona posizione per rispondere alle aspettative dei consumatori e mantenere, se non addirittura aumentare, la loro preferenza nei confronti dei prodotti agricoli elvetici. L'agricoltura svizzera, inoltre, può approfittare direttamente della maggiore efficienza nell'utilizzo di risorse naturali e materie prime sempre più scarse.

La risposta a tale sfida deve giungere da tutta la filiera alimentare. Se finora, infatti, si è incentivata una produzione ecologica, talvolta con l'aggiunta dell'informazione ai consumatori, in futuro saranno necessari provvedimenti lungo tutta la filiera del valore aggiunto.

La politica agricola deve intervenire a tutti i livelli, promuovendo determinati metodi di produzione, sostenendo gli sforzi del settore o informando obiettivamente i consumatori. Un'idea potrebbe essere quella di certificazioni sulla base di criteri oggettivi di sostenibilità in fase di produzione o lungo l'intera filiera del valore aggiunto, o incentivi per la promozione di derrate alimentari provenienti da una produzione particolarmente sostenibile. L'informazione ai consumatori e la promo-

zione di prodotti di qualità sono opzioni da vagliare, sia per i prodotti indigeni che per quelli importati. Per rispettare il principio della non discriminazione dei prodotti dalle stesse caratteristiche (p.es. agricoltura biologica), devono essere introdotte misure d'incentivazione di un consumo basato su criteri di sostenibilità e non solo sulla provenienza svizzera.

## **1.5 Orientamento strategico a lungo termine**

### **1.5.1 Discussione con i gruppi d'interesse**

Nell'estate 2010, l'Ufficio federale dell'agricoltura ha pubblicato un documento di lavoro sull'impostazione strategica a lungo termine<sup>78</sup>, nel quale ha analizzato i principali fattori d'influsso, definito tre possibili scenari futuri e proposto una strategia per l'agricoltura e la filiera alimentare nell'orizzonte temporale 2025. Quest'ultima dovrebbe fornire agli attori coinvolti un quadro a lungo termine per la presa di decisioni e fungere da base per l'evoluzione della politica agricola dei prossimi anni.

L'UFAG ha presentato e discusso la strategia in diversi organi, ricevendo pareri in forma scritta. Il dibattito sulle sfide future e l'elaborazione di una strategia a lungo termine per la politica agricola hanno raccolto ampi consensi. Gli scenari presentati per lo sviluppo delle future condizioni quadro sono stati giudicati plausibili e comprensibili. Dagli ambienti contadini sono giunte critiche per la poca importanza accordata alla sicurezza dell'approvvigionamento e al reddito agricolo. Commenti negativi sono stati espressi anche riguardo al fatto che l'ulteriore apertura dei mercati è ritenuta assodata e sull'affermazione secondo cui l'apertura dei mercati nei confronti dell'UE è una soluzione adeguata in tutti gli scenari. Le organizzazioni ambientaliste hanno messo in guardia sul fatto che la situazione delle basi naturali vitali viene descritta meglio di quanto sia in realtà. Diverse proposte scaturite dai pareri in merito al documento di lavoro sono state inserite nella presente documentazione per la consultazione.

Fondamentalmente la strategia e i quattro ambiti tematici strategici godono di ampio sostegno, per quanto sia stata sottolineata la necessità di considerare adeguatamente i conflitti di obiettivo. Considerato che la maggior parte dei pareri sono stati positivi, tale strategia è stata utilizzata come base per la PA 14-17. Per tale motivo, di seguito si riportano, in maniera succinta, la visione e gli elementi più importanti della strategia contenuti nel documento di lavoro. Le proposte di modifica concrete per la PA 14-17 dovrebbero essere coerentemente orientate ai quattro ambiti tematici (cfr. n. 1.7). Al numero 1.6 si definiscono gli obiettivi intermedi della PA 14-17, indicando come superare i conflitti di obiettivo esistenti e quali priorità contenutistiche fissare per il prossimo periodo dei limiti di spesa.

<sup>78</sup> UFAG (2010): Agricoltura e filiera alimentare 2025, documento di lavoro dell'UFAG sull'impostazione strategica della politica agricola.

## 1.5.2 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<sup>79</sup>, per l'orizzonte temporale 2025 si persegue la visione presentata di seguito.

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 in materia di consumo, uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura e dell'industria alimentare.

## 1.5.3 Duplice strategia con quattro ambiti tematici

Considerati il potenziale di miglioramento della politica attuata finora e la necessità d'intervento risultante dalle nuove sfide, occorre perfezionare gli strumenti attualmente in uso. Le sfide, tuttavia, potranno essere vinte solo ampliando il campo d'applicazione degli strumenti della politica agricola. In tal modo si potrà tenere maggiormente conto della posizione dell'agricoltura nella filiera alimentare (settori a monte, trasformazione, commercio e consumatori), nell'ambiente (biodiversità, suolo, acqua, aria, clima, energia, benessere degli animali), nello spazio rurale (paesaggio, foreste, 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:

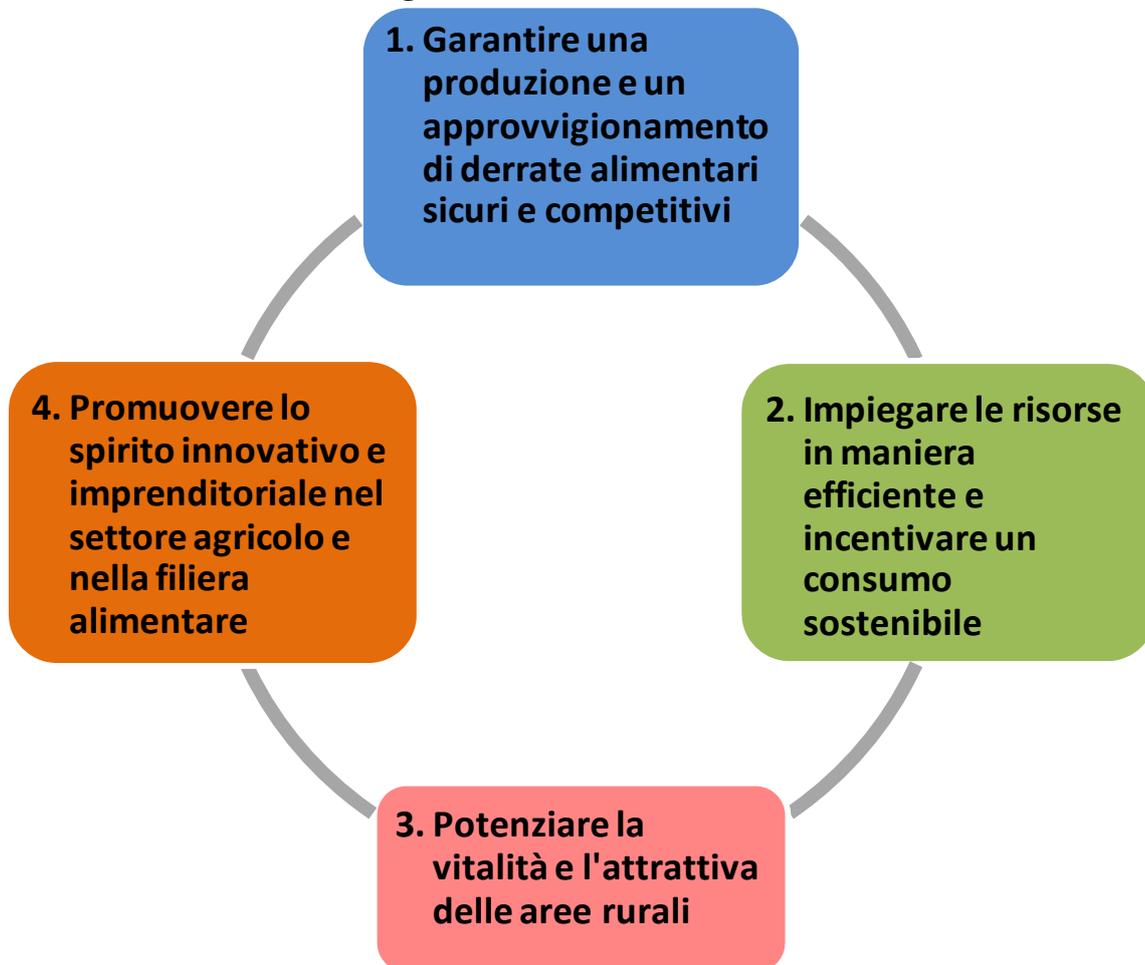
1. coerente ottimizzazione della politica agricola attuata finora;
2. ampliamento dell'attuale politica agricola verso una politica integrale per l'agricoltura e la filiera alimentare.

<sup>79</sup> FF 2006 5815, pagg. 5877-5878

Questa strategia consente di raggiungere l'obiettivo principale di un'agricoltura e di una filiera alimentare sostenibili nell'orizzonte temporale 2025. Sarà concretizzata attraverso i quattro ambiti tematici seguenti (fig. 36)

Figura 35

#### Ambiti tematici della strategia 2025



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.

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

Occorre assicurare che il potenziale di produzione naturale sia sfruttato in maniera ottimale e che la produzione sia fatta evolvere considerando i limiti sopportabili dagli ecosistemi. 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 l'ulteriore miglioramento dell'efficienza energetica e delle risorse, oltre che la riduzione dell'intensità dei gas a effetto serra generati dalla produzione agricola e dall'intera filiera del valore aggiunto. Particolare attenzione va attribuita anche alla conservazione della biodiversità, mentre nell'ambito della pianificazione del territorio è anche fondamentale migliorare la protezione dei terreni coltivabili fertili. Per raggiungere gli obiettivi di politica agricola è importante che il comportamento dei consumatori in relazione alla domanda si sviluppi anche 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. A tale sviluppo si deve rispondere con strutture adeguate. Lo sviluppo di attività affini all'agricoltura, la diversificazione (p.es. agriturismo o produzione d'energia) e una maggiore interazione con gli attori regionali contribuiscono a generare un valore aggiunto possibilmente elevato nelle aree rurali, creando il miglior presupposto 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 tale motivo, ricerca, formazione e consulenza in ambito agricolo devono continuare a fornire un contributo determinante, lo spirito innovativo va promosso a tutti i livelli (organizzazione, processi produttivi, commercializzazione, ecc.) e va influenzato positivamente. Occorre aumentare il margine di manovra imprenditoriale degli attori, mantenendo proporzionato il dispendio amministrativo. 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 produttività, è possibile ridurre ulteriormente la dipendenza dell'agricoltura e della filiera alimentare dal sostegno statale. L'innovazione, inoltre, contribuirà ad aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse con conseguente riduzione del carico ambientale.

## **1.6 Obiettivi per l'orizzonte temporale 2014-2017**

La politica agricola deve essere impostata in maniera che si incentivino maggiormente le prestazioni d'interesse generale negli ambiti in cui esistono lacune e, nel complesso, si sviluppi in modo sostenibile l'intero settore. Al numero 1.2.2 sono stati presentati i settori nei quali, attualmente, vi sono lacune. Su tale base si fissano obiettivi quantificati per l'orizzonte temporale 2014-2017, cercando di tenere adeguatamente conto delle sinergie e dei conflitti d'obiettivo. Considerati il sistema di

obiettivi pluridimensionale (multifunzionalità) della politica agricola e l'interdipendenza tra i diversi obiettivi, i progressi possono essere realizzati solo in maniera graduale. Inoltre, vi è l'aggravante che, in diversi ambiti, i miglioramenti possono essere realizzati solo su lunghi periodi di tempo (p.es. progressi in relazione alla biodiversità).

Importanti conflitti d'obiettivo da considerare sono quelli tra la produzione di calorie e determinati indicatori ecologici come ad esempio la quantità delle superfici per la promozione della biodiversità (SPB), tra lo sviluppo strutturale (produttività del lavoro) e la sostenibilità sociale o tra la protezione dell'aria e il benessere degli animali. In linea di massima, sarebbe dunque possibile realizzare maggiori progressi in singoli ambiti di obiettivi, ma solo a scapito del raggiungimento degli obiettivi in altri settori. Vanno inoltre sfruttate in maniera coerente le eventuali sinergie tra gli ambiti per i quali sono stati posti degli obiettivi. Nella tabella seguente sono riportati gli obiettivi concreti della PA 14-17.

**Obiettivi della PA 14-17**

Ambito di obiettivi	Aspetto	Stato 2006/08	Obiettivo 2017
Sicurezza dell'approvvigionamento	Produzione lorda	23 400 TJ	24 000 TJ
	Produzione netta	20 800 TJ	21 700 TJ
	Superficie utilizzata a scopo agricolo in regioni con insediamenti permanenti	-1 900 ha p.a. <sup>1</sup>	Riduzione della perdita a meno di 1 000 ha p.a. <sup>2</sup>
Basi vitali naturali / Ecologia	Efficienza del fosforo	56 %	62 %
	Efficienza dell'azoto	28 %.	32 %.
	Emissioni di ammoniaca	49 000 t N <sup>3</sup>	43 000 t N
	Quantità di SPB	58 800 ha SPB nella regione di pianura <sup>4</sup>	65 000 ha SPB nella regione di pianura
	Qualità delle SPB	33% delle SPB interconnesse, 25 % delle SPB con qualità <sup>4</sup>	50% delle SPB interconnesse, 40% delle SPB con qualità
Paesaggio rurale	Superficie utilizzata a scopo agricolo nella regione alpestre	-1 470 ha p.a. <sup>5</sup>	Riduzione dell'avanzamento del bosco del 20% <sup>6</sup>
Benessere degli animali	Partecipazione del bestiame giovane <sup>7</sup> al programma URA	Animali di sesso femminile: 36% Animali di sesso maschile: 26% <sup>4</sup>	Animali di sesso femminile: 44% Animali di sesso maschile: 34%
Economia	Produttività del lavoro	+2.0% p.a. <sup>8</sup>	+2,0 % p.a. <sup>9</sup>
	Rinnovamento del capitale	30 anni	30 anni
Aspetti sociali	Reddito del lavoro per unità di manodopera <sup>10</sup>	+1,4 % p.a. <sup>8</sup>	+1,6 % p.a. <sup>9</sup>

<sup>1</sup> Evoluzione tra il 1992/97 e il 2004/09; cifre provvisorie<sup>2</sup> Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21); può essere influenzata solo parzialmente dalla politica agricola<sup>3</sup> Stato 2007, SSSA 2010<sup>4</sup> Stato 2009<sup>5</sup> Evoluzione tra il 1979/85 e il 1992/97; secondo i dati dell'IFN, da allora vi è stato un maggiore avanzamento del bosco<sup>6</sup> Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21) rispetto allo sviluppo tra il 1992/97 e il 2004/09<sup>7</sup> Animali della specie bovina fino a 120 giorni d'età<sup>8</sup> Evoluzione tra il 2000/02 e il 2006/08<sup>9</sup> Evoluzione tra il 2006/08 e il 2017<sup>10</sup> Reddito da impresa netto più remunerazione dei lavoratori per unità di lavoro annuale

Fonti: ART, UFAM, UST, USC, SSSA e UFAG

Quale anno per il raggiungimento dell'obiettivo è stato proposto il 2017, vale a dire l'ultimo anno del periodo dei limiti di spesa 2014-2017. Visto che in determinati ambiti il grado di raggiungimento degli obiettivi subisce notevoli fluttuazioni da un

anno all'altro, nella valutazione non dev'essere preso in considerazione soltanto il 2017, bensì un valore medio su diversi anni.

Nel settore della *sicurezza dell'approvvigionamento* l'attenzione va rivolta in primo luogo alla produzione netta. Il potenziale produttivo esistente per derrate alimentari e alimenti per animali va sfruttato meglio e la rispettiva produzione netta deve essere aumentata di 900 terajoule entro il 2017. Nella produzione lorda si mira a un incremento di minor portata (+600 TJ), in modo da sostituire una parte degli alimenti per animali importati con quelli indigeni. Un ulteriore obiettivo è contenere la perdita di superfici in regioni con insediamenti permanenti a meno di 1 000 ettari all'anno.

Nel settore delle *basi vitali naturali* si punta al miglioramento dell'efficienza del fosforo e dell'azoto, rispettivamente dell'1 e dell'1,3 per cento in media all'anno. Ipotizzando che venga raggiunto l'obiettivo sulla produzione netta, ciò corrisponde a un'eccedenza di azoto di 98 000 tonnellate e a un'eccedenza di fosforo di 5 400 tonnellate. In tal modo si diminuiscono le perdite di ammoniaca e nitrati, nocive per l'ambiente, e si utilizza con parsimonia il fosforo che è una risorsa esauribile. In relazione all'ammoniaca si mira a una riduzione delle emissioni a 43 000 tonnellate di azoto. Nell'ambito della biodiversità l'obiettivo è di 65 000 ettari di SPB nella regione di pianura. Si vuole inoltre aumentare le quote di SPB interconnesse e che adempiono i criteri di qualità ai sensi dell'OQE rispettivamente del 50 e del 40 per cento.

L'obiettivo per il *paesaggio rurale* è quello di ridurre, rispetto a oggi, l'avanzamento del bosco. Non essendo ancora disponibili le cifre più recenti della statistica delle superfici, non è possibile fissare un valore target assoluto. Rispetto al periodo precedente (1992/97-2004/09), si mira a una riduzione della perdita di superficie riconducibile all'avanzamento del bosco del 20 per cento. Attualmente non è possibile, per la qualità del paesaggio, definire obiettivi quantificabili a livello nazionale.

Per quanto concerne il *benessere degli animali* si mira ad accrescere la partecipazione ai programmi esistenti URA e SSRA, concentrandosi in particolare sui vitelli nel programma URA, dove l'obiettivo è un aumento della partecipazione di 8 punti percentuali rispetto al 2009.

Nell'ambito dell'*economia* si mira, in primo luogo, all'utilizzo del potenziale di miglioramento dell'efficienza esistente attraverso un incremento del 2,0 per cento annuo della produttività del lavoro. In secondo luogo, bisogna fare in modo che anche in futuro lo stock di capitale venga rinnovato tramite investimenti nell'arco di trent'anni circa.

Nell'ambito *sociale* si intende migliorare dell'1,6 per cento all'anno e per unità di manodopera la retribuzione del lavoro. L'obiettivo è stato scelto in modo da considerare, nell'agricoltura, sia i lavoratori non retribuiti (manodopera familiare) sia i lavoratori retribuiti (manodopera esterna).

Gli obiettivi proposti sono coerenti e contemplano i conflitti di obiettivo esistenti. Gli indicatori utilizzati sono quelli con cui dovrà essere valutata la PA 14-17. Gli altri indicatori nell'ambito della valutazione della sostenibilità e delle prestazioni d'interesse generale, tuttavia, continueranno a essere osservati e a essere considerati nella valutazione della politica proposta.

## 1.7 **Ambiti tematici della PA 14-17**

Basandosi su questi ambiti tematici strategici a lungo termine (n. 1.5) e tenendo conto degli obiettivi fissati (n. 1.6), nell'orizzonte temporale 2014-2017 gli strumenti di politica agricola dovranno essere sviluppati come segue.

### *Ambito tematico 1*

#### **Garantire una produzione e un approvvigionamento di derrate alimentari sicuri e competitivi**

- 1.1 Potenziamento della strategia della qualità - L'orientamento della politica agricola verso una strategia della qualità deve essere sancito a livello legislativo. L'incentivazione dell'assicurazione della qualità va ampliata, bisogna unire le forze nella promozione dello smercio e la caratterizzazione dei prodotti deve essere ulteriormente migliorata e ampliata.
- 1.2 Introduzione di contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento - Mediante contributi specifici per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende garantire un utilizzo ottimale del potenziale naturale di produzione. 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. A seconda del ritmo d'apertura a livello di politica commerciale estera, in tale settore saranno necessari più o meno incentivi.
- 1.3 Protezione doganale per i cereali - A causa delle diverse normative e delle differenze nella protezione doganale per i cereali panificabili e da foraggio, negli ultimi anni la coltivazione di cereali foraggeri è decisamente diminuita, mentre è aumentata l'importazione di alimenti per animali. Per contrastare tale evoluzione, la protezione doganale per i cereali panificabili va ridotta e portata al livello di quella per i cereali da foraggio. Onde contrastare il calo nel settore campicolo, occorre accrescere la promozione della campicoltura mediante pagamenti diretti (contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento).
- 1.4 Ulteriore sviluppo del sostegno al mercato lattiero - I supplementi nel settore lattiero (per il latte trasformato in formaggio e il foraggiamento senza insilati) devono essere mantenuti fino alla completa apertura del mercato lattiero rispetto all'UE.
- 1.5 Ammortizzamento delle fluttuazioni sul mercato - A livello internazionale aumenteranno le fluttuazioni sul mercato e la volatilità dei prezzi e finché resta una considerevole protezione doganale, le fluttuazioni dei prezzi sui mercati internazionali possono essere mitigate a livello svizzero. In considerazione della progressiva apertura del mercato è però necessario elaborare approcci alternativi a livello di economia privata e analizzare ulteriori possibilità di sostegno da parte della Confederazione.
- 1.6 Potenziamento della sicurezza delle derrate alimentari - Tramite il piano di controllo nazionale pluriennale, gli Uffici federali dell'agricoltura, di veterinaria e della sanità pubblica dovrebbero garantire, per l'intera filiera alimentare, la sicurezza degli alimenti per animali e quella delle derrate alimentari,

la salute e il benessere degli animali e la tracciabilità dal produttore al consumatore.

### **Ambito tematico 2**

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

- 2.1 Aumento dell'efficienza nell'impiego delle materie prime e delle risorse - Al fine di raggiungere gli obiettivi nell'ambito della protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive non è necessario limitare la produzione, bensì ridurre le ripercussioni sull'ambiente per unità di produzione tramite i contributi temporanei per l'efficienza delle risorse. Questi ultimi si basano sui programmi sulle risorse esistenti, ma generano un minore dispendio amministrativo per Confederazione e Cantoni. Altri approcci sono le misure per il miglioramento dell'efficienza energetica, per il miglior recupero di fosforo dai fanghi di depurazione e, in analogia agli sviluppi nell'UE, per il riutilizzo di proteine dai sottoprodotti di origine animale.
- 2.2 Conservazione dei terreni coltivati fertili - La superficie utilizzata a scopo agricolo è la risorsa più importante per la produzione agricola e la fornitura di prestazioni d'interesse generale. Il forte ampliamento degli insediamenti, però, soprattutto nelle zone a bassa quota, continua a causare, ancora oggi, la perdita di grandi superfici. Per arginare tale situazione è necessaria una procedura armonizzata tra politica forestale, politica agricola e politica di pianificazione territoriale. Approcci nel settore della politica agricola sono, in particolare, l'esclusione dai pagamenti diretti di superfici ubicate in zone edificabili e l'introduzione del diritto di ricorso per le autorità, ossia per l'UFAG, contro la classificazione di superfici per l'avvicendamento delle colture in una zona edificabile.
- 2.3 Potenziamento della protezione del clima - Attualmente, l'UFAG elabora, in stretta collaborazione con cerchie esterne, una strategia sul clima per l'agricoltura. In questo campo si potrebbe agire, ad esempio, in favore dell'ottimizzazione del foraggiamento, di una minore lavorazione del suolo e della produzione e utilizzo di energia alternativa per la riduzione della dipendenza dai vettori energetici fossili.
- 2.4 Promozione della biodiversità - Gli attuali strumenti di promozione della biodiversità devono essere sviluppati in maniera mirata, aumentando gli incentivi finanziari per le superfici qualitativamente pregiate, estendendo i contributi per la biodiversità alla regione d'estivazione e impostando in maniera più efficace l'esecuzione della LAgr e della legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) nell'ambito della biodiversità.
- 2.5 Rafforzamento delle forme di produzione rispettose dell'ambiente e degli animali - Gli attuali programmi per la promozione dell'agricoltura biologica e della produzione integrata vanno mantenuti. Lo stesso principio vale anche per i contributi per il benessere degli animali. La produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita va promossa maggiormente. In tal modo si sostiene anche la strategia della qualità.
- 2.6 Sviluppo di modelli di consumo sostenibili - Un'evoluzione sostenibile a lungo termine della produzione agricola può essere ottenuta solo se anche i

consumatori richiedono prodotti coltivati in maniera sostenibile e, soprattutto, stagionali e di prossimità. Per ottenere miglioramenti sul fronte del consumo sostenibile è necessario impostare in tal senso l'informazione per i clienti e valutare ulteriori approcci, oltre che migliorare le basi scientifiche per una valutazione integrale della sostenibilità dei prodotti (p.es. bilancio ecologico).

### ***Ambito tematico 3***

#### **Potenziare la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali**

- 3.1 Promozione dello sviluppo regionale - Bisogna mantenere gli attuali provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali e i progetti di sviluppo regionale, sfruttando ulteriormente le sinergie esistenti con gli altri attori nelle aree rurali.
- 3.2 Miglioramento delle condizioni quadro per la paragricoltura - Le possibilità di incentivazione a livello di provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali devono essere mantenute e nella seconda fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio è necessario sviluppare soluzioni adeguate per l'agricoltura e, in particolare, per l'agriturismo.
- 3.3 Conservazione della varietà del paesaggio rurale - Attraverso la gestione globale, l'agricoltura fornisce un notevole contributo al paesaggio svizzero e al suo valore. Tale prestazione, in futuro, deve essere garantita anche tramite i contributi per il paesaggio rurale, il cui obiettivo è innanzitutto la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale (regione d'estivazione inclusa). Con i nuovi contributi per la qualità del paesaggio si mira a promuovere prestazioni specifiche dell'agricoltura in favore della cura del paesaggio. Essendo il paesaggio essenzialmente fondato su una percezione sociale e considerato che le esigenze nei suoi confronti sono molteplici, le regioni e i Cantoni devono essere coinvolti nell'elaborazione degli obiettivi paesaggistici e delle disposizioni contrattuali. In relazione ai contributi per la qualità del paesaggio è previsto un cofinanziamento da parte dei Cantoni.

### ***Ambito tematico 4***

#### **Incentivare lo spirito innovativo e imprenditoriale del settore agricolo e della filiera alimentare**

- 4.1 Miglioramento dell'innovazione e della cooperazione lungo tutta la filiera del valore aggiunto - I progetti tesi a migliorare il valore aggiunto lungo la filiera devono poter essere finanziati tramite contributi, sotto forma di finanziamento iniziale. Questi hanno durata limitata e i progetti devono potersi autofinanziare in tempi prevedibili. Inoltre, ai costi deve partecipare in maniera determinante anche il promotore del progetto.
- 4.2 Promozione del raggruppamento di terreni in affitto - Il potenziale di riduzione dei costi tramite i raggruppamenti di terreni in affitto e la correzione virtuale delle superfici è poco sfruttato, nonostante le possibilità di incentivazione esistenti. Le disposizioni del diritto sull'affitto devono essere adeguate in maniera da facilitare la realizzazione di tali progetti e consentire, dunque, una gestione più efficiente.

- 4.3 I coefficienti per il calcolo delle unità standard di manodopera (USM) devono essere adeguati in base al progresso tecnico dell'ultimo decennio. In tal modo si eleva la soglia d'entrata nel merito dei pagamenti diretti e dei provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali e si aumenta il limite per l'azienda nel diritto fondiario rurale. Inoltre, nella regione di pianura e in quella collinare il volume minimo di lavoro per il versamento dei pagamenti diretti va portato da 0,25 a 0,4 USM.
- 4.4 Introduzione di contributi d'adeguamento - Mediante i contributi d'adeguamento s'intende ammortizzare gli effetti del cambiamento di sistema sulle singole aziende e consentire uno sviluppo socialmente sostenibile. Una quota considerevole del contributo generale di superficie vigente finora viene trasferita in questa categoria di contributi vincolati alla persona e disaccoppiati dalla superficie. Ciò permette di migliorare la mobilità delle superfici e di esercitare pressione sui canoni d'affitto.
- 4.5 Riduzione di disposizioni che ostacolano la competitività - Diversi criteri di limitazione nell'ambito dei pagamenti diretti ostacolano la competitività e penalizzano le aziende orientate verso le esigenze future. La graduazione dei pagamenti diretti in base alla superficie e al numero di animali nonché la limitazione dei contributi per unità standard di manodopera vanno soppresse; i limiti di reddito e di sostanza vanno applicati soltanto ai contributi d'adeguamento dettati da ragioni sociali.
- 4.6 Dispendio amministrativo proporzionato - Le possibilità tecniche di riduzione dell'onere correlato all'esecuzione vanno sfruttate in misura maggiore e i controlli ufficiali lungo l'intera filiera alimentare vanno coordinati tramite il piano di controllo nazionale e una gestione comune dei dati. In tale contesto viene valutata anche un'armonizzazione dei giorni di riferimento per i provvedimenti di politica agricola. Inoltre, è necessario uniformare il controllo, sulle superfici utilizzate a scopo agricolo, delle prescrizioni di gestione delle superfici per la promozione della biodiversità di cui alla LAgr e alla LPN.

## **1.8 Parere della Commissione consultiva per l'agricoltura**

Il 4 febbraio 2011 la Commissione consultiva per l'agricoltura (CCA), presieduta da Christian Wanner, si è riunita per discutere della documentazione relativa alla consultazione sulla PA 14-17. Essa ritiene che l'analisi delle sfide e i quattro ambiti tematici proposti siano esaustivi. Apprezza che nel documento del Consiglio federale siano state riprese le visioni fondamentali che la CCA aveva pubblicato nelle sue linee guida nell'ambito della PA 2011. In linea di massima, la CCA sostiene il progetto, pur esprimendo determinate riserve sulle modalità.

La CCA ritiene che il progetto sia coerente e logico nonché comporti notevoli miglioramenti per quanto riguarda la funzione produttiva dell'agricoltura, l'ecologia, le aree rurali e lo spirito imprenditoriale. È tuttavia dell'avviso che non consenta ancora di trovare un equilibrio ottimale tra la funzione produttiva e il necessario potenziamento della competitività, da un lato, e l'ecologia, dall'altro. Considerata l'impellenza della problematica della protezione del suolo, la CCA esige che venga dato mag-

gior risalto agli strumenti volti a garantire una lotta efficiente contro la perdita di suolo. A tal fine, oltre agli adeguamenti nella LAgr, vanno adottate misure incisive nel quadro della revisione della LPT.

Oltre a questa valutazione generale, la CCA ha espresso le osservazioni riportate di seguito.

- La PA 14-17 rappresenta una continuazione della politica agricola attuata a partire dagli anni '90. Prevede un'applicazione coerente dell'articolo costituzionale (art. 104) e consente un'evoluzione nella giusta direzione.
- Gli obiettivi intermedi quantificati proposti nel quadro della PA 14-17 sono ritenuti adeguati, opportuni e realistici e dovrebbero poter venir raggiunti attuando i provvedimenti proposti.
- Il sistema rivisto dei pagamenti diretti è già stato oggetto di un'analisi approfondita da parte della CCA. Rappresenta una buona base per promuovere la funzione produttiva dell'agricoltura e migliorare la qualità dei provvedimenti presi a livello ambientale. È importante potenziare congiuntamente la produzione di derrate alimentari e la fornitura di prestazioni d'interesse generale. Va garantito l'equilibrio tra la promozione delle superfici inerbite e della campicoltura.
- Mediante il sistema rivisto dei pagamenti diretti, migliora la legittimità delle prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura. Ciò accresce il consenso nei suoi confronti.
- L'importo previsto per i tre limiti di spesa indicato nel rapporto sulla procedura di consultazione garantisce che l'evoluzione avvenga in maniera socialmente sostenibile. Tale quadro deve essere assolutamente mantenuto. Una riduzione dei mezzi finanziari avrebbe conseguenze negative sugli ambiti fondamentali della produzione agricola e comprometterebbe l'adempimento del mandato costituzionale.
- Il sistema deve offrire prospettive a lungo termine alle famiglie contadine nonché concorrere a ridurre considerevolmente il divario tra i redditi agricoli e quelli della restante popolazione. La sua stabilità è fondamentale all'atto dell'applicazione e le ripercussioni vanno illustrate sulla scorta di esempi per zone e tipi di azienda.
- I contributi d'adeguamento sono temporanei e vincolati alla persona. Il fatto che essi diminuiscano non deve in alcun caso tradursi in una riduzione dell'importo totale a favore del settore agricolo.
- Sia la PA 14-17 sia la CCA attribuiscono una valenza considerevole al sistema delle conoscenze agricole. Ricerca e consulenza svolgono un ruolo fondamentale per l'innovazione e il progresso. Il progetto deve pertanto tenere esplicitamente in considerazione gli aspetti in relazione alla genetica e all'allevamento di animali e alla coltivazione delle piante nonché il know-how nel settore della produzione.
- La CCA ritiene opportuno separare chiaramente la nuova tappa della politica agricola da un'eventuale apertura dei mercati. Nel contesto attuale essa ritiene indispensabile mantenere la "legge sul cioccolato", che permette di com-

pensare le notevoli differenze di prezzo esistenti a livello di materie prime agricole tra l'UE e la Svizzera. Nel caso si giungesse a un accordo nell'ambito dell'OMC o a un ALSA, tale strumento decadrebbe.

## **1.9 PA 14-17 e progetti di politica estera; eventuali misure collaterali**

Nella prospettiva di un ALSA&ASP con l'UE e della conclusione del Ciclo di Doha dell'OMC sono state elaborate importanti basi per misure collaterali. Un gruppo di lavoro istituito dal DFE ha proposto possibili misure collaterali<sup>80</sup>, sulla base di quattro obiettivi:

- sostenere in modo mirato i punti forti dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere;
- consolidare e sviluppare la posizione di mercato;
- migliorare le condizioni locali e la competitività e
- rendere socialmente sostenibile la transizione mediante misure temporanee.

Sulla base del rapporto del Gruppo di lavoro Misure collaterali, il DFE elaborerà, in collaborazione con il DFF, un concetto globale nell'ambito del quale i quattro obiettivi saranno mantenuti. Attualmente le misure collaterali sono in fase di concretizzazione, distinguendo tra misure temporanee e permanenti. Per quanto concerne le misure sulla strategia della qualità (cfr. 2.1.2), alcune riflessioni del GL Misure collaterali sono già state riprese nella presente documentazione. Il Parlamento, inoltre, istituendo una riserva di bilancio<sup>81</sup> ha già previsto fondi supplementari per le misure collaterali.

Al momento non si può prevedere se e quando verrà concluso ed entrerà in vigore un accordo sull'apertura del mercato nel settore agricolo nel quadro del ciclo di Doha dell'OMC o con l'UE (cfr. n. 1.1.2). Di conseguenza non si può nemmeno prevedere in quale misura le prime fasi di concretizzazione potrebbero ripercuotersi sulla protezione doganale. Nella presente documentazione per la consultazione, pertanto, si parte dal presupposto che tra il 2014 e il 2017 potranno entrare in vigore accordi internazionali nel settore agricolo, ma che non avranno ancora avuto un grande impatto sulla protezione doganale.

Una riduzione della protezione doganale più sensibile nel periodo fino al 2017 in seguito a un accordo di politica economica estera verrebbe trattata in un progetto ad hoc con due ambiti d'intervento.

Da un lato, per i provvedimenti descritti nella presente documentazione bisognerebbe rivedere la ripartizione dei fondi, in particolare nei due ambiti seguenti:

<sup>80</sup> Misure collaterali concernenti un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare, Rapporto del GL Misure collaterali all'attenzione del Dipartimento federale dell'economia, luglio 2009, Internet: [www.blw.admin.ch/Temi>Politica agricola> Libero scambio Svizzera-UE](http://www.blw.admin.ch/Temi>Politica%20agricola>Libero%20scambio%20Svizzera-UE).

<sup>81</sup> FF **2010** 3793

- il supplemento per il latte trasformato in formaggio verrebbe ridotto (conformemente al nuovo livello di protezione doganale nell'ambito di un accordo OMC) o completamente eliminato (in caso di apertura totale dei mercati nei confronti dell'UE) e i mezzi finanziari così liberatisi sarebbero trasferiti ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento;
- in caso di apertura dei mercati si dovrebbe rivalutare l'equilibrio tra i diversi strumenti dei pagamenti diretti.

Dall'altro lato si sottoporrebbero al Parlamento le misure collaterali temporanee e permanenti, gli eventuali adeguamenti degli strumenti esistenti e i mezzi finanziari supplementari necessari in un messaggio separato, unitamente all'accordo OMC e/o ALSA&ASP.

## **2 Legge sull'agricoltura**

### **2.1 Principi generali (titolo primo LAgr)**

I principi della LAgr continuano a essere validi. Le modifiche previste negli altri titoli della LAgr si fondano sui principi vigenti. Soltanto nell'articolo 2 è necessario apportare due modifiche. Il capoverso 1 lettera b va adeguato per formulare il principio della promozione delle prestazioni d'interesse generale mediante pagamenti diretti. Viene introdotto un capoverso 3 per disciplinare la strategia della qualità.

#### **2.1.1 Promozione delle prestazioni d'interesse generale**

Conformemente alla formulazione vigente finora nella legge (art. 2 cpv. 1 lett. b), i pagamenti diretti sono indennità per le prestazioni d'interesse generale, ossia non commerciali, fornite dall'agricoltura. Mediante il ricavo dalla vendita gli agricoltori sono indennizzati per la produzione dei loro beni privati, come latte e cereali, mediante i pagamenti diretti per beni pubblici come paesaggio e biodiversità. Questa chiara distinzione tra il mercato per i beni privati e quello per i beni pubblici non rispecchia, tuttavia, la realtà. La multifunzionalità dell'agricoltura è caratterizzata proprio dalla stretta correlazione nella fornitura di beni pubblici e privati. La produzione di beni agricoli (privati) genera esternalità positive che hanno le caratteristiche dei beni pubblici (prestazioni d'interesse generale) come, ad esempio, nel settore della biodiversità o della cura del paesaggio rurale. Qualora fossero solo le condizioni di mercato a essere determinanti, in Svizzera l'offerta di prestazioni d'interesse generale sarebbe inferiore alla domanda da parte della società. La produzione indigena sarebbe notevolmente minore e si concentrerebbe nelle zone più favorite<sup>82</sup> generando effetti indesiderati per il paesaggio, la biodiversità e l'occupazione decentrata del territorio. Questo "fallimento del mercato" va corretto, in generale, mediante gli strumenti di politica agricola e, in particolare, mediante i pagamenti diretti. Se le prestazioni d'interesse generale fossero fornite senza intervento statale, avrebbero sì una valenza per la società, ma sarebbero pagate dal mercato e non dallo Stato. Il fatto che esiste una differenza tra offerta privata e domanda della società rende necessario un intervento statale. Siccome il gestore non è obbligato dallo Stato a fornire prestazioni d'interesse generale, i pagamenti diretti non sono indennità ai sensi della terminologia del diritto federale, bensì incentivi finanziari (aiuti finanziari) mediante i quali viene promossa la fornitura di dette prestazioni<sup>83</sup>. Pertanto nell'articolo 2 capoverso 1 lettera b viene inserito il concetto di promozione delle prestazioni d'interesse generale invece dell'attuale concetto d'indennizzo della prestazione. Secondo il principio della promozione delle prestazioni, l'ammontare dei pagamenti diretti non è indipendente dai prezzi. Se i prezzi sono alti, ad esempio, il mercato contribuisce alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale in misura maggiore che non se i prezzi sono bassi. Affinché le prestazioni d'interesse generale siano fornite, quindi, è necessaria una promozione mediante pagamenti diretti maggiore o minore a seconda delle condizioni di prezzo. Si prevede d'impostare un

<sup>82</sup> Hättenschwiler P. e Flury C. (2007): Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung, Agrarforschung 14 (11-12), 554-559.

<sup>83</sup> Huber A.J. (2003): Direktzahlungen sind Subventionen. Blätter für Agrarrecht 37.

eventuale adeguamento dei pagamenti diretti al livello dei prezzi in modo da garantire all'agricoltura la sicurezza di pianificazione. In linea di massima, pertanto, gli adeguamenti delle aliquote dei pagamenti diretti dovrebbero venir effettuati nell'ambito della determinazione quadriennale dei limiti di spesa agricoli.

⇒ *Modifica dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b LAgr.*

### **2.1.2 Strategia della qualità**

Le discussioni su una strategia della qualità per l'agricoltura e la filiera alimentare hanno confermato la necessità di consolidare la posizione dei prodotti svizzeri all'interno del Paese e all'estero per poter garantire un valore aggiunto ottimale lungo la filiera alimentare e mantenere o addirittura aumentare le rispettive quote di mercato. Si tratta di proseguire la strada imboccata in materia di qualità nel quadro della politica agricola e d'intensificare questa politica attraverso provvedimenti o strumenti che tengano conto della crescente apertura dei mercati e offrano un vantaggio strategico al settore. La mozione Bourgeois<sup>84</sup> chiede al Consiglio federale di “*elaborare, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative della filiera agroalimentare, una strategia della qualità delle derrate alimentari svizzere*” e di adottare misure volte al rafforzamento della loro posizione sul piano nazionale e internazionale. Siccome lo Stato ricopre soltanto un ruolo sussidiario nel quadro della politica della qualità, questa strategia deve essere elaborata in prima linea dagli attori interessati. La Confederazione accompagna questo processo, limitandosi al ruolo di legislatore e moderatore.

I provvedimenti della Confederazione sostengono l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia comune della qualità. L'aggiunta all'articolo 2 LAgr tiene conto di tale aspetto. Va considerato che le possibilità della Confederazione di adottare provvedimenti tramite l'articolo 104 Cost. e l'articolo 7 LAgr sono limitate all'agricoltura. Ciò significa che il fulcro della LAgr continua a essere l'agricoltura e che i provvedimenti destinati ai settori a valle non possono essere basati su di essa. Bisogna tuttavia sottolineare che l'agricoltura è un anello delle filiere del valore aggiunto del settore alimentare. Occorre tener conto di tali interazioni sul piano economico, già che la concorrenza nel contesto di mercati aperti è sempre più una competizione tra filiere del valore aggiunto e l'agricoltura non può esistere senza il settore a valle. Si propone, pertanto, di completare l'articolo 2 in tal senso.

⇒ *Introduzione dell'articolo 2 capoverso 3 LAgr (nuovo)*

### **2.1.3 Sovranità alimentare**

Come illustrato al numero 1.1.1.1, di seguito si entra nel merito di una proposta della CET-N volta a introdurre nella LAgr il concetto di sovranità alimentare, che si rifà all'iniziativa parlamentare Bourgeois "Sovranità alimentare" (08.457). A differenza delle altre proposte di adeguamento della LAgr, quella della CET-N viene trattata integralmente nel presente capitolo.

<sup>84</sup> 09.3612 Mo Bourgeois, Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera, 11 giugno 2009.

### Contesto

L'iniziativa parlamentare Bourgeois chiede l'inserimento, nella LAgr, del concetto di sovranità alimentare. La CET-N ha elaborato, a tal proposito, una proposta concreta, invitando il Consiglio federale a integrarla nella presente documentazione per la consultazione.

Il concetto di sovranità alimentare è stato coniato durante il Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996 da La Via Campesina, un'associazione di organizzazioni di piccoli contadini e lavoratori agricoli attiva a livello mondiale. La priorità è data all'autodeterminazione sul piano della politica agricola e alimentare e all'incentivazione della produzione agricola locale. In quest'ambito rientra anche il diritto a proteggersi da importazioni di prodotti a basso costo. Tuttavia, attualmente il concetto viene interpretato in diversi modi e non è riconosciuto, a livello internazionale, da alcuna istituzione ufficiale.

Per il Consiglio federale, la sovranità alimentare è il diritto di ogni popolo, Stato o gruppo di Stati, a definire la sua politica agricola e alimentare, vale a dire l'autodeterminazione in materia di modalità di produzione dei generi alimentari e il diritto all'approvvigionamento con generi alimentari propri, a condizione che non venga violato quanto convenuto a livello di diritto internazionale<sup>85</sup>.

In Svizzera, gli elementi essenziali del concetto di sovranità alimentare sono realizzati in conformità della definizione del Consiglio federale. L'agricoltura svizzera, in virtù dell'articolo 104 Cost., contribuisce efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione e la Svizzera dispone degli strumenti e dei fondi necessari all'esecuzione di una politica agricola autonoma. In caso di crisi, sono disponibili misure volte ad aumentare l'autoapprovvigionamento e a rifornire sufficientemente la popolazione. Considerati i limiti sopportabili dagli ecosistemi, la Svizzera dovrà far fronte a ulteriori sfide concernenti il futuro mantenimento del grado di autoapprovvigionamento: la crescita demografica, la diminuzione dei terreni fertili e l'ulteriore apertura dei mercati.

La politica agricola elvetica è caratterizzata dai due concetti fondamentali di multifunzionalità e sostenibilità.

Il concetto di multifunzionalità è espresso nell'articolo 104 capoverso 1 Cost. Esso è strettamente correlato alla prima tappa di riforma della politica agricola (prima metà degli anni '90) ed è *orientato alla funzione o all'attività* (OCSE<sup>86</sup>). I compiti e le funzioni di cui all'articolo 104 sono definiti in maniera esaustiva e, in linea di massima, non cambieranno. Per tale motivo, il concetto di multifunzionalità rimarrà a lungo un punto fermo della politica agricola. Il suo inserimento nella Cost. (art. 104 cpv. 3 Cost.) ne è la prova.

Il concetto di sostenibilità nasce quasi in contemporanea a quello di multifunzionalità. Considerata la rarefazione di risorse e materie prime, esso

<sup>85</sup> Cfr. Consiglio federale (2009): Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti - rapporto del Consiglio federale del 6 maggio 2009 in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635).

<sup>86</sup> OCSE (2000): Production, externality and public good aspects of multifunctionality: Introduction, Parigi.

rappresenta una linea guida per l'agire umano in relazione alle tre dimensioni ecologia, economia e aspetti sociali. Tale linea guida non si applica solo all'agricoltura, ma deve fornire un contributo alla sostenibilità in tutte e tre le dimensioni in particolare tramite un impiego efficiente e parsimonioso delle risorse naturali e delle materie prime. Al contrario della multifunzionalità, la sostenibilità è un *concetto orientato alle risorse* (risorse ecologiche ed economiche, capitale sociale). Anche questo è un concetto consolidato. Prova ne è il suo inserimento nella Costituzione (art. 73 in generale e art. 104 specifico per l'agricoltura).

Il concetto di sovranità alimentare si differenzia da quelli di multifunzionalità e sostenibilità sotto diversi punti di vista.

- In primo luogo, più che sulla produzione agricola, esso si concentra sull'alimentazione e, di conseguenza, è maggiormente orientato al *risultato della fornitura di prestazioni di tutta la filiera del valore aggiunto agroalimentare*.
- In secondo luogo, e in correlazione all'aspetto di cui sopra, anche *gli attori coinvolti sono i più disparati*: i principali sono la società civile e i consumatori di un Paese con le rispettive esigenze. Per soddisfare tali esigenze, è necessario l'intervento di tutti gli attori della filiera del valore aggiunto (settore a monte, produzione, trasformazione, commercio all'ingrosso e al dettaglio) e dello Stato (condizioni quadro)<sup>87</sup>.
- In terzo luogo, con la richiesta di *autodeterminazione a livello di politica alimentare*, esso mette in gioco un nuovo elemento.

Le differenze e le similitudini possono essere riassunte come segue.

*Tabella 14*

### **Concetti chiave della politica agricola a confronto**

<b>Concetto</b>	<b>Destinatari</b>	<b>Fulcro</b>	<b>Attori</b>
Multifunzionalità	Agricoltura	Funzioni	Agricoltura, Stato
Sostenibilità	Agricoltura	Risorse	Agricoltura, Stato
Sovranità alimentare	Filiera del valore aggiunto	Prestazioni (approvvigionamento con prodotti indigeni), autodeterminazione a livello di politica alimentare	Società / consumatori; partner della filiera alimentare: agricoltura, trasformazione, commercio; Stato

<sup>87</sup> Negli ultimi tempi si è instaurata la consapevolezza, anche nell'ambito della sostenibilità, che bisogna mirare a un'ottimizzazione lungo tutta la filiera del valore aggiunto. All'articolo 104 Cost., tuttavia, il concetto è chiaramente correlato all'agricoltura.

A completamento degli ambiti che rientrano nei concetti di multifunzionalità e sostenibilità, il concetto di sovranità alimentare si focalizza sul fatto che l'agricoltura è parte di un sistema alimentare globale. Essa, pertanto, può valorizzare le sue prestazioni a favore dei consumatori come auspicato e sempre più richiesto, solo se anche gli altri anelli della catena forniscono le prestazioni attese dalla società (riguardo a qualità, competitività, impiego efficiente e sostenibile di materie prime e risorse, ecc.). Il concetto, pertanto, sottolinea le *interazioni* tra i vari settori.

*Concetto*

Alla luce delle considerazioni suesposte, è opportuno inserire il concetto nella LAgr in modo che la Confederazione, nell'ambito dell'evoluzione della politica agricola, consideri in misura ancora maggiore le correlazioni sistemiche tra l'agricoltura e gli altri livelli della filiera alimentare e ne sostenga l'efficiente collaborazione, senza che questo cambi il campo d'applicazione della LAgr. Al contempo è opportuno collegare il concetto all'obiettivo principale della produzione di derrate alimentari, ovvero quello di soddisfare a lungo termine il bisogno dei consumatori di prodotti indigeni di elevata qualità, varietà e sostenibilità.

*Proposta della maggioranza della CET-N*

Art. 2

- 1 ...
- 2 ...
- 3 ...

*<sup>4</sup>I provvedimenti della Confederazione si fondano sul principio della sovranità alimentare per tener conto del bisogno dei consumatori di prodotti indigeni di elevata qualità, varietà e sostenibilità.*

*Spiegazioni sul testo di legge*

Vista l'iniziativa parlamentare Bourgeois "Sovranità alimentare" (08.457), su mandato della CET-N si propone d'inserire il concetto di sovranità alimentare nell'articolo 2 capoverso 4 LAgr. In base a tale concetto, per soddisfare il bisogno dei consumatori sono necessarie sia le prestazioni fornite dall'agricoltura sia quelle di tutta la filiera agroalimentare del valore aggiunto. Sulla base di tale definizione, nell'impostare gli strumenti di politica agricola la Confederazione, in virtù del nuovo capoverso 4, deve provvedere affinché questi promuovano l'efficiente interazione tra i diversi anelli della catena, allo scopo di considerare al meglio le richieste dei consumatori di derrate alimentari elvetiche. Il bisogno dei consumatori di prodotti di elevata qualità, varietà e sostenibilità scaturisce dall'articolo 1 LAgr il quale stabilisce che, l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale, contribuisce a garantire l'approvvigionamento della popolazione.

*Proposta della minoranza della CET-N (Zisyadis, de Buman, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Meier-Schatz, Rechsteiner Paul, Rennwald)*

Art. 2

1 ...

2 ...

3 ...

<sup>4</sup>*I provvedimenti della Confederazione si fondano sul principio della sovranità alimentare.*

La minoranza della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ritiene che si possa realizzare meglio la visione presentata nell'iniziativa parlamentare, se si rinuncia alla precisazione secondo cui la Confederazione deve "tener conto del bisogno dei consumatori di prodotti indigeni di elevata qualità, varietà e sostenibilità". L'aggiunta comporterebbe anche una restrizione degli obiettivi e della portata del concetto di sovranità alimentare rispetto alla definizione de La Via Campesina.

#### *Valutazione dell'impatto normativo*

La disposizione è indirizzata alla Confederazione. Quest'ultima deve impostare i provvedimenti di politica agricola in modo da consentire un'ottimale collaborazione lungo la filiera del valore aggiunto, dalla quale i consumatori svizzeri traggono beneficio. Tale disposizione va pertanto a vantaggio di due gruppi. Gli attori della filiera del valore aggiunto approfittano del fatto che la Confederazione include sistematicamente, nelle sue considerazioni sull'evoluzione della politica agricola, gli effetti sulla collaborazione tra i diversi livelli della filiera alimentare e promuove consapevolmente le sinergie. I principali beneficiari della disposizione sono, tuttavia, i consumatori, già che si parte dal presupposto che una collaborazione ottimale lungo la filiera del valore aggiunto andrà, alla fin fine, a loro vantaggio in termini di sicurezza, qualità, varietà o prezzo dei generi alimentari.

#### *Rapporto con il diritto internazionale*

Il concetto di sovranità alimentare non è definito nel diritto internazionale. Con la presente proposta gli si attribuisce una valenza esplicita. L'inserimento del concetto così come previsto dalla proposta non intacca gli impegni presi dalla Svizzera a livello internazionale.

#### *Costituzionalità*

La presente modifica della LAgr si basa sull'articolo 104 Cost., che conferisce alla Confederazione ampi compiti e competenze nell'impostazione dei provvedimenti di politica agricola (cpv. 3).

#### *Delegazione di competenze normative*

La presente modifica della LAgr non introduce alcuna norma di delega per quanto concerne l'emanazione di ordinanze indipendenti.

*Nell'ambito della consultazione si pongono i seguenti quesiti:*

- 1. Il principio della sovranità alimentare deve essere sancito nell'articolo 2 LAgr?**
- 2. Qualora fosse il caso, va considerata la proposta della maggioranza o della minoranza della CET-N?**

## **2.2 Produzione e smercio (titolo secondo LAgr)**

Dal 1999 (nuova legge sull'agricoltura) la politica agricola incentiva la responsabilità degli agricoltori. Per diversi strumenti è stato introdotto il principio della sussidiarietà. La promozione della qualità e dello smercio come anche l'adeguamento della produzione e dell'offerta alle esigenze del mercato sono compiti che spettano in primo luogo alle organizzazioni di categoria e di produttori interessate (art. 8 LAgr). La Confederazione sostiene i produttori e i loro partner della filiera agroalimentare a condizione che sviluppino progetti concreti e si facciano carico di una parte del finanziamento. Questo principio si applica ai marchi di qualità (nessuna protezione DOP se i produttori non ne fanno richiesta, art. 14 LAgr), alla promozione dello smercio (nessun sostegno federale senza il 50 per cento di fondi propri, art. 12 LAgr) o alle misure di solidarietà (nessuna prescrizione senza precedente decisione e richiesta delle organizzazioni di categoria e di produttori, art. 9 LAgr). Il principio della sussidiarietà mantiene la sua validità. Nell'ottica di un maggior orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere verso una strategia della qualità, è comunque necessario adeguare anche le possibilità della Confederazione.

I disciplinamenti di mercato vengono mantenuti in linea di principio. Nel settore della produzione animale possono tuttavia essere operate semplificazioni legislative sulla base di recenti decisioni politiche. Il settore della campicoltura viene dotato di strumenti più flessibili e omogenei.

### **2.2.1 Disposizioni economiche generali**

#### **2.2.1.1 Strategia della qualità**

##### **2.2.1.1.1 Contesto**

L'agricoltura svizzera produce beni di origine sia vegetale che animale. Questi ultimi rappresentano oltre la metà del valore della produzione. In entrambi i settori, gli strumenti orizzontali della Confederazione sostengono l'agricoltura con lo scopo di accrescere il valore aggiunto. Grazie all'introduzione di indicazioni di provenienza protette, ad esempio, attualmente circa 10 000 aziende agricole su 60 000 forniscono le loro materie prime per prodotti a denominazione d'origine protetta (DOP/IGP). Accanto alle oltre 1 300 aziende di trasformazione, generano un fatturato superiore a 700 milioni di franchi l'anno. Grazie alla promozione dell'agricoltura biologica, attualmente il 10 per cento delle aziende produce secondo le direttive pertinenti. La domanda di prodotti biologici è in costante crescita e generalmente essi spuntano un prezzo di mercato superiore a quello dei prodotti convenzionali. La caratterizzazione

dei prodotti di montagna e dell'alpe contribuisce ad assicurare la produzione in queste regioni.

Nella produzione alimentare il termine "qualità" comprende diversi aspetti. Vi è, ad esempio, la qualità dei prodotti che include il sapore, la consistenza o la sicurezza (assenza di sostanze nocive per la salute) di un prodotto. Questa qualità è rilevabile in maniera oggettiva direttamente nel prodotto. Ad assumere una valenza maggiore sono gli aspetti del metodo di produzione (PER, PI, bio, benessere degli animali) e la qualità dei processi. Per metodo di produzione s'intende soprattutto la qualità della produzione nell'azienda agricola, mentre per qualità dei processi s'intende la qualità dei processi di fabbricazione e di distribuzione lungo l'intera filiera del valore aggiunto, ivi compresi il relativo controllo e l'assicurazione della qualità. Nella qualità dei processi rientrano l'impiego delle risorse quali energia e acqua, l'efficienza dei flussi delle merci, ma anche l'accuratezza dei metodi di trasformazione, che nel caso dei prodotti bio o DOP si traduce nell'uso limitato di additivi o sostanze ausiliarie. Quando si fa riferimento alla qualità dei prodotti agricoli e degli alimenti, in questo contesto, lo si fa in senso lato, intendendo i tre aspetti di cui sopra. Pertanto alla percezione della qualità da parte dei consumatori viene attribuita una valenza determinante.

Soprattutto con il profilarsi di un'apertura del mercato, da più parti viene invocata una strategia della qualità per l'agricoltura e la filiera alimentare (Mo Bourgeois). La Confederazione mantiene il suo ruolo sussidiario. Una strategia della qualità non deve essere ordinata dalla Confederazione, bensì messa a punto dalla categoria stessa. Per sollecitare questo processo l'UFAG, nel novembre 2009, ha presentato in un documento programmatico i possibili elementi cardine di una strategia della qualità, ossia:

- *leadership qualitativa;*
- *offensiva di mercato;*
- *partnership qualitativa.*

Sulla base del documento programmatico, i rappresentanti dell'intera filiera del valore aggiunto hanno messo a punto la strategia della qualità in occasione di due workshop, consolidandola ampiamente. I rappresentanti di categoria sono concordi nell'attribuire all'agricoltura e alla filiera alimentare svizzere una posizione di tutto rispetto per quanto riguarda la leadership qualitativa. Pertanto hanno sottolineato che non vanno toccate le prescrizioni relative soprattutto alla protezione della salute, dell'ambiente e degli animali e nemmeno quelle inerenti alla PER.

I due elementi chiave "offensiva di mercato" e "partnership qualitativa" sono di competenza della categoria. La Confederazione mantiene il suo ruolo di moderatore in questo processo finché necessario. Onde sostenere gli sforzi della categoria e migliorare le condizioni quadro, le disposizioni economiche generali della LAgr vanno impostate meglio sulle esigenze del settore.

### 2.2.1.1.2 Concetto

#### *Leadership qualitativa*

Per la leadership qualitativa della Svizzera sono determinanti essenzialmente i requisiti qualitativi nell'ambito della protezione della salute, dell'ambiente e degli animali nonché la PER volontaria. Questi aspetti sono trattati nelle considerazioni sui pagamenti diretti.

A livello di assicurazione della qualità, il sostegno della Confederazione si concentra sul finanziamento dei servizi di assicurazione della qualità. Finora non è stata emanata alcuna ordinanza d'esecuzione, principalmente a causa dei diversi interessi mostrati dalle organizzazioni di categoria in occasione della consultazione, nel 2004, su un disegno d'ordinanza concernente il sostegno all'assicurazione della qualità. Nel quadro del gruppo di lavoro sulle misure collaterali in caso di un ALSA, diverse organizzazioni del primario hanno chiesto l'introduzione di misure di sostegno a programmi di assicurazione della qualità, sull'esempio degli aiuti finanziari accordati in tale ambito nei Paesi dell'UE. Onde precisare le condizioni per la concessione di un finanziamento e le attività finanziate nel quadro di un programma d'assicurazione della qualità, l'UFAG ha cofinanziato un progetto pilota d'assicurazione della qualità per il 2009 e il 2010 nei settori ortofrutta e patate. Secondo il principio della sussidiarietà e la volontà che il sostegno pubblico vada direttamente a beneficio degli agricoltori, il finanziamento della Confederazione deve essere incentrato in primo luogo sulla partecipazione dei produttori ai sistemi di assicurazione della qualità, con l'obiettivo principale di ridurre i costi ad essa correlati per gli agricoltori. È escluso il finanziamento delle strutture e delle funzioni dei fornitori di servizi. La LAgr va precisata in tal senso.

La vigente base legale sull'assicurazione della qualità (art. 11 LAgr) esclude il sostegno di iniziative collettive finalizzate a migliorare la qualità e l'efficienza dei processi di produzione lungo la filiera del valore aggiunto e a promuovere l'innovazione e una maggior sensibilizzazione verso la sostenibilità<sup>88</sup>.

Una collaborazione più stretta tra le imprese dei settori agricolo e alimentare dovrebbe consentire di raggiungere più facilmente questi obiettivi. Lo scopo è accre-

<sup>88</sup> Si fa riferimento alla definizione internazionale di sviluppo sostenibile, coniata nel 1987 dalla *Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo* nel rapporto Brundtland. Non è stata coniata, invece, alcuna definizione di «prodotto sostenibile» e «processo sostenibile». In detto rapporto si considera che i prodotti o i processi sono sostenibili se contribuiscono alla realizzazione di obiettivi economici, ecologici e sociali di sviluppo sostenibile definiti da un Paese, in questo caso la Svizzera. A livello internazionale si parla piuttosto di prodotti ottenuti da sistemi di consumo e produzione sostenibili. Nel quadro del piano d'esecuzione di Johannesburg (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/94/PDF/N0263694.pdf?OpenElement>), adottato in occasione del Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile del 2002, il processo di Marrakech riunisce iniziative volontarie finalizzate a promuovere la sostenibilità del consumo e della produzione di gruppi di prodotti e attività specifiche. Attualmente la Commissione dell'ONU per lo sviluppo sostenibile si sta adoperando affinché queste iniziative siano raggruppate in un programma quadro decennale sulle forme di consumo e produzione sostenibili, che potrebbe essere coordinato dal PNUA. La Svizzera s'impegna attivamente affinché questo programma quadro includa anche le forme di consumo e produzione sostenibili di prodotti agroalimentari, consentendo, così, di precisare a livello internazionale la valenza e la portata di questi concetti.

scere il valore aggiunto e consolidare la leadership qualitativa grazie a rami di produzione che adempiono i principi dello sviluppo sostenibile. Le varie filiere del valore aggiunto del settore alimentare devono quindi diventare più competitive rispetto alla concorrenza internazionale e i loro prodotti meno interscambiabili.

Si tratta, ad esempio, di ottimizzare il consumo d'acqua e d'energia oppure la gestione dei rifiuti a livello di produzione e trasformazione, al fine di concretizzare la promessa di sostenibilità fatta ai consumatori (*progetto Vitiswiss*<sup>89</sup>) o di migliorare il flusso delle merci e diminuire l'impronta ecologica dei prodotti. Il sostegno all'innovazione, come proposto nell'articolo 11, è rivolto in primo luogo alle aziende agricole in partenariato con imprese del primo livello di trasformazione, ma non si prevede un sostegno finanziario diretto per le aziende di trasformazione e del commercio. L'articolo 11 prevede il sostegno a titolo sussidiario di progetti specifici di un ramo o settore di produzione. Si tratta principalmente d'innovazione a livello organizzativo o d'applicazione delle attuali tecniche nel processo di sviluppo dei prodotti.

L'articolo 11 non contempla la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie, il cui sostegno è garantito dalla Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI). In ambito agroalimentare, la CTI finanzia i progetti di ricerca delle scuole superiori, cui partecipano soprattutto le aziende di trasformazione. Il consorzio Swiss Food Research promuove in particolare il trasferimento di tecnologie tra partner dell'agricoltura e della filiera alimentare. La ricerca applicata nel campo dell'innovazione tecnologica è di fondamentale importanza per l'agricoltura e la filiera alimentare. È il presupposto per l'innovazione sul piano delle aziende agricole e delle imprese del primo livello di trasformazione. L'articolo 11 è indirizzato alle aziende agricole e alle imprese del primo livello di trasformazione.

I progetti vanno coordinati a livello nazionale e attuati dalle organizzazioni di produttori e di categoria, affinché tutto il settore possa approfittarne. Una tale procedura consente alle organizzazioni di stabilire obiettivi prioritari per il risparmio di risorse e di evitare il moltiplicarsi di iniziative individuali simili.

I progetti non devono sostenere provvedimenti locali, come quelli di politica regionale.

In virtù degli articoli 77a e 77b LAgr, la Confederazione può stanziare contributi per un migliore impiego delle risorse naturali nel settore agricolo. Gli obiettivi sono le risorse per la produzione agricola (azoto, fosforo, energia), l'ottimizzazione del settore fitosanitario, la protezione e l'utilizzo più sostenibili del suolo, la biodiversità nell'agricoltura e il paesaggio. Le tecniche prospettate devono essere comprovate scientificamente. L'articolo 11 deve permettere di ampliare le possibilità di sostegno della Confederazione alle altre dimensioni della sostenibilità e ai progetti che coinvolgono le imprese del primo livello di trasformazione. In tutti i casi, l'UFAG deve

<sup>89</sup> Il progetto Vitiswiss è rivolto ai viticoltori cantinieri che producono vino secondo i principi della produzione integrata (PI). I vini prodotti con queste uve devono essere commercializzati con il marchio "Vinatura". Il progetto è finalizzato a estendere il processo di accrescimento della sostenibilità al settore della vinificazione e della commercializzazione. Si tratta di rispondere meglio alle aspettative dei consumatori, di agire lungo l'intera filiera del valore aggiunto e di riuscire ad abbassare i costi per i viticoltori cantinieri riducendo il consumo di acqua ed energia.

garantire il coordinamento degli strumenti giusta gli articoli 77a , 77b e 11 nonché l'informazione della filiera sulle varie possibilità offerte da questi strumenti.

Mediante la modifica proposta si sceglie la linea della continuità per quanto concerne l'assicurazione della qualità e la sostenibilità. È tuttavia necessario accrescere la valenza attribuita all'attuale percezione della qualità dei consumatori che corre lungo l'intera filiera del valore aggiunto.

⇒ *Modifica dell'articolo 11 LAgr.*

### *Offensiva di mercato*

Il termine “offensiva di mercato” della strategia della qualità racchiude tutte le misure volte a consolidare e ampliare le quote di mercato all'interno del Paese e all'estero. Nel quadro della promozione dello smercio giusta l'articolo 12, la Confederazione può svolgere una funzione di sostegno. Tale articolo e i provvedimenti su di esso basati si sono rivelati efficaci. Tuttavia i capoversi 2 e 3 vanno modificati in base alle esperienze maturate finora.

Il capoverso 1 (invariato) dell'articolo 12 consente alla Confederazione di sostenere provvedimenti per la promozione dello smercio di prodotti agricoli in Svizzera e all'estero. Questi provvedimenti si limitano al settore della comunicazione e della ricerca di mercato, ivi compresa l'analisi di mercato in Svizzera e all'estero. Sono esclusi tutti i provvedimenti che incidono sui prezzi nel settore della distribuzione o dello sviluppo dei prodotti.

Nel quadro del capoverso 1, la Confederazione può anche sostenere la penetrazione di nuovi mercati. Oggi questo sostegno è possibile soltanto in maniera limitata nell'ambito dell'ordinanza sulla promozione dello smercio<sup>90</sup>, ad esempio nel quadro di partecipazioni comuni a fiere all'estero.

Nel giugno 2009 l'UFAG ha avviato la promozione di progetti pilota per la penetrazione di nuovi mercati all'estero. Sulla base di queste esperienze, gli strumenti vengono orientati meglio alle esigenze delle imprese e ai provvedimenti attuati a tal fine. Inoltre vengono definiti esattamente il ruolo dello Stato e le responsabilità delle organizzazioni di mercato o di categoria. I progetti finalizzati a penetrare il mercato vanno coordinati per ogni settore di produzione dalle organizzazioni di marketing coinvolte, onde assicurare il trasferimento di know-how nell'intera categoria. La Confederazione fornirà un contributo economico sussidiario quale aiuto iniziale a favore dei singoli progetti di penetrazione del mercato. Una modifica in tal senso delle disposizioni d'ordinanza ha il fine di precisare le condizioni e i presupposti per questo tipo di progetti.

Il capoverso 2 sostituisce il vigente capoverso 3, la cui formulazione dava adito a malintesi e presentava sovrapposizioni di contenuto rispetto al capoverso 1 (promozione dello smercio vincolata al prodotto). Il capoverso 2 si limita alle pubbliche relazioni e alla comunicazione nel settore dei beni non commerciabili, ovvero, consente alla Confederazione di sostenere in maniera sussidiaria la comunicazione e le pubbliche relazioni concernenti le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura. Se la comunicazione di marketing riferita al prodotto è retta dal capoverso 1, in virtù

<sup>90</sup> RS 916.010

del capoverso 2 può essere sostenuta la comunicazione sulle prestazioni d'interesse generale. In tal modo s'intende accrescere la consapevolezza sul fatto che l'agricoltura non produce soltanto generi alimentari, bensì fornisce altre prestazioni a favore della società e che, acquistando prodotti indigeni i consumatori sostengono il primario nella fornitura di tali prestazioni.

In termini di obiettivo, il capoverso 3 riprende il vigente capoverso 2, che in realtà esorta gli attori privati nel settore della promozione dello smercio a coordinare le loro attività e a concordare direttive comuni per il marketing. Ha carattere dichiaratorio e rafforza la legittimità dell'intervento coordinatore della Confederazione. Anche se le categorie si sono impegnate efficacemente, si è comunque constatato che la Confederazione deve avere la possibilità di intervenire attivamente in maniera puntuale se le categorie non riescono a garantire con le proprie forze un sufficiente coordinamento. Ad esempio, è stato necessario emanare a livello d'ordinanza<sup>91</sup> disposizioni sull'identità visiva comune dei provvedimenti per la promozione dello smercio cofinanziati dalla Confederazione. La Confederazione deve pertanto poter provvedere per una comunicazione coordinata in Svizzera e all'estero. Essa può puntualmente avere come oggetto anche la cooperazione con istituzioni della promozione dell'immagine nazionale (p.es. USEC, Svizzera Turismo).

Anche l'articolo 14 viene modificato. In virtù del capoverso 4, la Confederazione può definire simboli per le designazioni previste negli articoli 14-16 (procedimenti - di fabbricazione, caratteristiche specifiche dei prodotti, denominazioni d'origine) e 63 (denominazione d'origine controllata per il vino). Conformemente al capoverso 5, i simboli possono essere dichiarati obbligatori nelle campagne di promozione dello smercio, ma in linea di principio il loro impiego è facoltativo. La Confederazione ha la possibilità di dichiarare obbligatorio anche l'impiego di contrassegni ufficiali (simboli). Ciò può rendersi necessario soprattutto nei casi in cui gli attori di mercato non sono in grado di garantire il bisogno d'informazione dei consumatori attraverso una propria designazione o quando la concorrenza tra rappresentanti delle stesse filiere del valore aggiunto azzerare il valore aggiunto, provocando danni a livello economico.

La concorrenza estrema nell'esportazione di formaggio, ad esempio, non solo potrebbe portare a una situazione in cui gli esportatori dello stesso formaggio DOP abbassano alternativamente i prezzi fino ad azzerare il valore aggiunto, ma potrebbe creare un danno d'immagine considerevole a un prodotto di pregio. Un contrassegno ufficiale unico per un prodotto DOP potrebbe rappresentare una soluzione adeguata anche in un caso simile.

Un contrassegno ufficiale non deve essere confuso con un marchio, che fa leva sull'identità propria, spesso emozionale del marchio. Si tratta più che altro di un contrassegno di garanzia o di controllo con il quale si dichiara che il prodotto in questione risponde a una definizione di diritto pubblico per la quale, alla fine, garantisce lo Stato. Simili contrassegni esistono in diversi settori in Svizzera (p.es. il marchio Parco dell'UFAM, l'etichetta per l'energia "Swiss Certification" della SECO) e all'estero (il logo biologico dell'UE o degli USA).

<sup>91</sup> RS 916.010.2

Un sondaggio condotto dall'UFAG ha rivelato che esiste un interesse marcato alla creazione di un contrassegno ufficiale per i prodotti di montagna e dell'alpe. I fautori di questo logo sottolineano il fatto che i consumatori sono disorientati quando si tratta di fare una scelta tra i prodotti di montagna e dell'alpe poiché non esistono contrassegni consolidati in questo settore. Un contrassegno ufficiale consentirebbe di differenziare meglio i prodotti e contrastare l'uso abusivo delle denominazioni "montagna" e "alpe". È emerso un certo interesse per un contrassegno statale anche nel settore dei prodotti DOP e IGP. Una presenza uniforme sul mercato creerebbe maggior trasparenza e si farebbe sigillo di coesione.

Oltre a promuovere la trasparenza, un contrassegno ufficiale può aiutare i consumatori a compiere scelte mirate. In virtù degli articoli 14-16, la Confederazione dà la possibilità di contrassegnare diverse caratteristiche specifiche dei prodotti. Appare quindi logico che possa definire anche i corrispettivi contrassegni. Se gli attori di mercato non riescono a garantire un'identità comune e un'informazione attendibile dei consumatori, la Confederazione deve avere anche la possibilità di dichiarare obbligatorio l'impiego di questi contrassegni.

Nell'UE la Commissione ha già questa possibilità. Per i prodotti biologici esiste un logo obbligatorio. Inoltre si sta vagliando l'eventualità di introdurre norme per i prodotti dell'agricoltura di montagna. Non esiste ancora una normativa giuridicamente vincolante a livello europeo per la protezione dei prodotti di montagna, ma la Commissione europea valuterà ulteriori misure a favore dell'agricoltura di montagna anche in questo ambito. L'ordinanza svizzera sulle designazioni "montagna" e "alpe" potrebbe fungere da modello per una definizione comune dei prodotti di montagna e dell'alpe. La formulazione dell'articolo 14 capoverso 4 lascia la possibilità alla Confederazione di creare un contrassegno ufficiale nuovo o di utilizzarne uno già esistente. La Confederazione, in virtù del suo ruolo sussidiario, intavolerà discussioni approfondite con le rispettive categorie. La priorità sarebbe data, per i motivi già menzionati, a un contrassegno ufficiale per i prodotti di montagna e dell'alpe.

⇒ *Modifica dell'articolo 12 capoversi 3 e 4 LAgr.*

⇒ *Modifica dell'articolo 14 capoverso 4 LAgr.*

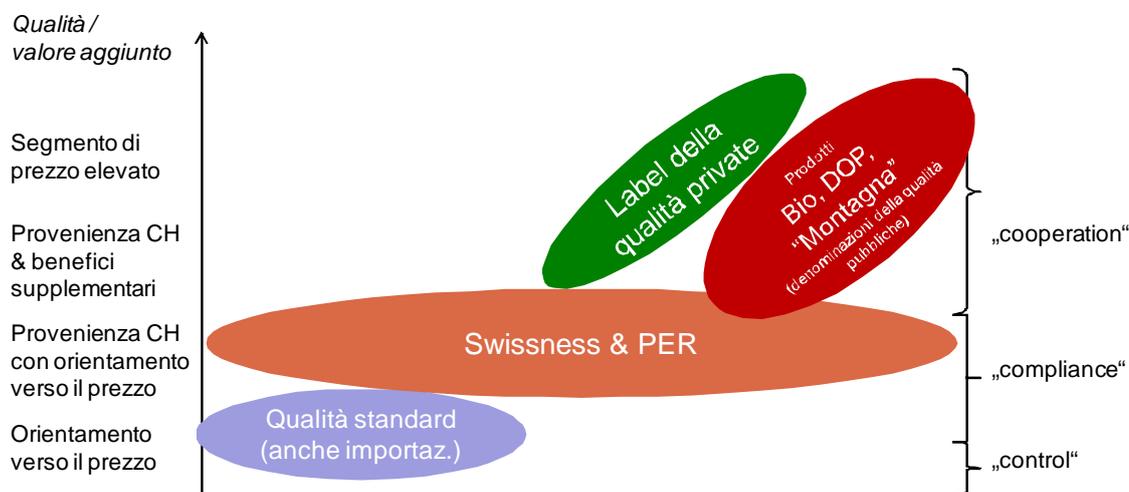
### *Partnership qualitativa*

La partnership qualitativa tra gli attori della filiera del valore aggiunto è un presupposto fondamentale affinché l'orientamento verso i segmenti di mercato ad elevato valore aggiunto possa dare i propri frutti. Diversi esempi indicano come partnership di questo tipo all'interno della filiera del valore aggiunto possono generare un plusvalore per tutti gli interessati, come nel caso di forme di cooperazione tra programmi label contadini e il commercio.

Gli articoli 8 e 8a definiscono i relativi principi. La nuova formulazione proposta dell'articolo 11 (cfr. sopra) offre, inoltre, nuove opportunità per potenziare la collaborazione lungo l'intera filiera del valore aggiunto. A tal riguardo non esiste alcuna necessità d'intervento sul piano giuridico.

Figura 36

### Cooperazione nella filiera del valore aggiunto quale presupposto della strategia della qualità



La filiera alimentare svizzera è chiamata a definire in prima persona una strategia della qualità basata su partnership di mercato. La Confederazione, in questo contesto, assume un ruolo di moderatore.

#### 2.2.1.2 Gestione dei rischi

##### 2.2.1.2.1 Contesto

L'instabilità dei prezzi e dei redditi è una preoccupazione diffusa nell'agricoltura, ma è praticamente intrinseca all'attività agricola, esposta alle bizzarrie della natura, e al carattere imprenditoriale degli agricoltori. Come descritto al numero 1.2.2.3, recentemente i mercati agricoli sono stati caratterizzati da una situazione di grande volatilità. Ciò ha mostrato che l'insicurezza nell'agricoltura dovuta ai rischi intrinseci a questa attività è in aumento (andamento della domanda, scorte, politica monetaria nazionale/internazionale, costi dell'energia, fluttuazioni del reddito causate, tra l'altro, dalle condizioni climatiche, minori investimenti nelle capacità di produzione, speculazione sui mercati agricoli e dipendenza tra i prezzi dell'energia e quelli dei prodotti agricoli). La nuova realtà economica impone un'adeguata gestione di questi rischi e delle loro conseguenze, a livello sia delle aziende agricole sia delle filiere e dei mercati nel loro insieme.

In linea di massima, è responsabilità degli attori del settore premunirsi contro le fluttuazioni di prezzo dei prodotti agricoli. Lo Stato, tuttavia, può mettere a disposizione dei produttori strumenti che consentano, direttamente o indirettamente, di potenziare la loro capacità di gestire i rischi e le rispettive conseguenze. Programmi di questo tipo esistono già in Nuova Zelanda, Australia, USA, Canada e nell'UE.

Nella sua comunicazione sulla PAC dopo il 2013, la Commissione europea sottolinea che gli strumenti per la gestione delle fluttuazioni del mercato in futuro assumeranno un ruolo più importante. Esso ritiene che si debba ricorrere a un insieme di

strumenti di gestione dei rischi al fine di affrontare in maniera più efficiente le fluttuazioni del reddito e la volatilità del mercato che limitano la capacità d'investimento del settore agricolo e di conservare la propria competitività. Gli strumenti a disposizione degli Stati membri, che vanno da un nuovo strumento per la stabilizzazione del reddito compatibile con la Green Box dell'OMC a un sostegno maggiore a favore delle assicurazioni e dei fondi comuni, sono destinati ad aiutarli nella gestione dei rischi relativi alla produzione e al reddito.

In Svizzera la vigente base legale offre già numerose possibilità a questo proposito. Inserendole in un contesto di gestione dei rischi, queste misure intervengono a tutti i livelli del settore, per far fronte alle principali problematiche legate all'instabilità dei mercati (tab. 15).

*Tabella 15*

**Esempi di strumenti in vigore volti ad accrescere la capacità delle aziende agricole di far fronte ai rischi e alla volatilità (gestione dei rischi)**

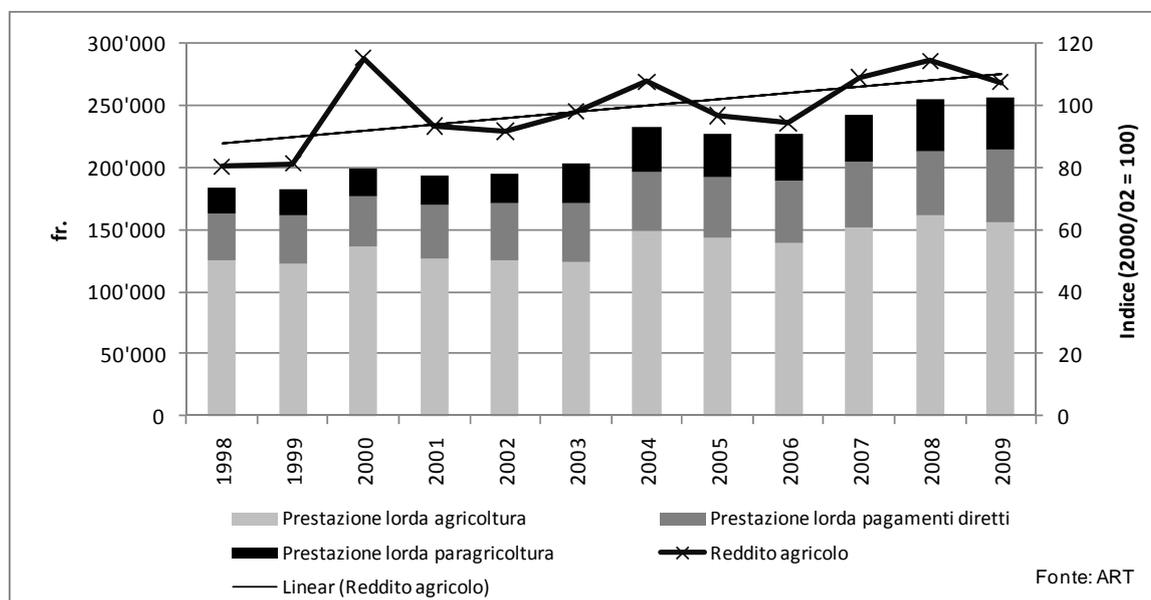
Livello	Problematiche	Esempi di strumenti che offrono una soluzione
Aziende agricole	Variazioni di reddito nel corso dell'anno	Pagamenti diretti (artt. 70-77 LAgr)
	Mancanza di liquidità	Crediti d'investimento (artt. 105-112 LAgr)
	Accesso limitato ai crediti	Aiuti per la conduzione aziendale (artt. 78-86 LAgr)
Filiere e associazioni di categoria	Aumento dei costi di transazione	Misure di solidarietà (art. 8 LAgr)
		Prezzi indicativi (art. 8a LAgr)
		Estensione delle prescrizioni ai non membri (art. 9 LAgr)
Mercati agricoli	Crollo della domanda	Provvedimenti di sgravio del mercato (art. 13 LAgr)

Nonostante non preveda misure esplicitamente rivolte alla gestione dei rischi, come ad esempio assicurazioni agricole o un sistema di conti previdenziali, questo quadro degli interventi ha contribuito a mantenere condizioni prevedibili in Svizzera.

La politica agricola in generale e il sistema dei pagamenti diretti in particolare contribuiscono a stabilizzare il reddito agricolo (fig. 37). La stabilità finanziaria delle aziende agricole, determinata in base alla formazione dei fondi propri e al tasso d'indebitamento, è rimasta a livelli abbastanza soddisfacenti sebbene abbia subito un lieve peggioramento dall'inizio del nuovo millennio (cfr. n. 1.2.2.5.1).

Figura 37

### Prestazione lorda dell'azienda e indice del reddito agricolo, tutte le aziende 1998-2008



Nel suo rapporto in adempimento del postulato Bourgeois<sup>92</sup> concernente le misure di potenziamento degli strumenti del mercato agricolo, il Consiglio federale ha analizzato nel dettaglio gli strumenti vigenti all'interno del Paese e all'estero che interessano i rapporti tra produttori, addetti alla trasformazione e commercianti. È giunto alla conclusione che gli strumenti previsti dal legislatore, segnatamente l'osservazione del mercato, le disposizioni sulle organizzazioni di categoria e sulle organizzazioni di produttori e i contratti, contribuiscono considerevolmente alla trasparenza del mercato, offrendo ai produttori un'ampia gamma di possibilità per accrescere il potere negoziale dell'agricoltura e della filiera alimentare. È essenziale che gli strumenti esistenti vengano utilizzati al meglio da parte dei produttori e delle rispettive organizzazioni.

#### 2.2.1.2.2 Concetto

Storicamente alcuni settori di produzione hanno subito in misura maggiore gli effetti delle fluttuazioni dei prezzi e della domanda, come ad esempio l'ortofrutta o la carne di maiale. In linea di massima, in Svizzera per gli anni a venire si prevede un aumento, seppur moderato, della volatilità. Gli strumenti esistenti, segnatamente la protezione doganale e i pagamenti diretti, e il livello attuale di sostegno non giustificano per il momento la creazione di nuove basi legali. Sarà opportuno riesaminare il quadro laddove l'apertura dei mercati crei una maggiore esposizione alla volatilità.

È tuttavia necessario osservare da vicino gli sviluppi del mercato, il contesto economico e le sfide che potranno profilarsi per la Svizzera. Siccome la gestione dei rischi

<sup>92</sup> 10.3374 Po Bourgeois, Misure di potenziamento degli strumenti del mercato agricolo, 3 giugno 2010.

spetta in primo luogo agli attori della filiera agroalimentare, sarebbe opportuno che anche questi ultimi affrontassero la tematica ed esaminassero le conseguenze possibili al fine di sviluppare una strategia per farvi fronte. Non tutti i settori d'attività e i tipi di azienda sono confrontati alla stessa maniera con le fluttuazioni climatiche o stagionali o con la volatilità dei prezzi sui mercati.

### 2.2.1.3 Consumo sostenibile

In Svizzera, la produzione agricola rispecchia già ampiamente le attese della popolazione. Per il primario e i prodotti agricoli si applicano esigenze elevate per quanto riguarda la protezione dell'ambiente e degli animali. La prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) contribuisce all'elevata qualità delle derrate alimentari e permette di rispondere alle aspettative dei consumatori in materia di ecologia. Sono state definite e protette designazioni di diritto pubblico che permettono di garantire una buona informazione dei consumatori per l'agricoltura biologica, i prodotti di montagna e quelli le cui caratteristiche sono legate alla regione d'origine (DOP/IGP). Oltre che alla promozione delle designazioni di diritto pubblico, una parte dei fondi destinati alla promozione dello smercio di prodotti agricoli viene riservata ai marchi di qualità privati (IP-Suisse, Suisse Garantie, marchi regionali). Infine, l'articolo 18 LAgr permette, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, di emanare disposizioni relative alla dichiarazione dei prodotti ottenuti con metodi di produzione vietati in Svizzera, di imporre dazi doganali più elevati o di vietarne l'importazione. A titolo di esempio di come viene applicato questo articolo si può citare il contrassegno obbligatorio dei metodi di produzione vietati in Svizzera per le uova di gallina e la carne di coniglio da allevamento in batteria o la menzione "può essere stata ottenuta con ormoni".

Oltre alla legge sull'agricoltura, anche la legge sull'informazione dei consumatori (LIC)<sup>93</sup> rappresenta uno strumento efficace ai fini della dichiarazione delle merci, a condizione che ciò avvenga nell'interesse dei consumatori e che si limiti alle caratteristiche essenziali della merce. Si basa sul meccanismo di un accordo di diritto privato che include, segnatamente, una dichiarazione dei metodi di produzione per la verdura e le bacche fresche. L'articolo 4 LIC autorizza il Consiglio federale a fissare, in via sussidiaria, forma e contenuti di una dichiarazione attraverso un'ordinanza se non viene raggiunto un accordo tra le cerchie economiche e le organizzazioni dei consumatori. Un esempio promettente è l'ordinanza sulla dichiarazione concernente il legno e i prodotti del legno<sup>94</sup>.

La legge sulle derrate alimentari (LDerr)<sup>95</sup> mira a proteggere i consumatori contro gli inganni relativi alle derrate alimentari e a tutelare la loro salute. La protezione dei consumatori contro gli inganni è l'oggetto dell'articolo 18 LDerr, il quale è applicabile per le merci sia svizzere che importate.

Tuttavia, le esigenze severe relative ai metodi di produzione agricola non contemplan tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile, come l'impiego efficiente delle

<sup>93</sup> RS 944.0

<sup>94</sup> RS 944.021

<sup>95</sup> RS 817.0

risorse naturali (acqua, energia, fosforo, ecc.), le immissioni e la gestione dei rifiuti. Sarebbe auspicabile un approccio più globale che implichi tutti i settori a monte e a valle della produzione. Diversi strumenti permettono oggi di rilevare meglio le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, anche se la loro applicazione talvolta necessita una maggiore concretizzazione.

I prodotti agricoli devono rispondere alle attese dei consumatori anche dal profilo sociale. In Svizzera i Cantoni sono tenuti a stilare contratti normali di lavoro per i lavoratori agricoli, in virtù dell'articolo 359 del diritto delle obbligazioni (CO)<sup>96</sup>. Soltanto alcuni prevedono attualmente anche un salario minimo (GE, JU, NE, VD, VS). La legge federale contro il lavoro nero (LLN)<sup>97</sup> si applica alle aziende agricole analogamente agli altri settori. In virtù dell'articolo 13 LLN, in caso di grave infrazione della legislazione sulle assicurazioni sociali o sugli stranieri, le autorità cantonali possono ridurre gli aiuti finanziari accordati. In linea di principio sarebbero possibili anche riduzioni dei pagamenti diretti.

La popolazione chiede che la politica faccia sì che l'agricoltura, così come la filiera alimentare, adempia determinate esigenze e crei trasparenza riguardo allo sviluppo sostenibile. A tal proposito vengono adottati due approcci concreti: il costante miglioramento della gestione socio-ambientale delle aziende agricole e dei rami di produzione e l'informazione dei consumatori.

La pratica agricola può essere migliorata, su base volontaria, in seno all'azienda agricola o lungo l'intera filiera agroalimentare. È questo lo scopo delle modifiche proposte per l'articolo 11 della legge sull'agricoltura (cfr. n. 2.2.1.1) a favore della promozione di una filiera più rispettosa dei principi dello sviluppo sostenibile.

S'impone una migliore informazione dei consumatori affinché possano operare scelte consapevoli che ne soddisfino le aspettative. Nella legge sull'agricoltura esistono diversi strumenti per la caratterizzazione dei prodotti. L'articolo 14, ad esempio, disciplina le designazioni di diritto pubblico e l'articolo 15 permette alla Confederazione di fissare esigenze per i procedimenti di fabbricazione. Le designazioni "bio", "prodotto di montagna" o "prodotto dell'alpe" sono definite e protette nel diritto agricolo. Analogamente a ciò potrebbe venir introdotta una caratterizzazione per i criteri della sostenibilità della produzione agricola. L'articolo 15 cita un solo esempio di esigenze: il metodo di produzione ecologico. Qualsiasi altro procedimento di fabbricazione che adempie i criteri dello sviluppo sostenibile può essere quindi incluso ai sensi di questo articolo. Un esempio concreto potrebbe essere l'introduzione di un contrassegno ufficiale "sostenibile" per i prodotti con externalità negative ridotte (calcolato sulla base di un ecobilancio) e conformi a determinati criteri sociali. Si potrebbe anche pensare a una remunerazione per i sistemi applicati nell'intera azienda e incentrati sulle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, anziché limitarsi a incentivare unicamente l'aspetto ecologico (cfr. n. 2.3.2.8, contributi per i sistemi di produzione).

Sono concepibili altri approcci, che non vengono approfonditi nella presente documentazione. Al fine di rendere più competitivi gli alimenti ottenuti con metodi di produzione sostenibili, che spesso hanno un prezzo più elevato, si potrebbe pensare

<sup>96</sup> RS 220

<sup>97</sup> RS 822.41

di rendere meno attraenti gli altri prodotti, sia indigeni sia d'importazione, nel pieno rispetto del principio della non discriminazione. Occorre definire una base legale per l'attuazione di tali misure, ad esempio nella legge sul CO<sub>2</sub><sup>98</sup> o nella legge sul valore aggiunto<sup>99</sup>, che potrebbe essere modulabile per determinati alimenti sostenibili. Alcuni Stati hanno iniziato a prendere in considerazione o addirittura a introdurre tasse dissuasive per scoraggiare il consumo di alcuni alimenti. Un'altra misura dissuasiva consiste, inoltre, nell'indicare le condizioni di produzione o di trasporto non sostenibili sui prodotti finiti destinati al consumatore finale. Ad esempio in Francia<sup>100</sup> dovrebbe essere introdotta l'indicazione obbligatoria del bilancio CO<sub>2</sub> di un prodotto. Un'altra iniziativa promossa dall'economia privata prevede che le derrate alimentari trasportate per via aerea siano debitamente contrassegnate<sup>101</sup>.

## 2.2.2 Produzione lattiera e animale

### 2.2.2.1 Contesto

Nel 2009, i prodotti di origine animale (latte, carne e uova) rappresentavano il 52 per cento circa del valore della produzione dei beni agricoli (UST, Conto economico dell'agricoltura). Sempre nel 2009, l'80 per cento delle circa 60 000 aziende svizzere gestite a titolo principale o accessorio deteneva bestiame bovino e/o suino e 26 000 producevano latte commerciale (UST).

*Tabella 16*

#### Effettivi di bestiame nell'arco di un decennio

Effettivi (numero di animali)	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Bovini	1 597 684	1 597 484	0.0
- di cui vacche	716 784	707 742	-1.3
Equini	50 566	60 156	19.0
Suini	1 534 217	1 557 204	1.5
Ovini	423 413	431 889	2.0
Caprini	63 828	85 131	33.4
Pollame da reddito	6 934 609	8 741 117	26.1
- di cui galline ovaiole e da allevamento	2 124 632	2 318 296	9.1

Fonte: UST

Dal 2000/02 si osserva una notevole crescita della produzione di burro e latte in polvere nonché di quella di carne di pollame. La produzione è, invece, rimasta abbastanza stabile per quanto riguarda la carne di manzo e quella di maiale nonché il latte di consumo e la panna. La produzione di carne di cavallo ha subito una notevole flessione.

<sup>98</sup> RS **641.71**

<sup>99</sup> RS **641.20**

<sup>100</sup> Legge in elaborazione.

<sup>101</sup> [www.coop.ch/by-air](http://www.coop.ch/by-air)

Tabella 17

**Produzione nell'arco di un decennio**

Prodotto	Unità	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Latte commercializzato	t	3 214 763	3 415 352	6.2
Latte di consumo	t	505 764	491 546	-2.8
Panna	t	68 213	68 173	-0.1
Burro	t	40 247	47 895	19.0
Latte in polvere	t	47 152	60 467	28.2
Formaggio	t	166 668	178 276	7.0
Carne di manzo	t PM	110 111	109 360	-0.7
Carne di vitello	t PM	34 202	32 238	-5.7
Carne di maiale	t PM	231 645	237 884	2.7
Carne di pecora	t PM	5 787	5 365	-7.3
Carne di capra	t PM	534	493	-7.7
Carne di cavallo	t PM	1 164	802	-31.1
Pollame	t PM	51 130	65 158	27.4
Uova in guscio	mio. pz.	689	718	4.2

Fonti: TSM Fiduciaria Sarl, Proviande e Aviforum, PM = peso alla macellazione

A differenza del latte di consumo e della carne di maiale, in calo ormai da tempo, dal 2000/02 il consumo pro capite di carne di pollame e di manzo nonché di formaggio è in forte aumento.

Tabella 18

**Consumo pro capite nel corso di un decennio**

Prodotto	Unità	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Latte di consumo	kg	84.63	74.60	-11.9
Bevande a base di latte	kg	3.53	9.10	157.8
Burro	kg	5.93	5.40	-8.9
Formaggio	kg	19.63	21.40	9.0
Carne di manzo	kg	10.22	10.99	7.5
Carne di maiale	kg	25.39	24.62	-4.1
Pollame	kg	9.28	10.79	16.3
Uova in guscio	pz.	188	187	-0.5

Fonti: USC, Proviande e Aviforum

Nel 2009, la produzione di carne svizzera è riuscita a coprire l'80 per cento del consumo, per la restante quota si è dovuto ricorrere alle importazioni. La quota di produzione indigena è rimasta praticamente invariata rispetto alla media 2000/02. Le importazioni di carne, nel 2009, hanno quasi toccato 89 000 tonnellate e le esportazioni 4 500 tonnellate circa. Nello stesso anno, la bilancia commerciale per quanto riguarda latte e latticini ha fatto segnare un'eccedenza delle esportazioni che, convertita in latte fresco, è stata di circa 0,5 milioni di tonnellate. La Svizzera risulta un esportatore netto. Nella media 2000/02 l'eccedenza era pari a 0,35 milioni di tonnellate.

Nel quadro delle varie revisioni della LAgr, dal 1998 sono stati soppressi od ottimizzati diversi strumenti di politica agricola destinati al mercato della carne e del latte. Il Parlamento ha limitato al 2008 la validità degli aiuti differenziati all'interno del Paese e all'esportazione per diversi latticini. Da allora il latte è valorizzato tenendo conto maggiormente delle esigenze di mercato. La principale modifica della legge è stata la soppressione, con effetto al 1° maggio 2009, del contingentamento lattiero. Essa ha determinato un aumento del margine di manovra imprenditoriale delle aziende produttrici di latte e una diminuzione dei costi per l'adeguamento delle loro strutture (vendita e affitto di diritti di produzione). Nel triennio di transizione, dal 1° maggio 2006 al 30 aprile 2009, il 90 per cento circa dei produttori è ricorso alla possibilità di abbandonare anticipatamente il contingentamento lattiero aderendo a un'organizzazione. Il passaggio al nuovo sistema, il 1° maggio 2009, non è avvenuto, tuttavia, senza difficoltà. Ciò è riconducibile, da un lato, alla crisi del mercato lattiero in atto a livello internazionale, dall'altro, al fatto che gran parte delle strutture organizzative create nel periodo transitorio non erano ancora abbastanza adeguate al mercato e solide. Infine, questo nuovo contesto ha comportato anche un allineamento delle condizioni quadro sul mercato lattiero a quelle degli altri settori (carne, cereali, ecc.), nei quali l'orientamento della produzione non subisce alcun intervento statale.

Per il mercato della carne la progressiva introduzione della procedura di vendita all'asta dei contingenti doganali, a partire dal 2005, è stata una riforma importante. Visto che da allora tutti possono acquistare all'asta quote di contingente doganale, le strutture consolidate sul mercato della carne sono state indebolite e i margini di trasformazione e distribuzione hanno di conseguenza subito la pressione della crescente concorrenza.

### ***Economia lattiera***

#### *Contratti d'acquisto di latte*

In virtù dell'articolo 36b LAgr, i produttori devono concludere con i loro primi acquirenti di latte un contratto d'acquisto. Sono dunque essi che sottostanno all'obbligo di contratto, che deve essere della durata minima di un anno e contenere almeno un accordo circa la quantità e i prezzi del latte. Trattandosi di contratti di diritto privato, non sono state varate ulteriori disposizioni circa forma e contenuto. I primi acquirenti devono, giusta l'articolo 43 capoverso 3 LAgr, notificare i quantitativi contrattuali e la durata dei contratti alla TSM Fiduciaria Sarl (TSM). Il servizio d'ispezione dell'UFAG, nell'ambito dei controlli, a inizio 2010 ha verificato l'appli-

cazione dell'articolo 36b LAgr tra oltre 100 primi acquirenti di latte. Gli accordi raggiunti sui quantitativi e sul prezzo del latte, nonché la durata e i termini di disdetta sono molti differenti. Nonostante la notifica alla TSM, dai controlli è emerso che alcuni primi acquirenti del latte non disponevano di un contratto di acquisto di latte. Sebbene nel quadro della PA 2007 i rappresentanti degli interessi dei produttori lattieri abbiano chiesto una base legale per i contratti d'acquisto di latte quale misura collaterale per l'abbandono del contingentamento lattiero, i produttori di latte non usano questo diritto in maniera ottimale. A seguito del primo monitoraggio le raccomandazioni di applicazione dell'articolo 36b LAgr sono state precisate in collaborazione con i rappresentanti della categoria e comunicate alle organizzazioni.

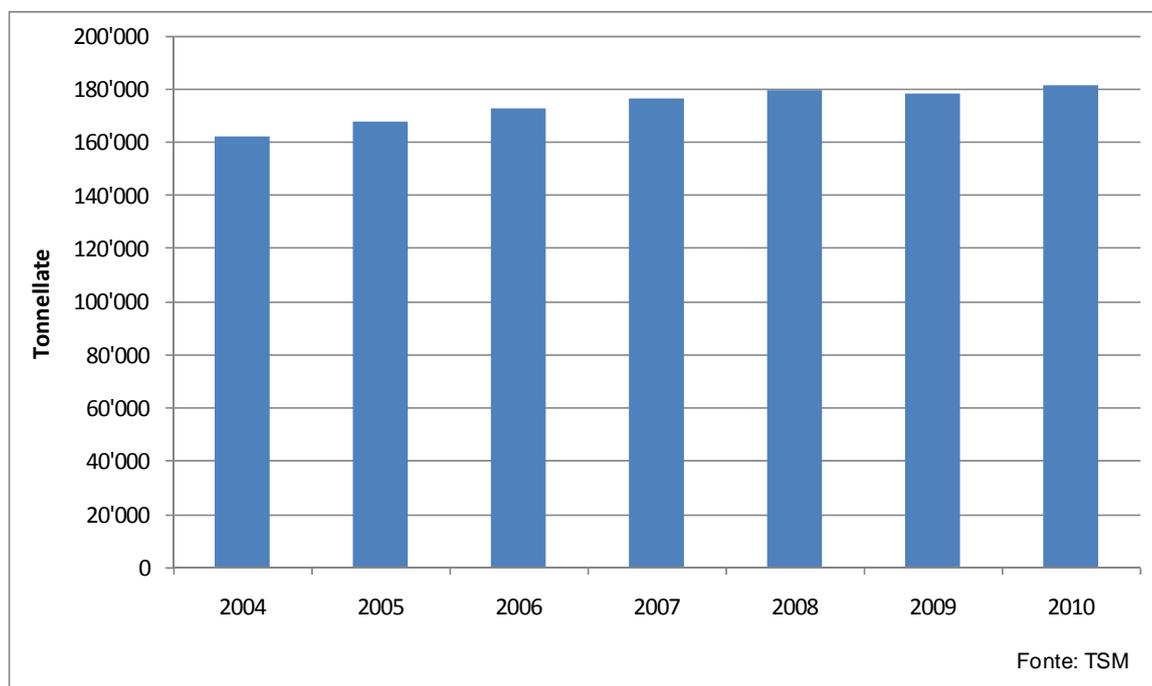
#### *Supplemento per il latte trasformato in formaggio*

La produzione casearia è estremamente importante per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzere. Circa 1,7 milioni di tonnellate di latte l'anno, quasi la metà del volume totale di latte commercializzato, vengono trasformate in formaggio. Circa un terzo della produzione casearia, per un totale di 180 000 tonnellate annue, viene esportato. La Svizzera vanta addirittura una quota pari al 5 per cento del commercio caseario mondiale, un risultato unico mai raggiunto con altri prodotti agricoli.

Il 1° luglio 2007 il commercio di formaggio tra Svizzera e Unione europea è stato liberalizzato. Sui mercati caseari, quindi, vige una situazione di concorrenza diretta tra formaggi elvetici ed europei. Nel 2009 la quota del formaggio svizzero sul consumo indigeno corrispondeva al 74 per cento. Per altri latticini diversi dal formaggio (burro, latte in polvere, latticini freschi, ecc.) esiste ancora una sostanziale protezione doganale. La Confederazione, attraverso il supplemento per il latte trasformato in formaggio, compensa nella misura maggiore possibile la diversa protezione doganale vigente tra il mercato caseario liberalizzato, ovvero la “linea gialla” e gli altri latticini, ovvero la “linea bianca”, e ciò consente alle imprese di fabbricare e commercializzare il formaggio a prezzi competitivi.

Nel quadro della PA 2011 il Parlamento ha deciso di procedere a tagli sul supplemento per il latte trasformato in formaggio più contenuti rispetto a quanto proposto dal Consiglio federale. A tal fine è stata introdotta una disposizione specifica all'articolo 38 capoverso 3 LAgr, secondo cui il supplemento per il latte trasformato in formaggio, in linea di principio, deve ammontare a 15 centesimi il chilogrammo nel periodo 2008-2011. Il Consiglio federale può adeguare l'ammontare del supplemento tenendo conto dell'evoluzione dei quantitativi e in funzione dei crediti stanziati.

Il Parlamento ha fissato a 292 milioni di franchi il credito per i supplementi nel settore lattiero per il 2011. Esso consente di versare un supplemento di 15 centesimi il chilo per 1,725 milioni di tonnellate di latte trasformato in formaggio (259 mio. fr.) e di finanziare il supplemento per il foraggiamento senza insilati.

**Produzione di formaggio in Svizzera 2004-2010***Supplemento per il foraggiamento senza insilati*

Nel quadro della PA 2011, il Parlamento ha deciso di mantenere a tempo indeterminato il supplemento per il foraggiamento senza insilati, che sostiene la posizione esclusiva delle specialità casearie ottenute con latte crudo. Per questi tipi di formaggio, come materia prima può essere impiegato soltanto latte di vacche alle quali non è stato somministrato insilato. Come nel caso del supplemento per il latte trasformato in formaggio, il Parlamento ha introdotto una disposizione speciale nell'articolo 39 capoverso 3 LAgr, secondo cui il supplemento per il foraggiamento senza insilati, in linea di principio, deve ammontare a 3 centesimi il chilogrammo nel periodo 2008-2011. Il Consiglio federale può adeguare l'ammontare del supplemento tenendo conto dell'evoluzione dei quantitativi e in funzione dei crediti stanziati. Finora non è mai ricorso a tale possibilità. Nel 2011 si stima lo stanziamento di un supplemento per il foraggiamento senza insilati per 1,1 milioni di tonnellate di latte trasformato in formaggio (33 mio. fr.).

*Versamento dei supplementi*

Nel 2010 il Controllo federale delle finanze (CFF) ha esaminato l'adeguatezza e la regolarità della vigilanza dell'UFAG nel settore lattiero, giungendo alla conclusione che "i supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati sono controllati efficientemente" e "la sorveglianza dei processi di pagamento fino al valorizzatore è adeguata". Constatata tuttavia che "nella pratica trova poco riscontro il fatto di traslare i supplementi per il latte trasformato in formaggio e il foraggiamento senza insilati come previsto ai sensi di legge". L'UFAG corre il rischio che i supplementi raggiungano i produttori in maniera non conforme alla

legge e che la Confederazione non sia sgravata in maniera giuridicamente vincolante". Il CFF raccomanda pertanto il riesame delle disposizioni di legge e d'ordinanza.

### *Monitoraggio del mercato lattiero*

Per l'esecuzione dei provvedimenti di politica agricola come pure per il miglioramento della trasparenza del mercato e a fini statistici, i valorizzatori di latte e i produttori che commercializzano latte e latticini in vendita diretta sono tenuti a notificare periodicamente i dati sul latte alla TSM (art. 43 LAgr). Quest'ultima è incaricata dall'UFAG (accordo di prestazione) di registrare questi dati e di trasmetterglieli. Alle persone e alle organizzazioni interessate possono essere anche messi a disposizione, a pagamento, dati sul latte di singole aziende e valutazioni particolari nel rispetto della protezione dei dati. L'UFAG, inoltre, sulla base dei dati relativi alla valorizzazione del latte, provvede al versamento mensile dei supplementi e trasmette ai Cantoni, una volta l'anno e in relazione ai contributi UBGFG, i dati sul quantitativo di latte commercializzato da ogni azienda agricola (art. 31 dell'ordinanza sui pagamenti diretti). L'UST trasmette, inoltre, determinati dati sul latte a Eurostat, l'ente statistico dell'UE. In tal modo la Svizzera adempie ampiamente l'obbligo sancito dall'accordo di cooperazione con l'UE in materia di statistica.

I prezzi alla produzione, all'ingrosso e al consumo effettivamente spuntati sul mercato e rappresentativi del latte e dei latticini nonché il rispettivo andamento a lungo termine interessano un'ampia cerchia di persone. In virtù dell'articolo 27 LAgr, l'UFAG rileva questi prezzi, calcola i margini lordi su diversi latticini nonché gli indici dei prezzi del latte di latteria e della panna e ne pubblica i risultati.

### *Produzione animale*

#### *Ripartizione dei contingenti doganali di carne*

La ripartizione dei contingenti di carne è stata rivoluzionata nel quadro della PA 2007. A partire dal 2005 i criteri determinanti al fine del calcolo della prestazione all'interno del Paese (macellazioni di animali indigeni, acquisti di lombi, numero di animali commercializzati) sono stati progressivamente sostituiti dalla vendita all'asta. In virtù dell'articolo 48 LAgr, dal 2007 praticamente tutti i contingenti doganali di carne sono oggetto di bandi pubblici e vengono messi all'asta. Per il 10 per cento del contingente doganale di carne di animali delle specie bovina (senza muscoli preparati) e ovina, ai fini della ripartizione è determinante la prestazione all'interno del Paese precedentemente fornita. Tale quota è riservata agli acquirenti di bestiame da macello sui mercati pubblici sorvegliati. Questa norma è finalizzata ad accrescere l'attrattiva dei mercati pubblici per i commercianti di bestiame e i produttori. I ricavi della vendita all'asta, nella media 2007-2009, hanno toccato 174 milioni di franchi l'anno, di cui 21 milioni circa ottenuti da specialità di carne e insaccati, messi all'asta già dal 1997. Nel dibattito parlamentare, il Consiglio federale ha illustrato la destinazione dei nuovi ricavi dalle vendite all'asta (senza quelli provenienti da specialità di carne e insaccati), stimati, nel messaggio sulla Politica agricola 2007, a 150 milioni di franchi l'anno circa. Di questi, 100 milioni di franchi sono stati utilizzati nel quadro del freno all'indebitamento, onde evitare una riduzione del limite di spesa per l'agricoltura, e sono stati convogliati nel bilancio generale

della Confederazione, mentre 50 milioni di franchi circa vengono impiegati per coprire una parte dei costi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale. I pagamenti vanno direttamente ai macelli e ai detentori di bovini, promuovendo quindi anche un efficace controllo del traffico di animali.

Il Consiglio federale ha espresso il proprio parere sulla ripartizione dei contingenti doganali di carne soprattutto nei seguenti interventi parlamentari.

- Postulato Walter<sup>102</sup>,

Conseguenze della vendita all'asta di contingenti d'importazione di carne; Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2006<sup>103</sup> in adempimento del postulato Walter (05.3883).

Il rapporto indica che la vendita all'asta dei contingenti d'importazione ha gli effetti auspicati: domanda e offerta determinano il prezzo alla produzione, nuove aziende hanno iniziato a operare nel settore dell'import e i margini lordi di trasformazione-distribuzione sono stati messi sotto pressione.

- Mozione Büttiker<sup>104</sup>,

Ulteriore sviluppo del sistema d'importazione di bestiame da macello e carne: Rapporto del Consiglio federale del 6 maggio 2009 in adempimento della Mozione Büttiker (06.3735).

Il rapporto mostra che non è opportuno modificare l'attuale sistema d'importazione della carne senza tener conto dei negoziati in corso con l'OMC e l'UE. Dal profilo macroeconomico lo sviluppo migliore è rappresentato da un accordo globale di libero scambio con l'UE. Una reintroduzione della prestazione all'interno del Paese (diritti d'importazione ripartiti ad esempio in base alle macellazioni in Svizzera), in sostituzione dell'attuale vendita all'asta dei contingenti d'importazione, equivarrebbe invece a un passo indietro dal profilo della politica sulla concorrenza.

- Mozione Büttiker<sup>105</sup>. Il 9 settembre 2009 la mozione è stata ritirata in Consiglio degli Stati.

A seguito del dibattito sulla mozione Büttiker "Nuovo sistema d'importazione per la carne" (09.3547) in Consiglio degli Stati, il DFE ha incaricato un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti del settore, di elaborare proposte volte a ottimizzare il sistema d'importazione per la carne. Questo gruppo di lavoro ha terminato il suo rapporto<sup>106</sup> nell'ottobre 2010.

Il gruppo di lavoro propone di rendere più flessibili le prescrizioni in materia di utilizzazione delle quote di contingente doganale e di reintrodurre la ripartizione dei contingenti doganali secondo i criteri della prestazione all'interno del Paese. I rappresentanti dei produttori hanno vincolato il loro sostegno al cambiamento del

<sup>102</sup> 05.3883 Po Walter, Conseguenze della vendita all'asta di contingenti d'importazione di carne. Rapporto, 16 dicembre 2005

<sup>103</sup> [www.blw.admin.ch/Documentazione/Pubblicazioni/Rapporti](http://www.blw.admin.ch/Documentazione/Pubblicazioni/Rapporti)

<sup>104</sup> 06.3735 Mo Büttiker, Disciplina del mercato nell'ambito della politica agricola. Ulteriori sviluppi, 18 dicembre 2006.

<sup>105</sup> 09.3547 Mo Büttiker, Nuovo sistema d'importazione per la carne, 10 giugno 2010.

<sup>106</sup> [www.blw.admin.ch/Documentazione/Pubblicazioni/Rapporti](http://www.blw.admin.ch/Documentazione/Pubblicazioni/Rapporti).

sistema d'importazione alla condizione che non vengano ridotti i mezzi finanziari garantiti dalla Confederazione all'agricoltura. La riduzione autonoma delle aliquote di dazio fuori contingente e il sistema a dazio unico, quale alternativa ai contingenti doganali, non sono ritenuti prioritari dai rappresentanti dell'Unione professionale svizzera della carne e vengono respinti con risolutezza dai rappresentanti dei produttori.

### *Classificazione della qualità*

In virtù dell'articolo 49 capoverso 2 LAgr, il Consiglio federale ha dichiarato obbligatoria la classificazione della qualità del bestiame macellato, fatte salve alcune deroghe (tra cui macellazioni a domicilio, macellazioni per consumo privato). Come sistema di valutazione vincolante si applica la cosiddetta CH-TAX, in base alla quale si determina visivamente la muscolatura e il grado di ingrasso (tessuto grasso) di animali delle specie bovina, ovina, caprina ed equina. Per i suini è prescritta la misurazione della quota di carne magra mediante dispositivi tecnici omologati dall'UFAG. Onde garantire una definizione della qualità possibilmente obiettiva, un'organizzazione indipendente classifica le carcasse dei 30 macelli più grandi e gli animali presentati sui mercati pubblici. Il mandato per la classificazione neutrale della qualità è stato oggetto di un bando pubblico secondo le norme dell'OMC. Dal 1999 il mandato è eseguito da Proviande (art. 49 cpv. 2 lett. b e art. 51 cpv. 1 lett. c LAgr).

Il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), nel rapporto di sintesi del 10 giugno 2009<sup>107</sup> sulla collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative, ha descritto i rapporti tra l'UFAG e Proviande nella maniera seguente: "La possibilità di ricorrere a procedure nel rispetto del diritto della concorrenza viene utilizzata e i meccanismi di controllo e di vigilanza applicati sono adeguati ed efficaci."

### *Sorveglianza dell'andamento del mercato*

Proviande è incaricata dall'UFAG di sorvegliare l'andamento dei mercati pubblici di animali delle specie bovina e ovina (art. 51 cpv. 1 lett. b LAgr). Anche questo mandato è periodicamente oggetto di un bando pubblico secondo le norme dell'OMC. Ogni anno si tengono circa 750 mercati di bestiame grosso, 280 di vitelli e 330 di ovini. Allo scopo di promuovere l'attrattiva dei mercati pubblici, il Consiglio federale ha deciso che, di principio, a partire dal 1° gennaio 2007 soltanto i mercati in cui mediamente sono presentati e venduti almeno 50 capi di bestiame per giorno di mercato figurano nel programma annuale dei mercati pubblici.

Sui mercati pubblici sono i collaboratori di Proviande a determinare la classe commerciale (muscolatura e tessuto grasso) di tutti gli animali presentati. In seguito gli animali vengono venduti all'asta tra i commercianti presenti. Il numero dei capi acquistati all'asta funge da criterio per calcolare la prestazione all'interno del Paese ed è determinante per la ripartizione del 10 per cento dei contingenti doganali della rispettiva categoria di carne. In caso di eccedenze temporanee, Proviande assegna ai

<sup>107</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) / Commissioni / Controllo parlamentare dell'amministrazione.

titolari di quote di contingente (commercianti di bestiame) gli animali invenduti. Il cosiddetto sgombero del mercato è limitato a determinati periodi dell'anno.

Come già spiegato nella documentazione per la consultazione, del 14 settembre 2005, relativa alla PA 2011, l'andamento dei mercati di vitelli è da considerarsi critico. Spesso i vitelli da macello vengono ritirati dal commerciante direttamente dal produttore e portati sul mercato. In alcuni casi non ha luogo una vera e propria vendita all'asta tra più commercianti. Inoltre, Proviande non effettua la classificazione della qualità dei vitelli da macello vivi. Il pagamento di questi capi avviene in base al peso alla macellazione e alla classe commerciale della carcassa. In linea di massima, i mercati di bestiame grosso e di ovini, invece, funzionano bene.

#### *Provvedimenti volti a sgravare il mercato della carne e delle uova*

La Confederazione può, in virtù dell'articolo 50 capoverso 1 LAgr, versare contributi per finanziare provvedimenti temporanei di sgravio in caso di eccedenze stagionali o di eccedenze temporanee di altro tipo sul mercato della carne. A seconda della situazione di mercato, nel 2007-2010 sono stati stanziati tra 1,1 e 4,6 milioni di franchi l'anno a macelli e macellerie per azioni d'immagazzinamento temporaneo di carne di vitello e di vendita a prezzo ridotto di carne bovina.

Per finanziare i provvedimenti di valorizzazione a favore delle uova svizzere la Confederazione può versare contributi in virtù dell'articolo 52 lettera b LAgr. Da anni, in caso di eccedenze stagionali, vengono sostenute azioni di spezzatura di uova di consumo, destinate alla fabbricazione di prodotti a base di uova, e di vendita a prezzo ridotto nel commercio al dettaglio. Questi provvedimenti vengono attuati soprattutto dopo Pasqua (scarsa domanda di uova). Nel 2010 sono stati stanziati 2 milioni di franchi per provvedimenti di valorizzazione.

L'articolo 52 lettera a LAgr è stato, fino alla fine del 2006, la base legale per il versamento di contributi agli investimenti per la ristrutturazione e la costruzione di pollai particolarmente rispettosi delle esigenze delle ovaiole. Da allora, in questo ambito non si applicano più misure di questo genere.

#### *Contributi d'infrastruttura per i mercati pubblici nella regione di montagna*

In virtù dell'articolo 50 capoverso 2 LAgr, la Confederazione può versare ai Cantoni contributi per il sostegno dei mercati pubblici di bestiame da macello e di ovini situati nella regione di montagna. L'ordinanza sul bestiame da macello prevede l'indennizzo finanziario per la costruzione e la ristrutturazione dell'infrastruttura (apparecchi ed equipaggiamenti). Dal 2007 sono stati sostenuti 6 progetti per un ammontare di 50 000 franchi. Da inizio 2010 il numero dei progetti inoltrati è cresciuto.

#### *Valorizzazione della lana di pecora*

Nel messaggio sulla PA 2011, il Consiglio federale ha proposto di sopprimere definitivamente, a fine 2009, i contributi per la valorizzazione della lana di pecora. Il Parlamento, però, non ha accolto la proposta mantenendo l'articolo 51<sup>bis</sup> LAgr. Dal 2004, ogni anno vengono messi a disposizione 800 000 franchi per provvedimenti di valorizzazione. A seguito di una revisione totale dell'ordinanza concernente la

valorizzazione della lana di pecora indigena, che ha visto l'introduzione di disposizioni più precise ed efficaci, dal 2008 gli 800 000 franchi approntati ogni anno sono destinati a progetti innovativi per la valorizzazione della lana all'interno del Paese e per la raccolta, la cernita e il lavaggio della lana di pecora indigena. Nell'ambito dei progetti innovativi vengono fabbricati, ad esempio, pannelli isolanti, imbottiture per materassi e cuscini o tessuti in lana di pecora.

### *Legge sulle epizootie*

In virtù dell'articolo 62 capoverso 1 LFE, in relazione alle misure ordinate per eradicare l'encefalopatia spongiforme bovina (ESB), la Confederazione può, entro i limiti dei crediti stanziati, concedere contributi per i costi di eliminazione dei sottoprodotti di origine animale. Questo articolo di legge costituisce, dal 2004, la base dell'ordinanza concernente l'assegnazione di contributi ai costi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale<sup>108</sup>. Attraverso il divieto di somministrare proteine di origine animale agli animali da reddito a seguito dall'ESB, è stata posta una condizione che genera maggiori costi, cofinanziati dalla Confederazione. Per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale vengono stanziati circa 50 milioni di franchi l'anno. Il finanziamento di queste uscite nella PA 2007 ha potuto essere motivato con i ricavi supplementari della vendita all'asta dei contingenti doganali di carne. Siccome il versamento di contributi per lo smaltimento è vincolato alla corretta notifica alla banca dati sul traffico di animali da parte dei detentori di animali, questo tipo di contributo serve anche a instaurare una certa disciplina nell'effettuare le notifiche e di conseguenza a garantire un elevato livello di tracciabilità.

In Svizzera e nell'UE si è innescato un dibattito sulla possibilità di riutilizzo dei sottoprodotti di origine animale pregiati in maniera ecologicamente ed economicamente adeguata nell'alimentazione animale. Cresce la pressione politica su un allentamento del divieto di somministrare proteine di origine animale. Nell'UE, nei prossimi anni sarà possibile una progressiva reintroduzione di tali sottoprodotti nell'alimentazione di suini e pollame. Tuttavia, i sottoprodotti di suini potranno essere somministrati soltanto al pollame e quelli di pollame soltanto ai suini. Ciò implica che i sottoprodotti dovrebbero essere raccolti e trasformati separatamente in base alla specie animale. Questa separazione del flusso delle merci genera costi supplementari. Per tale motivo c'è da aspettarsi che, a medio o a lungo termine, nell'UE il divieto di somministrare sottoprodotti di origine animale con restrizioni e condizioni sarà allentato. La Svizzera deve allinearsi al contesto europeo. Se decidesse di non seguire lo stesso percorso, verrebbe messa a repentaglio l'equivalenza delle legislazioni veterinaria e alimentare come sancito negli accordi con l'UE.

Il postulato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale<sup>109</sup> è stato accolto il 2 dicembre 2009. Il rapporto che il Consiglio federale è stato incaricato di redigere all'attenzione del Parlamento sarà licenziato presumibilmente dopo la consultazione. Le eventuali conseguenze sull'articolo 62 LFE potranno essere integrate nel messaggio sulla PA 14-17.

<sup>108</sup> RS 916.407

<sup>109</sup> 09.3981 Po della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, Contributi per l'eliminazione dei rifiuti derivanti dal bestiame bovino e dal bestiame minuto (misure contro l'ESB), 13 novembre 2009.

### 2.2.2.2 Concetto

#### *Orientamento della produzione, aiuti all'economia lattiera e misure transitorie*

Diversi articoli della LAgr sono divenuti obsoleti con lo smantellamento del contingentamento lattiero statale, la conclusione della fase transitoria dell'abbandono anticipato nonché la soppressione degli aiuti nel settore lattiero. Lo stesso dicasi per le misure transitorie relative alla ripartizione dei contingenti doganali di carne e alla lana di pecora. Inoltre deve essere aggiornato un rinvio nell'articolo 28 LAgr.

⇒ *Abrogazione degli articoli 30-36a, 40-42, 167, 187 capoversi 2-9 e 11-13 (ev. 14; se l'Unione svizzera per il commercio del formaggio SA in liq. è sciolta), art. 187b cpv. 1-4 e 6-7 LAgr.*

⇒ *Modifica dell'articolo 28 capoverso 2 LAgr.*

#### *Contratti d'acquisto di latte*

Sul mercato lattiero è importante che vi siano condizioni stabili per mantenere e promuovere il valore aggiunto a tutti i livelli. Si deve puntare sul consolidamento dei rapporti contrattuali tra gli addetti alla trasformazione del latte e i loro fornitori. La definizione di standard per i contratti d'acquisto di latte è tuttavia una misura di solidarietà della categoria (art. 8 LAgr). Ciò consente di stabilire e applicare in modo rapido standard idonei alla pratica. Questo processo è più mirato di un disciplinamento da parte della Confederazione. Se vengono adempiute le condizioni giuste l'articolo 9 LAgr, vi è inoltre la possibilità d'inoltrare al Consiglio federale una richiesta di estensione degli standard per i contratti d'acquisto di latte ai non membri. Conformemente alla decisione del Parlamento nel quadro della PA 2011, i capoversi 1-3 dell'articolo 36b LAgr sono applicabili soltanto fino al 30 aprile 2015. Le disposizioni concernenti i contratti esclusivi di cui al capoverso 4 vigono a tempo indeterminato. Tuttavia, finora non sono mai stati utilizzati e risultano, pertanto, non necessari. Per questi motivi si propone di abrogare l'articolo 36b LAgr a partire dal 1° maggio 2015.

⇒ *Abrogazione dell'articolo 36b LAgr con effetto al 1° maggio 2015.*

#### *Supplemento per il latte trasformato in formaggio*

Il supplemento per il latte trasformato in formaggio deve restare il punto cardine del sostegno dell'economia lattiera e casearia. Esso mira a compensare il divario nella protezione doganale tra la linea "gialla" (formaggio) e quella "bianca" (altri latticini). L'ammontare del supplemento e i presupposti per poterne beneficiare devono continuare ad essere stabiliti dal Consiglio federale. Per l'importo sono determinanti i fondi disponibili a preventivo e i volumi di produzione casearia. Per i supplementi per il latte trasformato in formaggio si prevedono circa 230 milioni di franchi l'anno. Il capoverso 3 può essere abrogato senza sostituzione visto che questa disposizione è limitata al periodo 2008-2011.

⇒ *Abrogazione dell'articolo 38 capoverso 3 LAgr.*

*Supplemento per il foraggiamento senza insilati*

Il supplemento per il foraggiamento senza insilati va mantenuto a garanzia del sostegno della produzione di formaggi a base di latte crudo di prima qualità quali Le Gruyère AOC, Emmentaler AOC, Appenzeller®, Sbrinz AOC, eccetera. Nell'ambito della strategia della qualità della Confederazione, questo provvedimento consente di promuovere la notevole valenza di questi formaggi, soprattutto sul fronte delle esportazioni. La produzione lattiera senza insilati permette inoltre di sfruttare adeguatamente i pascoli con un'elevata biodiversità. Il Consiglio federale deve avere la facoltà, anche in futuro, di fissare l'ammontare del supplemento, le varietà di formaggio a cui questo è destinato e le rispettive condizioni. Per l'importo sono determinanti i fondi disponibili a preventivo e i volumi di produzione casearia. Per i supplementi per il foraggiamento senza insilati si prevedono circa 33 milioni di franchi l'anno. Il capoverso 3 può essere abrogato senza sostituzione visto che questa disposizione è limitata al periodo 2008-2011.

⇒ *Abrogazione dell'articolo 39 capoverso 3 LAgr.*

*Versamento dei supplementi*

È stato analizzato il rischio, messo in evidenza dal CFF, che i supplementi non arrivino direttamente ai produttori (art. 38 cpv. 1 e art. 39 cpv. 1 LAgr). Questi articoli indicano le persone che hanno diritto ai supplementi, ma non la procedura per il rispettivo versamento. Sia nell'ordinanza del 7 dicembre 1998<sup>110</sup> sul sostegno del prezzo del latte (OSL) sia nella vigente OSL del 25 giugno 2008<sup>111</sup>, il Consiglio federale ha fissato la procedura di versamento. Dall'entrata in vigore, il 1° maggio 2009, di queste disposizioni procedurali, non si è a conoscenza di alcun caso in cui la persona avente diritto a supplementi non li abbia percepiti. Il rischio temuto è, di fatto, molto esiguo. Pertanto non si propone alcuna modifica delle disposizioni legali in relazione al versamento dei supplementi.

*Monitoraggio del mercato lattiero*

Le disposizioni sull'obbligo di notifica dei dati sul latte giusta l'articolo 43 LAgr si sono rivelate efficaci. Esse devono essere mantenute per l'esecuzione delle misure di politica agricola (versamento dei supplementi), per la promozione della trasparenza sul mercato lattiero e per l'adempimento degli impegni internazionali (accordo di cooperazione con l'UE in materia di statistica). L'UFAG continuerà a fornire analisi dei dati sul latte al grande pubblico e alle cerchie interessate. Anche la rilevazione dei prezzi alla produzione, al dettaglio e al consumo di latte e latticini sarà mantenuta onde consentire di calcolare i margini lordi e gli indici dei prezzi (art. 27 LAgr). Al momento non sono necessarie modifiche a livello di legge né di ordinanza.

<sup>110</sup> RU 1999 1226

<sup>111</sup> RS 916.350.2

### *Ripartizione dei contingenti doganali di carne*

Il Gruppo di lavoro “Sistema d'importazione per la carne”, istituito dal DFE, ha formulato proposte di ottimizzazione<sup>112</sup>. Le cerchie interessate possono esprimersi al riguardo nel quadro della consultazione sulla PA 14-17. Per realizzare tali proposte sarebbe necessario modificare la legge (cfr. capitolo 4.3 del rapporto).

### *Classificazione della qualità e sorveglianza dell'andamento del mercato sui mercati pubblici*

In linea di massima, le disposizioni sulla classificazione della qualità e sulla sorveglianza dell'andamento del mercato sui mercati pubblici giusta gli articoli 49 e 51 capoverso 1 lettere b e c LAgr si sono rivelate efficaci. Per quanto concerne i mercati di vitelli vanno tuttavia prese in considerazione alcune modifiche a livello di ordinanza. In particolare occorre verificare come si svolgono i mercati di vitelli e se tali mercati sono necessari.

⇒ *Modifica dell'ordinanza sul bestiame da macello.*

### *Effettivi massimi*

Dal 1° luglio 2011, in Svizzera è vietato somministrare ai suini sottoprodotti di macelli e macellerie e resti di cibo. In tal modo si garantisce l'equivalenza tra le disposizioni della legislazione veterinaria a livello svizzero e nell'UE. La competenza, spettante al Consiglio federale, di rilasciare autorizzazioni eccezionali per gli effettivi massimi consentiti in aziende che utilizzano sottoprodotti di macelli e macellerie può essere stralciata. Resta invariata la possibilità di deroga per le aziende che somministrano sottoprodotti di aziende di trasformazione del latte e di prodotti alimentari. I sottoprodotti di origine animale che potranno ancora essere somministrati saranno stabiliti, come finora, dalla legge sulle epizootie e dall'ordinanza concernente l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale (OESA).

⇒ *Modifica dell'articolo 46 capoverso 3 lettera b LAgr.*

### *Provvedimenti volti a sgravare il mercato della carne e delle uova*

I provvedimenti di sgravio del mercato in caso di eccedenze stagionali o di eccedenze temporanee di altro tipo sul mercato della carne devono essere mantenuti (art. 50 cpv. 1 LAgr). In tal modo, si potrà continuare ad attenuare i picchi d'offerta di carne di vitello che si registrano in particolare in primavera. Per i provvedimenti di sgravio si prevede lo stanziamento di circa 4 milioni di franchi l'anno.

Le misure di valorizzazione per il mercato delle uova sono state analizzate dal PFZ nel 2002<sup>113</sup>. Lo studio attribuisce alle azioni di spezzatura e di vendita a prezzo ridotto un certo effetto stabilizzante sui prezzi alla produzione. Sul mercato delle uova il calo della domanda, soprattutto dopo Pasqua, è decisamente notevole. È pertanto opportuno stabilizzare il mercato delle uova in questo periodo con un

<sup>112</sup> Il rapporto è pubblicato su

<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00201/index.html?lang=it>.

<sup>113</sup> Staatliche Marktinterventionen unter besonderer Berücksichtigung vertikaler Vertragsproduktion. Parte IV: Eiermarktanalyse; B. Koch, P. Rieder, PF Zurigo.

finanziamento di un massimo di 2 milioni di franchi l'anno (art. 52 lett. b LAgr). Non essendo in vigore, ormai da anni, alcuna misura fondata sull'articolo 52 lettera a LAgr, tale disposizione può essere abrogata. In virtù dell'articolo 27 LAgr, i principali prezzi e margini lordi effettivamente realizzati nonché la loro evoluzione a lungo termine sul mercato della carne e delle uova continueranno ad essere monitorati dall'UFAG.

⇒ *Abrogazione dell'articolo 52 lettera a LAgr e nuova formulazione dell'articolo 52 LAgr.*

#### *Contributi d'infrastruttura per i mercati pubblici nella regione di montagna*

Malgrado l'attuale domanda piuttosto esigua di contributi d'infrastruttura per i mercati pubblici nella regione di montagna, l'articolo 50 capoverso 2 LAgr va mantenuto. Questo strumento permette d'incentivare in maniera mirata una migliore commercializzazione di animali nella regione di montagna.

#### *Valorizzazione della lana di pecora*

Dopo la revisione totale del 2008 dell'ordinanza concernente la valorizzazione della lana di pecora indigena, si sostengono in particolare progetti innovativi. Considerato il modesto credito di 800 000 franchi l'anno e gli effetti positivi su un'opportuna valorizzazione a livello nazionale, tale misura va mantenuta.

#### *Legge del 1° luglio 1966<sup>114</sup> sulle epizoozie*

Il sostegno del settore del bestiame da macello e della carne attraverso contributi per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale per un ammontare di circa 50 milioni di franchi l'anno si è rivelato efficace. È opportuno fare in modo che esso non sia più legato solamente a misure concernenti l'ESB, bensì possa venir concesso anche in altre situazioni concernenti la legislazione sulle epizoozie, che generano disposizioni costose per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale (SOA). Da un lato, vi sono, infatti, anche altre epizoozie che potrebbero comportare restrizioni o divieti nell'impiego di SOA, dall'altro è prevedibile che rimarranno in vigore restrizioni o divieti nel foraggiamento di SOA nonostante l'ESB sia praticamente (quasi) debellata. Affinché la base legale possa coprire tutte le diverse situazioni inerenti alla legislazione sulle epizoozie, deve essere trasferita in una disposizione che non sia più focalizzata unicamente sull'ESB. La norma deve essere pertanto trasferita dall'articolo 62 all'articolo 37 LFE. Il mantenimento della base legale per i contributi per lo smaltimento è importante anche per garantire l'efficienza del controllo del traffico di animali. L'incentivo finanziario per i detentori di animali affinché provvedano alla corretta notifica nella banca dati sul traffico di animali ha dato buoni frutti. Le espressioni “scarti di carne” e “scarti” vanno sostituite con "SOA". Il capoverso 6 non viene trasferito all'articolo 37 LFE, già che i tre Uffici federali (UFSP, UFAG e UFV) hanno pubblicato il programma delle misure già nel 2004, adempiendo tale mandato.

⇒ *Abrogazione dell'articolo 62 LFE e trasferimento delle disposizioni nell'articolo 37 LFE.*

## **2.2.3                    Produzione vegetale**

### **2.2.3.1                Contesto**

Nel 2009, i prodotti di origine vegetale hanno rappresentato il 48 per cento circa del valore della produzione di beni agricoli (UST, Conto economico dell'agricoltura). In testa alla classifica c'è l'ortoflorovivaismo (16%) seguito da foraggicoltura (11%), campicoltura (10%), frutticoltura (5.7%) e vitivinicoltura (4.9%). In base alla rilevazione della struttura aziendale agricola (UST), delle circa 60 000 aziende agricole presenti in Svizzera, nel settore produzione vegetale ne erano attive 16 000; più precisamente 4 600 aziende dedite alla campicoltura, 1 200 all'ortoflorovivaismo, 4 300 a colture perenni e 5 800 erano aziende miste. In media la produzione vegetale svizzera è inferiore al fabbisogno e pertanto sono necessarie importazioni complementari di portata variabile.

La superficie coltiva aperta in Svizzera è tendenzialmente in calo dopo aver toccato il picco massimo di 316 000 ettari nel 1990. Un'analisi dei cambiamenti intervenuti nelle superfici negli ultimi 10 anni mostra che la superficie coltiva aperta, nel 2009 rispetto alla media degli anni 2000-2002, è diminuita di 15 100 ettari circa, a 275 400 ettari.

**Utilizzazione della SAU nell'arco di un decennio**

	2000/02	2009	2000/02-2009	
	ha	ha	ha	%
SAU totale	1'071'131	1'055'684	-15'447	-1.4
Restante SAU	662'998	650'470	-12'528	-1.9
Totale superficie coltiva	408'133	405'214	-2'919	-0.7
Prati artificiali	117'671	129'813	12'142	10
Superficie coltiva aperta	290'462	275'401	-15'061	-5.2
Cereali panificabili	96'527	86'692	-9'835	-10
Frumento	91'045	80'798	-10'247	-11
Altro	5'481	5'894	412	7.5
Cereali da foraggio	82'049	66'150	-15'899	-19
Orzo	42'916	30'891	-12'025	-28
Mais da granella	22'281	16'713	-5'568	-25
Frumento	-	7'132	7'132	
Altro	16'853	11'415	-5'438	-32
Semi oleosi	19'708	26'216	6'508	33
Colza	14'263	21'434	7'171	50
Altro	5'445	4'782	-663	-12
Granoturco da silo e verde	40'652	46'126	5'474	13
Barbabietole da zucchero	17'886	20'191	2'306	13
Patate	13'799	11'215	-2'584	-19
Piante proteiche	3'514	4'035	521	15
Maggesi verdi e fioriti	3'392	2'379	-1'013	-30
Altra superficie coltiva aperta	12'936	12'397	-539	-4.2

Fonte: UST

Tabella 20

**Superfici di colture speciali nell'arco di un decennio**

	2000/01	2008/09	2000/01-2008/09	
	ha	ha	ha	%
Colture di frutta a granelli	5'710	5'052	-658	-12
Colture di frutta a nocciolo	1'205	1'461	256	21
Bacche	608	620	12	2
Verdure da pieno campo <sup>1</sup>	8760	10692	1932	22
Verdure in serra <sup>2</sup>	338	392	54	16
Vitigni rossi	7'958	8'574	616	8
Vitigni bianchi	7'100	6'245	-855	-12

<sup>1</sup> Coltivazione a più riprese nell'arco di un anno, esclusa la verdura da trasformazione

<sup>2</sup> Superficie costruita

Fonti: ASF, CSO, UFAG

I continui sforzi nel settore delle novità vegetali tesi a migliorare le sementi dal profilo della qualità, della resistenza e della resa sono alla base degli aumenti di rendimento. I maggiori rendimenti sono fondamentali per incrementare la produzione di grano tenero (frumento panificabile e da foraggio), visto che l'aumento della superficie coltivata a frumento da foraggio non consente di compensare la riduzione della superficie messa a frumento panificabile.

Tabella 21

**Volumi di produzione di colture campicole nell'arco di un decennio (tonnellate)**

	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Grano tenero	521 667	537 000	3
Orzo	255 500	198 100	-21
Mais da granella	206 333	174 000	-16
Colza	43 684	66 400	45
Barbabietole da zucchero	1 288 852	1 719 707	27
Patate	539 933	515 000	-9

Fonte: Rilevamenti statistici e stime su agricoltura e alimentazione, USC.

**Volumi di produzione di altre colture vegetali nell'arco di un decennio -  
(tonnellate / hl per il vino)**

	2000/01	2008/09	2000/01-2008/09 [%]
Mele e pere (di coltivazione)	168 538	174 435	4
Frutta a nocciolo (da tavola)	5 483	10 148	85
Bacche	6 420	6 821	6
Verdura (escl. quella da trasformazione)	273 129	341 498	25
Vino rosso	605 974	586 775	-3
Vino bianco	603 848	526 767	-13

Fonti: ASF, CSO, UFAG

Le modifiche apportate alla politica agricola dal 1999 hanno accresciuto le condizioni concorrenziali della produzione vegetale e delle aziende di trasformazione dei settori a valle. La graduale riduzione dei prezzi soglia degli alimenti per animali ha contribuito in maniera sostanziale a rendere più competitiva la produzione animale. L'economia vitivinicola si evolve in un mercato più aperto in seguito alla globalizzazione, raggiunta nel 2001, dei contingenti doganali d'importazione. L'orientamento del settore a dei vini di qualità e il sostegno della Confederazione alla riconversione delle varietà di vite hanno determinato un ulteriore aumento del valore di produzione dal 2008. L'abolizione, nel 2009, dei mandati di trasformazione delle barbabietole da zucchero e dei semi oleosi nonché di quelli di valorizzazione delle patate ha permesso di adeguare meglio la produzione alla domanda di mercato. Un sostegno diretto ai produttori, sotto forma di contributi alla coltivazione, ha sostituito i mandati di prestazione nei casi in cui la protezione doganale non era sufficiente a mantenere la competitività della produzione indigena. I sussidi all'esportazione, volti a stabilizzare i mercati, soprattutto quelli di mele e pere, sono stati aboliti a fine 2009. Da diversi anni è in atto un adeguamento del settore alla nuova situazione di mercato, soprattutto attraverso la modernizzazione delle colture e la riduzione delle superfici. Per la maggior parte della produzione vegetale la protezione doganale resta alta e ciò rende questo strumento un elemento fondamentale dei disciplinamenti dei mercati.

*Campicoltura*

Il fabbisogno annuo di cereali panificabili ammonta a 450 000 tonnellate circa. Sebbene le superfici messe a cereali panificabili negli ultimi dieci anni abbiano subito una riduzione del 10 per cento, toccando quota 86 700 ettari, si registra un'eccedenza di cereali panificabili considerate le importazioni del 2009. Di conseguenza, la Federazione svizzera dei produttori di cereali (FSPC) ha declassato 35 000 tonnellate circa di cereali panificabili del raccolto 2009 da impiegare come foraggio, provvedendo a proprie spese a una misura di sgravio del mercato. Si può constatare che la superficie attualmente coltivata a cereali panificabili in Svizzera è sufficiente per coprire il fabbisogno se le condizioni meteorologiche non riservano sorprese.

I suini, il bestiame bovino e il pollame ogni anno consumano circa 1,4 milioni di tonnellate di alimenti composti<sup>115</sup>. La flessione della produzione indigena di cereali da foraggio implica un aumento delle importazioni di alimenti per animali mantenendo gli stessi livelli di effettivo di bestiame. Nel 2009 si sono rese necessarie importazioni supplementari di cereali da foraggio<sup>116</sup> per un totale di 330 000 tonnellate circa.

### *Protezione doganale*

Nel settore foraggero si applica il sistema del prezzo soglia con aliquote di dazio variabili. Il Consiglio federale e il DFE stabiliscono il prezzo d'obiettivo (prezzi soglia e valori indicativi d'importazione) dei singoli prodotti. I tributi doganali specifici per le varie merci sono dati dalla differenza tra i prezzi d'importazione franco frontiera e i prezzi d'obiettivo. In virtù dell'articolo 20 LAgr, spetta all'Ufficio federale dell'agricoltura stabilire, di norma ogni tre mesi, le aliquote di dazio adeguate all'andamento dei prezzi delle merci. Per accrescere la competitività del settore dell'allevamento, dal 2005 il livello dei prezzi dei cereali da foraggio è stato ridotto di 10 franchi il quintale mediante l'aggiustamento dei prezzi d'obiettivo.

Nel 2009 è stato esaurito il contingente doganale dei cereali panificabili pari a 70 000 tonnellate. La liberazione è avvenuta in quattro tranches e le quote di contingente sono state ripartite in base all'ordine d'entrata delle domande di sdoganamento alla frontiera. Data la crescente volatilità dei prezzi, l'aliquota di dazio del contingente, che non può superare i 23 franchi il quintale, viene verificata trimestralmente. L'imposizione doganale sui cereali trasformati destinati all'alimentazione umana (farina) è vincolata alla materia prima attraverso valori di resa e un dazio supplementare pari a 20 franchi il quintale. Le importazioni fuori contingente sono tassate in base a un'aliquota di dazio fuori contingente pari a 76 franchi il quintale. In analogia alla riduzione dei prezzi soglia dei cereali da foraggio, dal 2005 anche l'aliquota di dazio del contingente è stata diminuita di 10 franchi il quintale. Questa riduzione della protezione doganale è stata parzialmente compensata attraverso aumenti dei contributi supplementari per i terreni coltivati aperti e le colture perenni. Ciò non ha tuttavia ridotto la differenza di prezzo tra i cereali panificabili e quelli da foraggio a un livello proporzionalmente comparabile a quello osservato sul mercato europeo. Essendo la redditività dei cereali panificabili maggiore, essi sono privilegiati nell'avvicendamento delle colture a scapito dei cereali da foraggio. L'estensione dei prati artificiali e delle superfici messe a mais da silo indica che questo tipo di produzione e impiego possiede una maggiore attrattiva economica rispetto alla coltivazione dei cereali da foraggio. Al continuo calo dei cereali da foraggio hanno contribuito anche altre colture erbacee da pieno campo, rese più interessanti dal progresso tecnico e organizzativo e, in alcuni casi, dai contributi di coltivazione.

In linea di principio, il Parlamento fissa le aliquote di dazio, ma in determinati casi è l'esecutivo ad averlo autorizzato. Conformemente all'articolo 10 capoverso 3 della

<sup>115</sup> Miscela di cereali a elevato contenuto calorico basate sulle esigenze nutritive e fisiologiche, residui ad alto apporto proteico della produzione di olio vegetale e/o colture campicole, minerali, oligoelementi e vitamine.

<sup>116</sup> Grano tenero (161 700 t), riso (61 100 t, di cui 60 200 t di riso a scopo foraggero), mais (60 100 t), orzo (21 300 t), avena (21 100 t), sorgo da granella (2 000 t), segale (700 t), grano duro (600 t), miglio (400 t), triticale (300 t), grano saraceno (100 t).

legge del 9 ottobre 1986<sup>117</sup> sulla tariffa delle dogane (LTD), il Consiglio federale può delegare al DFE la competenza di fissare le aliquote di dazio, se le condizioni di mercato richiedono adeguamenti frequenti. Le aliquote di dazio per lo zucchero e i cereali destinati all'alimentazione umana sono fissate secondo le modalità di calcolo definite dal DFE rispettivamente negli articoli 5a e 5b dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulle importazioni agricole. Mensilmente l'UFAG verifica le aliquote di dazio sullo zucchero in base allo schema di calcolo e, se necessario, propone al DFE di adeguarle. Nel caso dei cereali destinati all'alimentazione umana si procede alla verifica standardizzata, ed eventualmente alla richiesta di adeguamento al DFE, su base trimestrale. A garanzia della massima prevedibilità e continuità, le modalità di calcolo sono state fissate nell'OIAgr. La trasparenza di questa procedura fa sì che dal calcolo concreto delle aliquote di dazio si ottenga un valore contabile per ogni voce di tariffa doganale. Grazie alle rigide disposizioni e alla trasparenza garantita, il calcolo delle aliquote di dazio soggette a frequenti adeguamenti non lascia margine di manovra.

#### *Contributi di coltivazione*

Al fine di assicurare un approvvigionamento adeguato di zucchero indigeno (art. 54 LAgr) nonché di oli vegetali e proteine (art. 56 LAgr), la Confederazione può versare contributi per la produzione di barbabietole da zucchero, semi oleosi e leguminose a granelli.

Giusta l'articolo 59 LAgr vengono promosse la coltivazione da piante da fibra e la trasformazione di materie prime rinnovabili in impianti pilota e di dimostrazione. Nonostante i contributi di coltivazione stanziati, la competitività delle colture da fibra indigene è scarsa e il loro raccolto può essere impiegato solo a basso valore aggiunto, ad esempio come combustibile, materiale per lettiera o copertura. Nel corso di un decennio la superficie coltivata a miscanto pluriennale è diminuita dell'11 per cento a 230 ettari.

Per i tuberi-seme di patate e le sementi di mais e piante foraggere, in virtù dell'articolo 140 capoverso 3 LAgr vengono versati contributi di coltivazione. La promozione garantisce, da un lato, la produzione di materiale vegetale e sementi di alta qualità e, dall'altro, la preservazione delle cognizioni tecniche nel campo della moltiplicazione.

#### *Colture speciali e vitivinicoltura*

##### *Adeguamento della produzione*

Nel quadro della PA 2007 è stato decretato il sostegno di misure di riconversione varietale della superficie viticola svizzera. All'epoca si stimava una superficie eccedentaria pari a 500-1 000 ettari coltivati a Chasselas e Müller-Thurgau. La misura era finalizzata a sostenere l'estirpazione delle vigne e la loro sostituzione, su decisione dei viticoltori, con specialità bianche o con varietà di vitigni rossi. L'articolo 66 stabilisce che i contributi possono essere versati fino a fine 2011.

<sup>117</sup> RS 632.10

Tra il 2003 e il 2009 sono stati versati contributi federali a favore di 573,4 ettari. L'aiuto stanziato ammonta a 13,7 milioni di franchi circa. Per il 2010 e il 2011 le notifiche raggiungono i 54,5 ettari. Una volta portata a termine questa misura saranno stati riconvertiti circa 625 ettari di vigneti.

Dal 2004 (PA 2007) vengono sostenute le iniziative di produttori che diversificano la propria attività dedicandosi a colture ortofrutticole perenni, per le quali non vige alcuna protezione doganale. Il versamento di contributi fino a concorrenza del 30 per cento dell'investimento nel capitale vegetale è limitato a fine 2011 giusta l'articolo 58. Nei sette anni di attuazione, le iniziative hanno interessato circa 280 ettari di colture innovative, segnatamente asparagi, uva da tavola e mirtilli nonché 20 ettari di colture di frutta a granelli riconvertiti in colture di ciliegio o pruno di varietà precoci o tardive. Il sostegno è ammontato a 3,6 milioni di franchi.

#### *Sostegno del mercato frutticolo*

Nell'ambito della PA 2011, a fine 2009 sono state soppresse le sovvenzioni all'esportazione di concentrati di succhi di frutta e di prodotti a base di ciliegie. I contributi a copertura dei costi di stoccaggio di concentrati di succo di mela e di pera sono stati corretti al ribasso, riducendo i quantitativi massimi sostenuti a partire dal 1° gennaio 2010. Anche dopo questo adeguamento, il sostegno a scorte eccedenti il normale approvvigionamento degli stabilimenti di ammostatura permette sempre di assorbire le fluttuazioni delle rese annuali. L'approvvigionamento in materie prime indigene di qualità è assicurato anche quando la fioritura dei frutteti di alberi ad alto fusto è scarsa, ad esempio a causa del fenomeno dell'alternanza, e i prezzi alla produzione sono più stabili in caso di eccedenza nell'offerta. Non è necessario ricorrere a importazioni compensative di concentrati. Per i prodotti di frutta senza protezione doganale, la differenza di prezzo tra la frutta svizzera e quella d'importazione può essere parzialmente compensata onde contribuire a mantenere sbocchi di mercato nell'industria di trasformazione. Ad essere sostenuto attraverso questa misura è soprattutto il mercato delle ciliegie da conserva.

### **2.2.3.2 Concetto**

#### *Campicoltura*

L'obiettivo della modifica proposta è creare condizioni quadro ottimali per lo sviluppo di una produzione vegetale variata, orientata al mercato e sostenibile nonché per filiere di produzione efficienti. Considerato l'attuale fabbisogno di cereali sul piano interno e il livello eterogeneo di protezione doganale per i cereali panificabili e quelli da foraggio, è necessario contrastare il calo della produzione di cereali da foraggio.

#### *Contributo per singole colture*

Al fine di raggiungere un'adeguata sicurezza dell'approvvigionamento, per le colture che forniscono, direttamente o indirettamente, un importante contributo all'alimentazione e che godono di una protezione doganale insufficiente, deve essere possibile versare un aiuto supplementare a complemento dei contributi per la sicurezza

dell'approvvigionamento (cfr. n. 2.3.2.5; contributo di base e contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni). L'avvicendamento variato delle colture, grazie alle sufficienti pause tra una coltura e l'altra, utili nella lotta alle malattie, contribuisce a impiegare in modo più efficiente le risorse e a preservare la varietà del paesaggio rurale. La coltivazione annuale di diverse colture consente di conservare il know-how e, laddove necessario, crea le basi per poter orientare in tempo utile la produzione e la trasformazione secondo la domanda attuale verso l'alimentazione della popolazione, sia ciò in maniera diretta o indiretta.

Il contributo per le singole colture non ha l'obiettivo di compensare le fluttuazioni di prezzo dovute alle condizioni di mercato. Importo e colture favorite vanno verificati ogni quattro anni, sempre che cambiamenti nel disciplinamento del mercato non impongano adeguamenti al di fuori di questi termini. Per determinare le colture interessate e il livello di contribuzione, il Consiglio federale considera, in particolare, la valenza della coltura o del gruppo di colture per l'approvvigionamento di base della popolazione, l'attrattiva economica relativa e l'evoluzione del grado di autoapprovvigionamento del prodotto o dei prodotti in questione.

Gli articoli 54 e 56 vanno sostituiti con un nuovo articolo 54 che dà modo alla Confederazione di versare contributi per le singole colture che sono o potrebbero diventare importanti per l'approvvigionamento della popolazione. L'abrogazione dell'articolo 55 non comporta alcun ulteriore adeguamento, poiché, giusta l'articolo 17 LAgr, per determinare i dazi all'importazione la Confederazione deve tenere conto della situazione interna in materia di approvvigionamento nonché delle possibilità di smercio per analoghi prodotti indigeni e, giusta l'articolo 9 LAgr, il Consiglio federale può emanare prescrizioni a sostegno delle misure di solidarietà.

Mediante i nuovi contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento si intende aumentare il livello di sostegno per le colture campicole rispetto a quello per le superfici inerbite e, di conseguenza, migliorare l'attrattiva economica dei cereali da foraggio (cfr. n. 3.5.3). Per aumentare effettivamente l'interesse verso i cereali da foraggio vanno ridotti in maniera corrispondente i contributi specifici per i semi oleosi, le barbabietole da zucchero, le piante proteiche, i tuberi-seme di patate, le sementi di mais e quelle di piante foraggere, nonché diminuiti di 3 franchi il quintale, con effetto al 1° luglio 2014, il prezzo di riferimento e il tributo doganale massimo per i cereali panificabili. Il contributo di coltivazione specifico per le barbabietole da zucchero sarà ridotto in misura maggiore rispetto all'aumento del sostegno per le colture campicole, onde tener conto dell'autoapprovvigionamento netto elevato del mercato indigeno e della sua considerevole attrattiva economica relativa. La modifica del tributo doganale per i cereali panificabili ha luogo a livello d'ordinanza, ragion per cui i provvedimenti non devono essere adeguati a livello di legge.

Mediante questo nuovo livellamento, compresa la riduzione dei dazi, i cereali panificabili rimangono la coltura di riferimento economicamente più interessante. È inoltre possibile allineare i mercati dei cereali panificabili e di quelli da foraggio verso un sistema comune di protezione doganale evitando d'introdurre un contributo specifico per i cereali da foraggio che avrebbe svantaggi seri e onerosi a livello di attuazione.

Visto che le piante da fibra non sono riuscite a imporsi sul mercato per usi tecnici (p.es. stampi, materiale da costruzione) da quando sono stati introdotti i contributi di

coltivazione per queste colture, non verranno più stanziati contributi specifici. Il valore aggiunto per i prodotti vegetali nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali è maggiore per cui non verrà più promosso l'utilizzo negli impianti pilota e di dimostrazione. Pertanto l'articolo 59 va definitivamente abrogato.

⇒ *Modifica dell'articolo 54 LAgr.*

⇒ *Abrogazione degli articoli 55, 56 e 59 LAgr.*

#### *Determinazione delle aliquote di dazio*

Per la protezione doganale sono determinanti i prezzi di riferimento fissati dal Consiglio federale; per lo zucchero vale il principio secondo cui per la merce importata sdoganata si applica lo stesso prezzo dello zucchero praticato sul mercato interno europeo. Questo principio si basa sul Protocollo 2 dell'accordo di libero scambio del 1972 concordato con l'UE. Le aliquote di dazio per lo zucchero e i cereali destinati all'alimentazione umana sono verificate secondo una procedura prestabilita e trasparente a scadenza mensile o trimestrale e sottoposte spesso ad adeguamenti dettati dalla situazione di mercato. Siccome non vi è alcun margine di manovra nel calcolo e gli adeguamenti vanno presumibilmente effettuati più di una volta l'anno, per ragioni economico-amministrative, in futuro le aliquote di dazio saranno fissate dall'UFAG, tenendo conto dell'accordo con l'UE. Per gli adeguamenti frequenti delle aliquote di dazio mediante la modifica dell'articolo 10 capoverso 3 della legge sulla tariffa delle dogane il Consiglio federale, dal 1° gennaio 2014, potrà delegare la competenza al DFE o all'UFAG.

⇒ *Modifica dell'articolo 10 capoverso 3 LTD.*

#### *Colture speciali e vitivinicoltura*

L'articolo 66 (contributi di riconversione) è obsoleto e viene pertanto stralciato. Lo stesso dicasi per l'articolo 58 capoverso 2. Non sono previste modifiche per le altre misure di sostegno alla frutticoltura. Sono state adeguate nel quadro della PA 2011 e conservano la loro pertinenza nell'attuale contesto di mercato.

⇒ *Abrogazione dell'articolo 58 capoverso 2 e dell'articolo 66 LAgr.*

## **2.3 Pagamenti diretti (titolo terzo LAgr)**

### **2.3.1 Contesto**

#### **2.3.1.1 Attuale sistema dei pagamenti diretti**

I pagamenti diretti sono uno degli strumenti principali della politica agricola. Dall'inizio degli anni '90 hanno acquisito un'importanza sempre maggiore. La loro introduzione ha consentito di disaccoppiare sempre più il sostegno dalla produzione, di

migliorare la fornitura di prestazioni d'interesse generale conformemente all'articolo 104 Cost.<sup>118</sup> e di garantire uno sviluppo socialmente sostenibile.

#### *Panoramica dell'attuale sistema dei pagamenti diretti*

Per poter beneficiare dei pagamenti diretti, attualmente le aziende devono fornire la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER). Essa comprende una congrua detenzione degli animali da reddito, un bilancio di concimazione equilibrato, una quota adeguata di superfici di compensazione ecologica, un avvicendamento disciplinato delle colture, un'idonea protezione del suolo, una selezione e un'utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari. Altri presupposti fondamentali per poter beneficiare dei pagamenti diretti sono l'osservanza della legislazione sulla protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali, un volume di lavoro minimo nell'azienda espresso in unità standard di manodopera (USM), le esigenze in materia di formazione agricola nonché la condizione che l'azienda coltivi il suolo e sia contadina. Infine vigono diverse limitazioni per quanto riguarda i pagamenti diretti (limite d'età, graduazione dei contributi in funzione della superficie e del numero di animali, valori limite per l'ammontare dei contributi per USM nonché limiti di reddito e di sostanza).

L'attuale sistema dei pagamenti diretti comprende pagamenti diretti generali ed ecologici. Contempla i seguenti strumenti.

*Tabella 23*

#### **Strumenti dell'attuale sistema dei pagamenti diretti**

<b>Tipo di contributo</b>	<b>Zona</b>	<b>Criterio per l'ottenimento dei contributi</b>
<i>Pagamenti diretti generali</i>		
Contributo generale di superficie	Tutte le zone	Contributo per ettaro di superficie agricola utile (SAU)
Contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni	Tutte le zone	Contributo per ettaro di superficie coltiva aperta e di colture perenni
Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo, contributi UBGFG	Tutte le zone	Contributo per unità di bestiame grosso che consuma foraggio grezzo (UBGFG). Per animali da reddito che consumano foraggio grezzo si intendono quelli delle specie bovina ed equina nonché ovini, caprini, bisonti, cervi, lama e alpaca. Il contributo è limitato per ettaro di superficie foraggera; la limitazione è graduata secondo le zone (limite di promozione).

Tipo di contributo	Zona	Criterio per l'ottenimento dei contributi
Contributo per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione, contributo DACDP	Regione di montagna e collinare	Contributo per UBGFG graduato secondo la zona e la difficoltà. Limitazione del contributo e vincolo alla superficie come per il contributo UBGFG
Contributo generale di declività Contributo di declività per i vigneti	Regione di montagna e collinare Tutte le zone	Contributo per ettaro graduato secondo due livelli di declività Contributo per ettaro per zone terrazzate e in forte pendenza secondo la declività
<i>Pagamenti diretti ecologici</i>		
Contributi per la compensazione ecologica		
Prati estensivi, terreni da strame, siepi, boschetti campestri e rivieraschi Prati sfruttati in modo poco intensivo Maggese fiorito Maggese da rotazione Fasce di colture estensive in campicoltura Striscia su superficie coltiva Alberi da frutto ad alto fusto nei campi	Tutte le zone Tutte le zone Solo nella regione di pianura Solo nella regione di pianura Tutte le zone Regione di pianura e zone di montagna I e II Tutte le zone	Contributo per ettaro graduato secondo le zone Contributo per ettaro Contributo per ettaro Contributo per ettaro Contributo per ettaro Contributo per albero
Contributo per la qualità biologica per le superfici di compensazione ecologica sulla SAU Contributo per l'interconnessione per le superfici di compensazione ecologica sulla SAU	Tutte le zone Tutte le zone	Contributo per ettaro graduato secondo le zone e contributo per albero Contributo per ettaro graduato secondo le zone e contributo per albero
Contributo per l'agricoltura biologica Contributo per la produzione estensiva di cereali e colza	Tutte le zone Tutte le zone	Contributo per ettaro graduato secondo il tipo di utilizzazione Contributo per ettaro
Contributo per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA) Contributo per l'uscita regolare all'aperto (URA)	Tutte le zone Tutte le zone	Contributo per unità di bestiame grosso (UBG) graduato secondo la categoria di animali Contributo per UBG graduato secondo la categoria di animali

Tipo di contributo	Zona	Criterio per l'ottenimento dei contributi
Contributo d'estivazione	Regione d'estivazione e singole aziende gestite in modo corrispondente ubicate al di fuori della regione d'estivazione	Carico usuale stabilito. Contributo per carico normale (CN) o per UBGFG <sup>119</sup> .

Conformemente alla definizione secondo la legge sull'agricoltura, non rientrano nei pagamenti diretti i contributi di coltivazione giusta l'ordinanza sui contributi nella campicoltura OCCamp<sup>120</sup>, il contributo per la protezione delle acque giusta l'articolo 62a LPAC<sup>121</sup> né il contributo per l'impiego sostenibile delle risorse naturali giusta gli articoli 77a e 77b LAgr. I contributi di coltivazione sono contemplati nel limite di spesa "Produzione e smercio", i contributi secondo l'articolo 62a LPAC e quelli previsti dagli articoli 77a e 77b LAgr rientrano nel limite di spesa "Pagamenti diretti".

### 2.3.1.2 Sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

#### *Rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti (SPD)*

Con la PA 2011 il Consiglio federale ha proposto un ulteriore trasferimento di fondi dal settore del sostegno del mercato ai pagamenti diretti. Il Parlamento ha accolto soltanto parzialmente tali proposte. Diversi membri del Parlamento, infatti, non erano convinti che i fondi dell'attuale sistema dei pagamenti diretti venissero sempre impiegati in maniera veramente mirata ed efficiente. Il Parlamento ha quindi accolto una mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S)<sup>122</sup>, incaricando il Consiglio federale di presentare un rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Il 6 maggio 2009, il Consiglio federale ha licenziato il rapporto richiesto<sup>123</sup>. In tale rapporto esso giunge alla conclusione che diversi fattori come le mutate condizioni quadro, la necessità di un migliore orientamento verso gli obiettivi e le informazioni scaturite dalla valutazione rendono necessario sviluppare l'attuale sistema dei pagamenti diretti nel quadro della prossima tappa di riforma. Formula inoltre una proposta concreta per un sistema dei pagamenti diretti rivisto, mediante il quale venga promossa in maniera efficace ed efficiente la fornitura di prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura.

#### *Mandato del Parlamento per la concretizzazione del concetto*

Il rapporto è stato trattato in occasione delle sedute plenarie delle Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale, le quali hanno constatato che il concetto in esso illustrato è coerente e lungimirante. È

<sup>119</sup> Il carico usuale è il carico di bestiame, fissato secondo i principi di un'utilizzazione sostenibile, convertito in carichi normali (CN). Per CN si intende l'estivazione di una UBGFG durante 100 giorni.

<sup>120</sup> RS 910.17

<sup>121</sup> RS 814.20

<sup>122</sup> 06.3635 Mo Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati: Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, 10 novembre 2006.

<sup>123</sup> Consiglio federale (2009): Sviluppo del sistema dei pagamenti diretti.

una base adeguata per garantire le prestazioni d'interesse generale alle condizioni quadro future e per impiegare in maniera efficace ed efficiente i pagamenti diretti. Accogliendo la successiva mozione CET-S<sup>124</sup>, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di concretizzare il concetto e di sottoporgli, entro la fine del 2011, un messaggio al riguardo, elaborato sulla base dei compiti multifunzionali giusta l'articolo 104 Cost. e degli obiettivi definiti nel rapporto (cfr. n. 1.6).

### **2.3.1.3 Valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti**

#### *Valutazione dell'efficacia e dell'efficienza*

Diverse valutazioni<sup>125</sup> riconoscono all'attuale sistema di pagamenti diretti una buona *efficacia*. La sua progressiva introduzione, nel corso degli anni '90, ha determinato notevoli miglioramenti nei settori dell'ecologia e del benessere degli animali, senza incidere sul raggiungimento degli obiettivi nei settori della sicurezza dell'approvvigionamento e della garanzia dei redditi (cfr. n. 1.2.2.2). L'attuale sistema ha contribuito efficacemente anche alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale e al benessere degli animali. Per quanto riguarda la biodiversità, l'efficacia dell'attuale sistema è ritenuta moderatamente positiva. Determinate prestazioni, come la varietà del paesaggio e la biodiversità nella regione d'estivazione, non vengono promosse in maniera mirata in quanto mancano strumenti specifici. Gli sviluppi registrati dall'inizio del nuovo millennio mostrano che i progressi in ambito ecologico ristagnano e che mantenendo gli strumenti attuali non sarà possibile colmare le lacune tuttora esistenti in questo ambito.

Per quanto concerne l'*efficienza*, vi è ancora un potenziale di miglioramento sotto diversi punti di vista. A livello di pagamenti diretti generali l'erogazione talvolta non è vincolata a criteri adeguati, ragion per cui vengono forniti falsi incentivi con conseguente riduzione dell'efficienza del trasferimento. In alcuni casi le misure non sono collocate al giusto livello istituzionale (Confederazione o Cantoni), come ad esempio i contributi per la qualità ecologica secondo l'ordinanza sulla qualità ecologica OQE<sup>126</sup>. Tuttavia, il problema di fondo consiste nel fatto che sovente non vi è un nesso chiaro tra i singoli strumenti dei pagamenti diretti e gli obiettivi perseguiti. Si creano quindi conflitti d'obiettivi, per nulla auspicati, tra i diversi strumenti che compromettono l'efficienza dei fondi impiegati. A causa di finalità poco chiare, è difficile gestire la ripartizione dei fondi tra i diversi strumenti poiché non è dato sapere che effetti hanno le misure sugli obiettivi. L'orientamento poco chiaro verso gli obiettivi rende i pagamenti diretti, nel complesso, meno comprensibili per la popolazione.

<sup>124</sup> 09.3973 Mo Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati: Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano, 16 ottobre 2009.

<sup>125</sup> Mann S. e Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005, Berna; Mack G. e Flury C. (2008): Wirkung der Sömmerungsbeiträge. Agrarforschung 15 (10), 500-505; Mann S. (2010): Eine Schwachstellenanalyse der Ökoqualitätsverordnung, Agrarforschung Schweiz 1(1), 24-29.

<sup>126</sup> RS **910.14**

Questi punti deboli rendono necessaria una revisione del sistema dei pagamenti diretti. Ciò non significa tuttavia rivedere tutti gli strumenti. Per diversi di essi, come i pagamenti diretti ecologici e il contributo di declività, si tratta di perfezionare l'orientamento verso gli obiettivi. Per il contributo generale di superficie e i contributi UBGFG e DACDP sono invece necessari adeguamenti più incisivi.

*I falsi incentivi del contributo generale di superficie e dei contributi per animali*

Un pagamento riferito alla superficie come il contributo generale di superficie è, di per sé, uno strumento adeguato per incentivare la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale. Da diversi studi<sup>127</sup> emerge tuttavia che nella zona di pianura essa sarebbe garantita anche se tale contributo non venisse versato. Nella regione di montagna e in quella collinare, sulle superfici pianeggianti basterebbe anche un contributo di minore entità. Il contributo generale di superficie è invece molto importante nell'ottica della politica dei redditi. Se non venisse corrisposto, a breve termine il reddito settoriale dell'agricoltura diminuirebbe del 40 per cento circa. Per garantire un reddito adeguato, un pagamento legato a un fattore di produzione come la superficie è tuttavia inappropriato. Da un lato perché una parte dei fondi impiegati va a beneficio, attraverso la retribuzione del fattore suolo (canoni d'affitto, prezzi del terreno), del proprietario fondiario e pertanto contribuisce alla formazione di rendite per nulla auspicata. Dall'altro perché pagamenti riferiti alla superficie troppo elevati hanno un influsso negativo sulla mobilità fondiaria. Ciò ostacola lo sviluppo delle strutture e non consente di sfruttare appieno i potenziali di riduzione dei costi. Entrambi gli aspetti riducono l'effetto sul reddito e pertanto l'efficienza del trasferimento del contributo generale di superficie. Per ottenere un effetto ottimale dei fondi impiegati occorre introdurre strumenti che permettano di distinguere chiaramente tra i pagamenti a sostegno della fornitura di prestazioni d'interesse generale, come la preservazione dell'apertura del paesaggio, e quelli tesi a garantire il reddito.

I contributi UBGFG e DACDP nella loro forma attuale rappresentano un incentivo alla produzione e all'intensivazione. Nell'ottica della sicurezza dell'approvvigionamento tale incentivo alla produzione è, fino a una certa misura, necessario per sfruttare al meglio il potenziale naturale di produzione. Dall'analisi dei bilanci di foraggiamento emerge tuttavia che l'aumento della produzione di latte e carne degli ultimi anni è stato ottenuto impiegando un quantitativo supplementare di alimenti concentrati per animali e non attraverso un migliore sfruttamento della superficie di foraggio grezzo (cfr. n. 1.2.2.6). Mediante i contributi UBGFG e DACDP viene fornito un incentivo a produrre di più rispetto al potenziale naturale di produzione in particolare su suoli poco redditizi. Soprattutto nella regione di montagna gli elevati pagamenti riferiti agli animali rappresentano un incentivo a esaurire il limite di promozione e a somministrare loro alimenti concentrati a basso costo o foraggio grezzo proveniente da zone a un'altitudine inferiore. L'incentivo all'intensivazione può nuocere anche all'ambiente, poiché, ad esempio attraverso il foraggiamento e l'apporto di sostanze nutritive, vi è un maggior volume di concimi aziendali, con effetti negativi sulla varietà di specie di prati e pascoli. Inoltre, le emissioni di ammoniaca provocate

<sup>127</sup> Mann S. e Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C., Gotsch N. e Rieder P. (2004): Strukturwandel für eine zukunftsfähige Berglandwirtschaft. Agrarforschung 11 (5), 560-565.

dalla detenzione di animali provocano l'eutrofizzazione di ecosistemi sensibili come i prati e i pascoli secchi nonché le torbiere alte. Studi mostrano che il potenziale di produzione di foraggio grezzo non è sfruttato perché viene impiegato un quantitativo relativamente elevato di alimenti concentrati per animali e che in particolare le superfici difficilmente accessibili e distanti dall'azienda principale rischiano di essere invase dal bosco<sup>128</sup>. I contributi UBGFG e DACDP presentano inoltre un'efficienza di trasferimento sub-ottimale. Da un lato si viene a creare una correlazione negativa con i mercati; da calcoli su modello emerge che, se non venissero erogati contributi per gli animali, i prezzi del latte e della carne bovina aumenterebbero del 5 per cento rispetto a uno scenario di riferimento che prevede contributi UBGFG e DACDP. Dall'altro questi pagamenti spingono le aziende a intensificare l'allevamento di animali, nonostante i costi supplementari correlati a tale intensificazione siano maggiori rispetto al maggior ricavo<sup>129</sup>. Infine, essendo accoppiati direttamente al numero di animali detenuti non sono compatibili con la Green Box dell'OMC (cfr. n. 2.11.1).

#### *Potenziale di ottimizzazione di altri strumenti dei pagamenti diretti*

Oltre ai già citati punti deboli dell'attuale sistema dei pagamenti diretti, anche per singoli strumenti di per sé incontestati vi è un potenziale di miglioramento e per determinate prestazioni mancano strumenti di promozione specifici.

- Alcuni dei criteri d'entrata in materia o di limitazione vigenti e determinate disposizioni della PER restringono il margine di manovra imprenditoriale e frenano lo sviluppo strutturale.
- La PER, ossia il presupposto fondamentale per poter beneficiare dei pagamenti diretti, ha dimostrato di essere valida per quanto riguarda il campo d'applicazione e l'impostazione. Sono necessari adeguamenti per migliorare e semplificare l'esecuzione nonché per creare un legame con la gestione di oggetti di inventari nazionali nell'ambito della legge sulla protezione della natura e del paesaggio LPN<sup>130</sup> strettamente correlata alla gestione agricola.
- L'attuale impostazione del contributo di declività tiene troppo poco conto del limite tra l'impiego di macchine per lo sfalcio e la gestione manuale. Ne consegue che in particolare le superfici molto declive non vengono più falciate, bensì utilizzate soltanto come pascolo con conseguente aumento del rischio di avanzamento del bosco.
- In numerosi Comuni e regioni vi sono obiettivi paesaggistici specifici. Considerata la sua valenza per il paesaggio, l'agricoltura sarebbe in grado di contribuire in maniera sostanziale al raggiungimento di tali obiettivi. Attualmen-

<sup>128</sup> Lauber S. (2006): *Agrarstrukturwandel im Berggebiet. Ein agentenbasiertes, räumlich explizites Agrarstruktur- und Landnutzungsmodell für zwei Regionen Mittelbündens*. Lavoro di dottorato PF Zurigo. ART-Schriftenreihe 2. Agroscope Reckenholz-Tänikon ART; Lauber S. et al. (2011): *Evaluation der Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV) und alternativer Steuerungsinstrumente für das Sömmerungsgebiet: Befragungsgestützte ex post- und ex ante-Analysen der Sömmerungsnachfrage. Schlussbericht des AlpFUTUR-Teilprojekts 13 «Politikanalyse»*. Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio WSL, Birmensdorf e Agroscope Reckenholz-Tänikon ART.

<sup>129</sup> Barth L., Lanz S. e Hofer C. (2011): *Förderung der grünlandbasierten Tierproduktion mit der Agrarpolitik 2014-2017*, *Agrarforschung Schweiz* 2(1), 20-25.

<sup>130</sup> RS 451

te la promozione di simili prestazioni avviene soltanto in modo indiretto e generico, quale effetto secondario dei pagamenti diretti ecologici o generali. Non vi è alcuna possibilità di promuovere in modo mirato prestazioni paesaggistiche dell'agricoltura impostate sulla varietà delle caratteristiche del paesaggio e orientate verso le esigenze regionali.

- Benché la regione d'estivazione rappresenti un importante spazio vitale per numerose specie rare, non esiste uno strumento teso a promuovere in maniera mirata le prestazioni nel campo della biodiversità in tale regione. Le superfici pregiate per la biodiversità situate al di sotto del limite del bosco e degli arbusti sono maggiormente a rischio d'avanzamento del bosco in quanto generalmente sono gestite in modo estensivo. Attualmente tali superfici non possono venir promosse mediante pagamenti diretti specifici. Esiste pertanto un limite artificiale, inadeguato al fine del raggiungimento dell'obiettivo. Non esistono neppure misure per rivalutare la qualità delle superfici ecologiche. Inoltre, a livello cantonale, la pianificazione, la realizzazione e l'esecuzione dei progetti d'interconnessione vengono affrontate in modo molto diverso e pertanto il dispendio può risultare sproporzionatamente elevato.
- Nell'attuazione dei progetti sulle risorse si è constatato che in alcuni casi la regionalizzazione comporta un inutile maggior dispendio sul piano amministrativo. Non esiste la possibilità di promuovere a livello nazionale procedimenti e tecniche applicabili su tutto il territorio.
- Nel foraggiamento dei ruminanti si riscontra una sempre maggior tendenza a utilizzare alimenti concentrati. Si rischia quindi di perdere quello che era stato a lungo un vantaggio concorrenziale strategico della produzione svizzera di latte e carne. Attualmente soltanto nell'ambito del contributo per l'agricoltura biologica vi è un incentivo a somministrare una quota possibilmente elevata di foraggio grezzo ai ruminanti.
- Si ricorre troppo spesso alle deroghe alla norma vigente, secondo cui i terreni edificabili urbanizzati sono esclusi dai pagamenti diretti. Ciò riduce considerevolmente l'effetto di questa forma di contributo, in linea di principio efficace, alla protezione quantitativa del suolo.

Oltre alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli strumenti dei pagamenti diretti è molto importante che essi vengano impiegati in modo credibile e senza formalità. L'esecuzione ottimale a livello di Confederazione e Cantoni e l'elevata quota di pagamenti diretti con fini non specifici determinano costi di trasferimento comparativamente bassi. Tuttavia i bassi costi di transazione devono essere valutati tenendo in considerazione anche costi in alcuni casi elevati per il mancato raggiungimento degli obiettivi (cfr. n. 4.3.5).

### 2.3.2 Concetto

Le esperienze fatte in passato dimostrano che il disaccoppiamento del sostegno dei prezzi e l'introduzione dei pagamenti diretti hanno comportato considerevoli miglioramenti a livello di prestazioni d'interesse generale. Tuttavia il disaccoppiamento, da solo, non garantisce che queste prestazioni vengano

effettivamente fornite in maniera efficiente e nella misura auspicata dalla società. È impossibile raggiungere gli obiettivi di politica agricola se non esiste una chiara correlazione tra i pagamenti diretti e le prestazioni. Secondo l'OCSE (2008), è possibile un'ulteriore ottimizzazione dal profilo dell'effettività e dell'efficienza attraverso un migliore orientamento verso gli obiettivi (targeting) e l'aggiustamento degli strumenti (tailoring)<sup>131</sup>. Per raggiungere un'efficacia e un'efficienza dei pagamenti diretti elevate è indispensabile definire un rapporto chiaro tra gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti utilizzati a tal fine. Per tale motivo il sistema rivisto dei pagamenti diretti prevede che ogni prestazione d'interesse generale giusta l'articolo 104 Cost. venga promossa con uno strumento specifico nel settore dei pagamenti diretti. Sono previsti i seguenti contributi:

- contributi per il paesaggio rurale;
- contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento;
- contributi per la biodiversità;
- contributi per la qualità del paesaggio;
- contributi per i sistemi di produzione;
- contributi per l'efficienza delle risorse;
- contributi d'adeguamento.

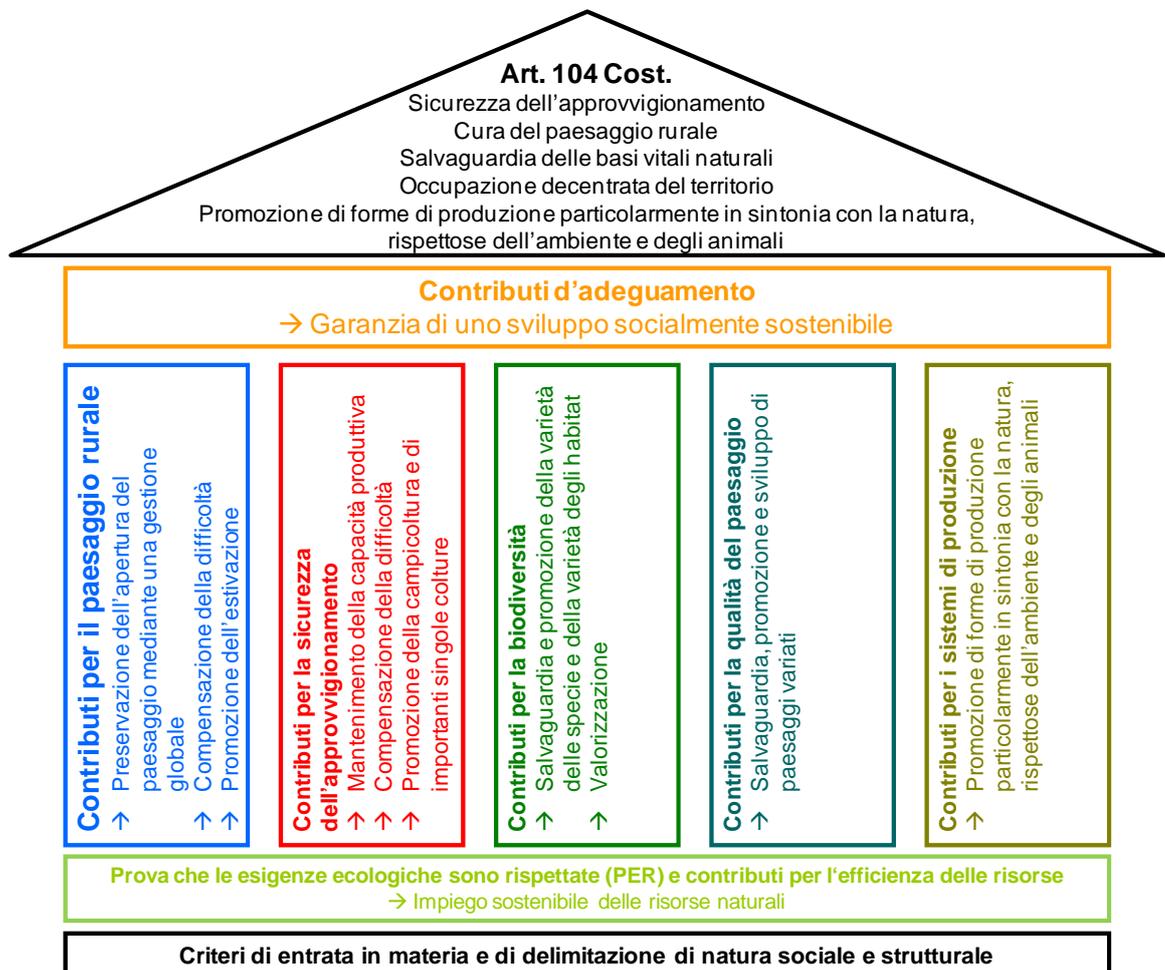
La denominazione degli strumenti ne esprime l'obiettivo primario. È tuttavia chiaro che un determinato strumento ha effetti anche su altri obiettivi e che il raggiungimento di un obiettivo è influenzato anche da altre misure.

Il chiaro orientamento degli strumenti verso gli obiettivi consente di ridurre al minimo i conflitti d'obiettivo e di aumentare l'efficienza dei mezzi impiegati. Nel processo politico ciò agevola un'attribuzione più trasparente e oggettiva dei mezzi finanziari ai diversi strumenti e migliora la comunicabilità dei pagamenti diretti nei confronti della popolazione.

Quale presupposto per poter beneficiare dei pagamenti diretti è stato mantenuto l'adempimento della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER). I criteri di entrata in materia e di limitazione, a carattere strutturale e sociale, garantiscono che i pagamenti diretti vengano erogati a favore di aziende contadine che coltivano il suolo. La figura seguente fornisce una panoramica sul sistema rivisto dei pagamenti diretti.

<sup>131</sup> OCSE (2008): Synthesis Report: Policy Design and Implementation, Parigi.

### Concetto del sistema rivisto dei pagamenti diretti



Nel sistema rivisto verranno mantenuti alcuni degli attuali strumenti dei pagamenti diretti. L'attuale contributo di declività e quello d'estivazione saranno integrati nei contributi per il paesaggio rurale. I contributi per la compensazione ecologica nonché per la qualità e l'interconnessione (OQE) rientreranno nei contributi per la biodiversità. Il contributo per l'agricoltura biologica e quello per la produzione estensiva come pure gli attuali contributi SSRA e URA saranno mantenuti nel quadro dei contributi per i sistemi di produzione. Alla luce del doppio obiettivo da esso perseguito, l'attuale contributo generale di superficie verrà ripartito in un pagamento riferito alla superficie (contributi al paesaggio rurale) e in un pagamento vincolato alle persone (contributi d'adeguamento). Il sostegno della produzione di latte e carne utilizzando animali da reddito che consumano foraggio grezzo avverrà mediante un pagamento riferito alla superficie con una densità minima di animali. Anche in futuro, l'occupazione decentrata del territorio non sarà promossa con uno strumento specifico nel quadro dei pagamenti diretti, bensì attraverso misure mirate nel settore del miglioramento delle strutture.

Di seguito si entra nel merito dei singoli strumenti. In una prima fase viene indicato come s'intende promuovere in maniera efficace ed efficiente, attraverso gli obiettivi

prefissati, le rispettive prestazioni d'interesse generale. In una seconda fase viene illustrato il funzionamento delle misure e degli strumenti nonché fatto un confronto tra gli strumenti del sistema rivisto dei pagamenti diretti e quelli vigenti finora. Infine vengono illustrati i miglioramenti che possono essere ottenuti con le modifiche proposte.

### **2.3.2.1 Criteri d'entrata in materia e di limitazione**

#### *Contesto e obiettivi*

Conformemente all'articolo 104 capoverso 2 Cost., la Confederazione promuove le aziende contadine che coltivano il suolo. Vi sono due possibilità di delimitare tali aziende: utilizzando questa terminologia soltanto per le aziende che rispecchiano l'immagine che la società ha di un'agricoltura variata e contadina (p.es. varietà di colture e animali, relazione personale tra il capoazienda e gli animali, ecc.) e definendo obiettivi specifici e misure per salvaguardare questo tipo di aziende; oppure partendo da un'ampia definizione del termine e utilizzando il criterio onde stabilire quali aziende non debbano essere sostenute mediante strumenti di politica agricola. L'interpretazione data finora all'articolo 104 capoverso 2 Cost. rispecchia la seconda variante. Al momento non vi è alcun motivo di procedere a una modifica al riguardo. V'è da presumere che l'azienda familiare che gestisce il suolo rimarrà anche in futuro la forma predominante di azienda e che accanto ad aziende di grandi dimensioni e specializzate continueranno ad esistere piccole aziende contadine attive in più ambiti. Anche il diritto fondiario rurale e quello sugli affitti agricoli nonché la legislazione sugli assegni familiari nell'agricoltura sono finalizzati a promuovere un'agricoltura contadina.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

I criteri di entrata in materia e di limitazione di natura sociale e strutturale devono essere orientati maggiormente verso gli obiettivi nonché semplificati. In linea di principio vanno mantenuti soltanto i criteri di entrata in materia e di limitazione con un chiaro riferimento agli obiettivi. Nell'applicazione di tali criteri occorre distinguere nettamente tra i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni, finalizzati a promuovere le prestazioni d'interesse generale, e i contributi d'adeguamento mediante i quali viene garantito uno sviluppo socialmente sostenibile.

Per l'erogazione dei pagamenti diretti si applicano i seguenti criteri di entrata in materia e di limitazione:

- aziende contadine che coltivano il suolo;
- volume di lavoro minimo in unità standard di manodopera;
- quota minima di manodopera propria dell'azienda;
- limite d'età;
- formazione di base agricola;
- limite di reddito e di sostanza (solo per i contributi d'adeguamento).

Vanno abrogate la limitazione dei contributi per unità standard di manodopera e la graduazione dei contributi in base alla superficie e al numero di animali. Nei capitoli

seguenti vengono spiegate le modifiche apportate agli strumenti rimandando alla rispettiva modifica di legge.

### **Aziende contadine che coltivano il suolo**

Eccezion fatta per le aziende contadine familiari organizzate come società anonime o società a garanzia limitata, le persone giuridiche, nonché le aziende di Confederazione, Cantoni e Comuni sono per principio escluse dai pagamenti diretti poiché si tratta di aziende non contadine. Sono considerate aziende non contadine anche quelle che superano gli effettivi massimi consentiti nella produzione di carne e di uova. Tali disposizioni vengono mantenute.

Attualmente vengono concessi contributi per le superfici di compensazione ecologica (per il 50% al massimo della SAU), contributi per la campicoltura in virtù dell'OCCamp, contributi d'estivazione e contributi per la qualità ecologica e l'interconnessione anche ad aziende non contadine. Le aziende non contadine dell'ente pubblico nonché di fondazioni, eccetera, svolgono sovente un ruolo pionieristico nel settore delle prestazioni per la promozione della biodiversità, contribuendo, con le loro superfici di grandi dimensioni, al raggiungimento degli obiettivi. Lo stesso discorso vale per le prestazioni nel settore della qualità del paesaggio.

Non viene invece mantenuta la deroga in relazione al contributo per la campicoltura poiché il concorso fornito al raggiungimento dell'obiettivo (conservazione di singole colture importanti) non consente più di trovare una giustificazione per le persone giuridiche.

### **Volume di lavoro minimo in unità standard di manodopera**

L'USM è un'unità utilizzata per calcolare, con l'ausilio di coefficienti standardizzati, il tempo di lavoro necessario in tutta l'azienda. Per un ettaro di SAU (colture speciali escluse), ad esempio, il coefficiente ammonta attualmente a 0,028 USM, quello per una vacca lattifera a 0,043 USM. Per evitare il versamento di contributi irrisori ed escludere le aziende gestite per hobby, attualmente i pagamenti diretti vengono versati alle aziende con almeno 0,25 USM. Dopo l'ultima modifica, effettuata il 1° gennaio 2004, trattasi di adeguare i coefficienti relativi al volume di lavoro al progresso tecnico con effetto al 1° gennaio 2014. In futuro essi saranno verificati e adattati a cadenze regolari. Affinché sia possibile far fronte alle sfide future con professionalità per quanto concerne la produzione di beni commerciali e la fornitura di prestazioni d'interesse generale, il valore limite nella regione di pianura e in quella collinare sarà aumentato a 0,4 USM. Non vengono presi in considerazione criteri alternativi per l'esclusione delle aziende gestite per hobby, come ad esempio il reddito minimo proveniente dall'agricoltura o l'importo minimo dei pagamenti diretti, perché non sono sufficientemente idonei a essere applicati e comportano un maggior dispendio amministrativo.

### **Quota minima di manodopera propria dell'azienda**

La disposizione vigente, secondo cui almeno il 50 per cento dei lavori deve essere svolto da manodopera propria dell'azienda, viene mantenuta invariata, nonché inserita in maniera esplicita nella legge.

### **Limite d'età**

I pagamenti diretti e il contributo a favore di singole colture giusta l'articolo 54 LAgr saranno versati anche in futuro solo fino al raggiungimento dei 65 anni d'età.

### **Formazione di base agricola**

Attualmente i gestori devono dimostrare di disporre di una formazione professionale minima in ambito agricolo per poter beneficiare dei pagamenti diretti generali nonché dei contributi ecologici ed etologici. Viene fatta una deroga per le aziende della regione di montagna con meno di 0,5 USM e per i contributi per la compensazione ecologica.

L'esigenza in materia di formazione viene mantenuta ed estesa a tutti i tipi di contributo. Ciò è importante perché la gestione di superfici per la promozione della biodiversità presuppone conoscenze approfondite sui processi biologici e sulle interazioni tra produzione e conservazione di spazi vitali in sintonia con la natura.

### **Limite di reddito e di sostanza**

Eccezion fatta per il contributo d'estivazione, attualmente i pagamenti diretti sono limitati in base al reddito o alla sostanza imponibile. Nell'ambito dei contributi riferiti alle prestazioni i limiti di reddito e di sostanza non sono più giustificabili, poiché nel quadro di questi strumenti dei pagamenti diretti la quota volta a garantire il reddito viene a cadere a seguito dell'introduzione dei contributi d'adeguamento. Per tale motivo i limiti di reddito e di sostanza si applicano soltanto ai contributi d'adeguamento. Viene mantenuta la portata attuale.

### **Limitazione per unità standard di manodopera**

Attualmente vengono versati al massimo 70 000 franchi di pagamenti diretti per unità standard di manodopera. La limitazione per unità standard di manodopera viene abrogata in quanto non ha una finalità. L'applicazione dei limiti di reddito e di sostanza nel quadro dei contributi d'adeguamento garantisce che rimanga invariata l'accettazione sociale nei confronti dei pagamenti diretti.

### **Graduazione dei contributi**

I contributi vengono ridotti se la superficie avente diritto è di oltre 40 ettari o l'effettivo di animali avente diritto supera le 55 UBG. A partire da 130 ettari e 190 UBG non vengono versati contributi. Con l'introduzione dei contributi d'adeguamento legati alla persona decade la quota volta a garantire il reddito nei pagamenti riferiti alle superfici e agli animali, ragion per cui viene abrogata la limitazione.

### **Esigenze riferite alla regione d'estivazione**

Visto che nella regione d'estivazione vi è un contesto diverso, vanno fissate esigenze specifiche. Nella regione d'estivazione le prestazioni d'interesse generale vengono spesso fornite da enti di diritto pubblico, corporazioni alpestri o almende, cooperative o Comuni. Siccome non è possibile introdurre una limitazione alle aziende familiari che gestiscono il suolo analoga a quella prevista per le aziende gestite tutto l'anno e poiché bisogna tener conto della forma di gestione tradizionale, si rinuncia a introdurre ulteriori criteri d'entrata in materia e di limitazione. Nella regione d'estivazione vengono invece presupposte condizioni di gestione conformi alla PER. Tali

esigenze si applicano per il contributo d'estivazione nonché agli eventuali contributi per la biodiversità e la qualità del paesaggio di cui è previsto il versamento anche nella regione d'estivazione.

- ⇒ Nuova disposizione nell'articolo 70a capoverso 1 lett. a ed e-h nonché nell'articolo 77 capoverso 4 lettera c L'Agr.
- ⇒ Nuova disposizione nell'articolo 70b L'Agr.

Tabella 24

### Criteria d'entrata in materia e di limitazione a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
Aziende contadine che coltivano il suolo	
- Eccezioni per i contributi per la compensazione ecologica, i contributi secondo l'OQE e i contributi di coltivazione	- Eccezioni per i contributi per la biodiversità e i contributi per la qualità del paesaggio
Volume di lavoro minimo: 0,25 USM	Volume di lavoro minimo: adeguamento dei coefficienti, aumento a 0,4 USM nella regione di pianura
Quota minima di manodopera propria dell'azienda: 50%	Nessuna modifica
Limite d'età: versamento di PD fino al raggiungimento dei 65 anni d'età	Nessuna modifica
Formazione di base agricola	
- Eccezione per le aziende con meno di 0,5 USM nella regione di montagna, per i contributi per la compensazione ecologica, i contributi secondo l'OQE e i contributi di coltivazione	- Eccezione per le aziende con meno di 0,5 USM nella regione di montagna
Limite di reddito e di sostanza	Restrizione del limite di reddito e di sostanza ai contributi d'adeguamento
Limitazione per unità standard di manodopera	Abrogato
Graduazione dei contributi	Abrogato
Esigenze specifiche per il versamento di PD nella regione d'estivazione	Nessuna modifica

#### Miglioramento rispetto al sistema attuale

Con le modifiche dei criteri d'entrata in materia e di limitazione aumenta il margine di manovra imprenditoriale per le aziende contadine e viene agevolato lo sviluppo strutturale.

### **2.3.2.2 Superfici aventi diritto ai contributi**

#### *Contesto e obiettivi*

Attualmente i pagamenti diretti sono limitati alla superficie agricola utile (SAU), poiché è su tale superficie che vengono fornite le prestazioni d'interesse generale promosse mediante i pagamenti diretti quali sottoprodotti della produzione agricola. Per diverse superfici all'interno della SAU non vengono erogati pagamenti diretti (p.es. colture florovivaistiche in pieno campo, serre con fondamenta fisse, superfici con arbusti ornamentali, vivai, ecc.). Per la gestione e la cura delle superfici d'estivazione il contributo è calcolato in funzione del carico usuale di animali da reddito che consumano foraggio grezzo orientato verso una gestione sostenibile. Al di fuori della SAU e delle superfici d'estivazione non vengono versati contributi.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

#### **Definizione delle superfici aventi diritto ai contributi**

Attualmente non viene fatta alcuna distinzione tra il caso in cui su una superficie vengono fornite contemporaneamente prestazioni nell'ambito della produzione e della cura nell'ambito delle quali l'approntamento di beni commerciabili avviene in stretta relazione con le prestazioni d'interesse generale (p.es. nel caso di un prato gestito in modo estensivo) o quello in cui vengono fornite solo prestazioni nell'ambito della cura (p.es. nel caso di una siepe). Va quindi fatta una chiara distinzione.

La SAU viene definita in modo che comprenda unicamente superfici riservate alla produzione di prodotti vegetali. Le siepi come pure i boschetti campestri e rivieraschi non rientrano quindi più nella SAU. La definizione di SAU viene così allineata alla norma europea<sup>132</sup>. Viene definito un nuovo tipo di superficie avente diritto ai contributi, ossia le superfici agricole di cura (SAgrC). Le superfici agricole di cura sono superfici che appartengono alla superficie aziendale e confinano con la SAU, sulle quali vengono fornite puramente prestazioni di cura per la promozione della biodiversità o della qualità del paesaggio (p.es. siepi o piccole strutture). Hanno diritto ai pagamenti diretti, indipendentemente dal tipo di superficie (SAU e SAgrC), esclusivamente i capiazienda secondo il numero 2.3.2.1.

#### **Superfici aventi diritto ai contributi per strumento dei pagamenti diretti**

I contributi per il paesaggio rurale, la sicurezza dell'approvvigionamento, la biodiversità e la qualità del paesaggio vengono erogati sulla SAU. I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento sono limitati a superfici nel quadro della SAU, utilizzate per la produzione di generi alimentari (derrate alimentari di origine vegetale o animale, sementi e materiale vegetale inclusi). Per la produzione di materie prime rinnovabili non vengono erogati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Da questi contributi sono esclusi anche gli elementi: maggese fiorito, maggese da rotazione, fasce di colture estensive in campicoltura e strisce su superfici coltivate.

<sup>132</sup> Regolamento (CE) n. 1200/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1166/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini sulla struttura delle aziende agricole e all'indagine sui metodi di produzione agricola, per quanto riguarda i coefficienti di conversione in unità di bestiame e le definizioni delle caratteristiche.

I contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio possono inoltre venir corrisposti sulla superficie agricola di cura e sulle superfici d'estivazione (SEst). La tabella seguente fornisce una sintesi.

Tabella 25

### Superfici aventi diritto ai contributi (x) per strumento dei pagamenti diretti

Strumento dei pagamenti diretti	Superficie agricola utile (SAU)	Superficie agricola di cura (SAgrC)	Superficie d'estivazione (SEst)
Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento	x <sup>a</sup>		
Contributi per il paesaggio rurale	x		x <sup>b</sup>
Contributi per la biodiversità	x	x	x
Contributi per la qualità del paesaggio	x	x	x

<sup>a</sup> senza materie prime rinnovabili, maggese, fasce di colture estensive in campicoltura e striscia su superficie coltiva

<sup>b</sup> solo contributo d'estivazione

Per i tipi di SPB già esistenti (p.es. maggesi e siepi), l'esclusione dai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e/o da quelli per il paesaggio rurale sarà considerata in fase di determinazione dell'importo dei contributi per la biodiversità.

⇒ Nuova disposizione nell'articolo 70a capoverso 4 LAgr.

### Esclusione dai pagamenti diretti delle superfici ubicate nella zona edificabile

Attualmente i terreni edificabili urbanizzati non rientrano nella superficie agricola utile (art. 16 cpv. 1 lett. d OTerm<sup>133</sup>). Le zone edificabili comprendono i terreni già edificati in larga misura o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (art. 15 LPT<sup>134</sup>). Anche se tali superfici sono ancora utilizzabili a scopo agricolo, la loro destinazione è inequivocabilmente non agricola e la durata di gestione è limitata. Non può pertanto essere garantita un'utilizzazione agricola sostenibile. Su queste superfici l'agricoltura non può più adempiere i mandati formulati nell'articolo che definisce lo scopo (art. 1 LAgr). La normativa vigente prevede deroghe per i casi in cui il gestore dimostra che la destinazione principale è l'utilizzazione agricola (art. 16 cpv. 3 lett. a OTerm). Dalle rilevazioni di dati effettuate nei Cantoni di Berna e San Gallo è emerso che in zone edificabili non edificate di maggiori dimensioni vengono sistematicamente erogati pagamenti diretti.

Considerati gli sforzi in atto nel settore della pianificazione del territorio, affinché nel quadro dell'attuale revisione della LPT vengano adottate misure più efficaci per la protezione dei terreni coltivati come ad esempio i dezonamenti rispetto a zone edificabili di grandi dimensioni, l'intensificazione degli insediamenti e misure contro la tesaurizzazione dei terreni edificabili, nell'agricoltura vanno creati incentivi

<sup>133</sup> RS 910.91

<sup>134</sup> RS 700

tali da sostenere tali sforzi. Le attuali deroghe alla disposizione secondo cui i terreni edificabili urbanizzati sono esclusi dai pagamenti diretti deve essere abrogata. Inoltre, la disposizione va estesa anche ai terreni edificabili non urbanizzati. In tal modo si intendono incentivare i dezonamenti e gli azzonamenti nella zona agricola. Per le superfici azzonate, non appena il processo di azzonamento sarà cresciuto in giudizio non verranno più versati pagamenti diretti. Dopo l'entrata in vigore di tale modifica d'ordinanza non verranno più corrisposti pagamenti diretti nelle zone edificabili. Sono concesse deroghe per le domande di azzonamento nella zona agricola pendenti al momento dell'entrata in vigore della modifica.

⇒ *Precisazione dell'attuale disposizione concernente l'esclusione dai pagamenti diretti per i terreni edificabili nell'articolo 70a capoverso 1 lett. d LAgr.*

### **Pagamenti diretti per superfici gestite per tradizione familiare nella zona economica estera**

Per superfici gestite per tradizione familiare si intendono le superfici gestite ininterrottamente dal 1° maggio 1984 da un produttore domiciliato nella zona limitrofa svizzera. Le superfici ubicate nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare forniscono un contributo alla garanzia dell'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari. Attualmente il 75 per cento delle aliquote dei contributi di superficie, del contributo per l'agricoltura biologica e del contributo per la produzione estensiva va a favore di tali superfici. Esse sono tenute in considerazione per la determinazione del limite di promozione per i contributi UBGFG e DACDP. Nelle crisi verificatesi negli anni scorsi, tali superfici sono sempre state disponibili per approvvigionare la popolazione elvetica ed è sempre stato possibile importare in Svizzera le derrate alimentari da esse ricavate. Non vi è alcuna garanzia che ciò sarà possibile anche in futuro. Visto che la gestione di queste superfici contribuisce alla conservazione della capacità di produzione in Svizzera, in futuro alle superfici nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare verranno versati i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Saranno corrisposti il contributo di base, il contributo per la promozione della campicoltura e il contributo per singole colture giusta l'articolo 54 LAgr. Tali contributi vengono erogati integralmente. Per le superfici ubicate all'estero è impossibile procedere a una classificazione nelle diverse zone. All'estero non viene pertanto versato il contributo legato alle difficoltà graduato secondo le zone.

⇒ *Inserimento della disposizione dell'articolo 70 capoverso 6 lettera b LAgr nell'articolo 72 capoverso 3 LAgr.*

**Superfici aventi diritto ai contributi a confronto**

<b>Attuale sistema dei pagamenti diretti</b>	<b>PA 14-17</b>
Tutte le superfici per la produzione e la fornitura di prestazioni d'interesse generale sono considerate superficie agricola utile (SAU).	Tutte le superfici per la produzione e la fornitura di prestazioni d'interesse generale sono considerate superficie agricola utile (SAU) se vi è una produzione agricola. Le superfici confinanti con la SAU, sulle quali vengono promosse la biodiversità e la qualità del paesaggio, appartenenti alla superficie aziendale sono considerate superfici agricole di cura (SAgrC).
I pagamenti diretti vengono per principio versati sulla SAU.	Per le materie prime rinnovabili e i maggessi non vengono corrisposti contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Sulle SAgrC vengono erogati anche contributi per la biodiversità e la qualità del paesaggio.
I terreni edificabili urbanizzati sono esclusi dai PD, a meno che rientrino nella disposizione derogatoria.	Tutte le superfici ubicate in perimetri vincolanti delle zone edificabili sono escluse dai pagamenti diretti (non sono più possibili disposizioni derogatorie).
Le superfici ubicate nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare danno diritto ai contributi di superficie, per l'agricoltura biologica e per la produzione estensiva (75% delle aliquote).	Le superfici ubicate nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare danno diritto ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento in virtù dell'articolo 72 L'Agr capoverso 1 lettere a e b nonché al contributo per singole colture giusta l'articolo 54 L'Agr (100% delle aliquote).

*Miglioramento rispetto al sistema attuale*

Le modifiche previste permettono di definire in maniera più chiara in base alla loro destinazione principale le superfici aventi diritto ai contributi, con conseguente agevolazione della promozione mirata e maggior chiarezza sui fondi impiegati nei singoli ambiti. L'adeguata applicazione dell'esclusione dai pagamenti diretti in caso di superfici azzonate dovrebbe costituire un incentivo per il dezonamento delle superfici che non riescono a ottenere l'edificabilità entro il termine di 15 anni previsto dalla legge sulla pianificazione del territorio.

**2.3.2.3 Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate***Contesto e obiettivi*

L'ottenimento di pagamenti diretti è vincolato alla fornitura della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER). La PER persegue l'obiettivo principale di garantire un impiego sostenibile delle risorse naturali. La PER quale presupposto per il versamento di pagamenti diretti ha prodotto considerevoli miglioramenti nel settore ambientale e va mantenuta. Le lacune esistenti nel settore ambientale (cfr. n. 1.2.2.2.2) non vanno colmate aumentando le esigenze della PER vincolanti per tutte

le aziende, bensì potenziando gli incentivi mirati, ad esempio introducendo contributi per l'efficienza delle risorse. Ciò consente, unitamente alle proposte di adeguamento degli strumenti dei pagamenti diretti, di raggiungere gli obiettivi intermedi definiti per il periodo 2014-2017 (cfr. n. 1.6). La messa in atto dipende dalla fattibilità tecnica e dalla sopportabilità economica.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

Mediante un'esecuzione coerente e la verifica degli strumenti esecutivi disponibili (bilancio di concimazione equilibrato, protezione del suolo) vengono fatti ulteriori passi verso il raggiungimento degli obiettivi. Da valutazioni di altri elementi della PER è emerso che sono possibili semplificazioni soprattutto migliorando l'esecuzione della PER. Ciò è attuabile ricorrendo a strumenti informatici che consentono di colmare in maniera mirata anche le lacune locali o regionali, ad esempio in relazione all'erosione del suolo o alla gestione dei nutrienti.

Gli oneri della PER comprendono:

- la detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie;
- un bilancio di concimazione equilibrato;
- una quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità e la gestione a norma di legge di oggetti in inventari d'importanza nazionale giusta la legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio<sup>135</sup>;
- un avvicendamento disciplinato delle colture nel caso in cui vi siano oltre 3 ettari di superficie coltiva aperta;
- un'idonea protezione del suolo;
- una selezione e utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari.

Nei capitoli seguenti vengono spiegate le modifiche apportate agli strumenti rimanendo alla rispettiva modifica di legge.

#### **Detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie**

Il rispetto delle disposizioni della legislazione sulla protezione degli animali è parte integrante della PER e sarà applicato anche in futuro in questo ambito.

#### **Bilancio di concimazione equilibrato**

Attualmente il bilancio di concimazione è calcolato con Suisse-Bilanz. Mediante tale bilancio si deve provare che nell'azienda non vi sono eccedenze di fosforo e azoto. Se un'azienda produce troppi concimi aziendali, le eccedenze vanno cedute a un'azienda con un ammanco comprovato di nutrienti sulla base di un contratto ad hoc. I contratti vanno esaminati dai servizi cantonali competenti ed eventualmente appro-

<sup>135</sup> RS 451

vati. Va rispettata la disposizione concernente il raggio d'esercizio d'uso locale (REL)<sup>136</sup>.

Nel rapporto del Consiglio federale "Bilancio di concimazione equilibrato in relazione ai contratti di ritiro di concimi aziendali e ai trasporti di concimi aziendali"<sup>137</sup> si raccomandano, da un lato, una base legale vincolante per l'impiego a livello nazionale di HODUFLU<sup>138</sup> e, dall'altro, la verifica del metodo Suisse-Bilanz. Secondo il rapporto occorre verificare se l'attuale obbligo di contratto in caso di cessione di concimi aziendali (art. 14 cpv. 5 LPAc) e la disposizione del raggio d'esercizio d'uso locale (art. 24 OPAc<sup>139</sup>) debbano essere abrogati.

Conformemente a tali raccomandazioni, il metodo Suisse-Bilanz e i suoi effetti sono attualmente oggetto di verifica. I risultati verranno utilizzati per ottimizzarlo. Dal 2014 tutti i trasferimenti di concimi aziendali e di concimi ottenuti dal riciclaggio dovranno essere registrati utilizzando l'applicazione web HODUFLU. Per testare su ampia scala un sistema basato su bollettini di consegna senza obbligo contrattuale, è stata avviata una fase pilota in collaborazione con i Cantoni. L'obbligo del contratto per le cessioni di concimi aziendali sarà abrogato nel 2014. A tal fine è necessario modificare la legge sulla protezione delle acque (LPAc) e l'ordinanza sulla protezione delle acque (OPAc).

### **Quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità e gestione a norma di legge di oggetti in inventari d'importanza nazionale**

Attualmente la gestione a norma di legge di oggetti situati in inventari d'importanza nazionale e delle rispettive fasce tampone non rientra tra le esigenze della PER. La gestione mirata di oggetti d'inventari d'importanza nazionale (in particolare torbiere basse, prati e pascoli secchi e siti di riproduzione di anfibi) viene pertanto fissata nel quadro della PER. In tal modo si tiene conto della richiesta di eseguire uniformemente la LPN<sup>140</sup> e la LAgr e di evitare il sovrapporsi di disposizioni.

Le superfici di compensazione ecologica devono rappresentare almeno il 3.5 per cento della SAU messa a colture speciali e il 7 per cento della SAU coltivata sotto altre forme. Nel 2009, nelle zone di montagna III e IV più del 25 per cento della SAU era gestita sotto forma di superfici di compensazione ecologica e più dell'8 per cento della SAU adempiva le esigenze inerenti alla qualità biologica. In queste zone la condizione posta alle singole aziende in materia di quota minima di superfici per

<sup>136</sup> Secondo la legge sulla protezione delle acque (LPAc), il ritiro e la cessione di concimi aziendali devono essere stabiliti contrattualmente nel rispetto del raggio d'esercizio d'uso locale (REL). La superficie utile garantita per contratto per i concimi aziendali da cedere è situata fuori del REL, se il percorso stradale che la separa dalla stalla nella quale è prodotto il concime aziendale è superiore a 6 chilometri. Se la superficie utile garantita per contratto o parte di essa è situata fuori del REL, l'effettivo massimo degli animali da reddito che possono essere tenuti è fissato in modo tale che sulla superficie utile, propria o affittata, possa essere sparsa almeno la metà del concime proveniente dall'esercizio dell'azienda.

<sup>137</sup> Rapporto del Consiglio federale del 24 giugno 2009 in adempimento del postulato CET-S 06-3637.

<sup>138</sup> HODUFLU è un'applicazione web per agevolare la documentazione e l'amministrazione dei flussi di concimi aziendali. L'applicazione permette a tutti gli interessati (agricoltori, servizi cantonali competenti, Confederazione) di svolgere i loro compiti online e in maniera efficiente.

<sup>139</sup> RS 814.201

<sup>140</sup> RS 451

la promozione della biodiversità non è più necessaria e viene pertanto abrogata. Le attuali superfici di compensazione ecologica si chiameranno superfici per la promozione della biodiversità (SPB) onde esprimere chiaramente l'obiettivo che perseguono.

### **Avvicendamento disciplinato delle colture nel caso in cui vi siano oltre 3 ettari di superficie coltiva aperta**

Le disposizioni concernenti l'avvicendamento delle colture hanno dimostrato di essere efficaci e vengono pertanto mantenute.

### **Idonea protezione del suolo**

La disposizione vigente in materia di copertura del suolo della superficie coltiva aperta si fonda sullo stato delle colture al 31 agosto dell'anno in corso. Se le colture vengono raccolte prima di tale data, l'agricoltore è tenuto a seminare una coltura autunnale, una coltura intercalare o un sovescio. Tale disposizione si è dimostrata parzialmente efficace per le superfici e le colture non a rischio d'erosione. Mediante misure mirate s'intende ottenere dei miglioramenti in zone a rischio d'erosione o per determinate colture, mentre per le superfici e le colture non problematiche gli oneri possono essere semplificati.

Le misure concernenti la copertura del suolo sono impostate in modo specifico sulle particelle particolarmente a rischio di dilavamento di nitrati, come ad esempio zone di protezione<sup>141</sup> (S2 e S3), settori di alimentazione delle captazioni e colture quali cereali e colza. La rimanente superficie coltiva deve presentare una copertura minima del suolo durante l'inverno.

Contro l'erosione del suolo e il dilavamento di nutrienti vengono adottate misure mirate. Per contrastare l'erosione del suolo si applica un sistema che implica l'utilizzo, su tutto il territorio nazionale, di carte del rischio d'erosione corredate del rispettivo schema di valutazione. Con l'ausilio di tali carte (vengono tenute in considerazione in particolare la topografia, le precipitazioni e le caratteristiche del suolo) si individuano le aree problematiche e vengono adottati provvedimenti mirati.

Sono stati introdotti tali miglioramenti perché le disposizioni vigenti finora in relazione all'erosione del suolo e alla copertura del suolo non si sono rivelate sufficientemente efficaci e si sono riscontrate lacune nell'attuazione.

Nel quadro dei prospettati contributi per l'efficienza delle risorse si potrebbero promuovere, con contributi temporanei, le misure previste per la protezione del suolo, non ancora economicamente sopportabili.

### **Selezione e utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari**

Le disposizioni concernenti la selezione e l'utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari hanno dimostrato di essere efficaci e vengono pertanto mantenute.

<sup>141</sup> Le zone di protezione delle acque sotterranee servono a proteggere dall'inquinamento gli impianti di acqua potabile e le acque sotterranee immediatamente prima del loro utilizzo sotto forma di acqua potabile. Le zone di protezione delle acque comprendono la zona S1 (bacino di captazione), la zona S2 (zona di protezione adiacente) e la zona S3 (zona di protezione distante). Il settore d'alimentazione (Zu) comprende l'area dalla quale proviene il 90 per cento circa dell'acqua che può essere prelevata da una captazione. All'interno di queste zone si applicano misure di protezione e limitazioni d'uso graduate.

- ⇒ *Inserimento dell'attuale disposizione dell'articolo 70 capoverso 2 lettera c LAgr nell'articolo 70a capoverso 2 LAgr.*
- ⇒ *Modifica dell'articolo 14 capoversi 4 e 5 LPAc e nuovo articolo 14a LPAc.*

Tabella 27

### Elementi della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate a confronto

<b>Attuale sistema dei pagamenti diretti</b>	<b>PA 14-17</b>
Detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie	Nessuna modifica
Bilancio di concimazione equilibrato	Verifica del metodo Suisse-Bilanz; introduzione di HODUFLU
Quota adeguata di superfici di compensazione ecologica	Quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità Abrogazione delle condizioni riferite alle singole aziende nelle zone di montagna III e IV
Nessuna disposizione	Gestione a norma di legge di oggetti in inventari d'importanza nazionale secondo la LPN
Avvicendamento disciplinato delle colture	Nessuna modifica
Idonea protezione del suolo	Misure mirate su superfici specifiche e sgravio delle superfici che non pongono problemi
Selezione e utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari	Nessuna modifica

#### *Miglioramento rispetto al sistema attuale*

Grazie al miglioramento e alla semplificazione dell'esecuzione delle condizioni inerenti alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, nonché all'inserimento della gestione di oggetti in inventari nazionali nell'ambito della LPN strettamente correlata all'utilizzazione agricola, è possibile raggiungere meglio gli obiettivi ambientali rispetto ad oggi. Inoltre, nei settori in cui gli obiettivi vengono già raggiunti, le aziende non sono tenute a prendere i rispettivi provvedimenti.

### 2.3.2.4 Contributi per il paesaggio rurale

#### *Contesto e obiettivi*

Mediante i contributi per il paesaggio rurale viene promossa la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale. Sono finalizzati a garantire una gestione globale delle superfici agricole e alpestri onde impedire l'avanzamento del bosco. Un paesaggio rurale aperto funge da base per la fornitura delle altre prestazioni d'interesse generale.

### *Necessità d'intervento e concetto*

I contributi per il paesaggio rurale si compongono di tre contributi parziali:

- contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio;
- contributo di declività;
- contributo d'estivazione.

Mediante i contributi per il paesaggio rurale s'intende evitare l'avanzamento del bosco e non la perdita di superfici riconducibile allo sviluppo degli insediamenti. Per raggiungere tale obiettivo, gli incentivi finanziari dovrebbero essere di diversa portata. La PA 14-17 prevede tuttavia diversi strumenti volti a contrastare la perdita di terreni coltivati a causa dell'estensione dell'area d'insediamento (cfr. n. 2.3.2.2, n. 2.3.2.12, e n. 2.5.2).

Nei capitoli seguenti vengono spiegate le modifiche apportate agli strumenti rimandando alla rispettiva modifica di legge.

### **Contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio**

Secondo il numero 1.2.2.2.3, l'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio rurale mediante una gestione globale delle superfici non è raggiunto ovunque. Vi sono lacune in particolare nelle zone di montagna ad alta quota, nella regione d'estivazione e nelle superfici a basso rendimento.

Attualmente il contributo generale di superficie, attraverso una quota crescente a seconda della zona, concorre al raggiungimento dell'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio. La parte rimanente è finalizzata a garantire il reddito. Occorre pertanto fare in modo che vi sia una netta distinzione tra gli obiettivi, compensando le difficoltà di gestione mediante un contributo differenziato a seconda delle zone. Tra le difficoltà figurano, oltre alle condizioni climatiche difficili, tra le quali soprattutto la durata del periodo di vegetazione, anche altri criteri considerati nella delimitazione delle zone come i collegamenti e la configurazione del terreno.

Il contributo graduato secondo le zone viene erogato per ettaro e il suo ammontare dipende essenzialmente dal contesto dei prezzi e dei costi. Considerato l'attuale livello dei prezzi, la preservazione dell'apertura delle superfici pianeggianti nella zona di pianura è assicurata e pertanto nel quadro della PA 14-17 non vengono versati contributi. Sarebbe necessario erogare un contributo nella zona di pianura soltanto in caso di prezzi più bassi riconducibili, ad esempio, a un'apertura del mercato. Nella regione di montagna e in quella collinare viene corrisposto un contributo per ettaro crescente in funzione delle zone. L'importo del contributo è stabilito in base alle difficoltà di gestione, in particolare al minore rendimento rispetto alla zona di pianura.

### **Contributo di declività**

Attualmente nel calcolo del contributo di declività si distingue tra zone con una declività del 18-35 per cento e zone con una declività superiore al 35 per cento. Il contributo di declività viene erogato soltanto nella regione di montagna e in quella collinare. In linea di principio, il contributo di declività va mantenuto. Viene tuttavia

introdotto un terzo livello per zone in forte pendenza con una declività superiore al 50 per cento. Siccome la gestione delle superfici con una pendenza di oltre il 50 per cento è possibile praticamente solo manualmente, visto il maggiore dispendio occorre versare un contributo decisamente più elevato rispetto a quello erogato negli altri casi. In tal modo viene concretizzato il mandato di cui alla mozione von Siebenthal<sup>142</sup>, secondo il quale occorre tener conto delle condizioni difficili di produzione su terreni in forte pendenza. Com'è stato il caso finora, per i pascoli perenni non è previsto alcun contributo di declività.

Tale contributo sarà corrisposto anche nella zona di pianura. La difficoltà è comparabile a quella nella regione collinare e di montagna, ragion per cui è giustificato un contributo della stessa entità.

Il principio del contributo di declività specifico per i vigneti in zone in pendenza e in forte pendenza viene mantenuto invariato. Il contributo di declività per i vigneti concorre alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale nonché alla qualità del paesaggio. Per motivi di semplicità esso viene mantenuto nella sua forma attuale nell'ambito dei contributi per il paesaggio rurale.

### **Contributo d'estivazione**

Dalle valutazioni emerge che l'attuale contributo d'estivazione concorre considerevolmente alla gestione e alla cura della regione d'estivazione. Il contributo d'estivazione viene versato per carico normale (CN) e per UBG. Per CN s'intende l'estivazione di un'unità di bestiame grosso durante 100 giorni. Il carico di bestiame consentito viene definito secondo i principi di una gestione sostenibile. Lo strumento del contributo d'estivazione viene per principio mantenuto invariato e sarà un elemento dei contributi per il paesaggio rurale.

Oltre che con il contributo d'estivazione, attualmente la gestione nella regione d'estivazione è incentivata indirettamente attraverso i contributi UBGFG e DACDP. Durante il periodo dell'estivazione, le aziende annuali beneficiano pertanto anche dei contributi UBGFG e DACDP. Ciò funge da incentivo per le aziende gestite tutto l'anno a cedere i propri animali per l'estivazione. Siccome con la modifica dei contributi riferiti agli animali (cfr. n. 2.3.2.5) tale effetto decade, i fondi riservati attualmente ai contributi UBGFG e DACDP, impiegati indirettamente per la promozione dell'estivazione, vanno erogati direttamente nel quadro del contributo d'estivazione. Il contributo d'estivazione va quindi aumentato considerevolmente, al fine di contrastare la tendenza ad estivare sempre meno bestiame e a garantire la gestione della regione d'estivazione. L'aumento del contributo d'estivazione consente all'azienda d'estivazione di ridurre il rispettivo compenso, vale a dire il prezzo che l'azienda annuale le deve pagare per estivare i propri animali sugli alpeggi. Nel complesso viene quindi mantenuto l'incentivo, per le aziende annuali, ad estivare i propri animali.

Il contributo d'estivazione per ovini è attualmente stanziato in maniera differenziata a seconda del sistema di pascolo. Quello di importo maggiore è erogato per ovini sotto sorveglianza permanente, mentre per gli ovini estivati su pascoli da rotazione l'ammontare del contributo è leggermente inferiore. Per i pascoli destinati agli ovini

<sup>142</sup> 09.3461 Mo von Siebenthal, Contributi di declività, 30 aprile 2009.

che non adempiono le condizioni per la sorveglianza permanente e per la rotazione viene erogato un contributo più basso. Con tale differenziazione si tiene conto del fatto che il sistema di sorveglianza permanente e, seppure in maniera meno pregnante, il sistema di pascoli da rotazione rappresentano una forma di produzione particolarmente rispettosa dell'ambiente, che comporta un maggiore dispendio. Entrambi i sistemi, inoltre, sono anche un buon presupposto per l'ulteriore integrazione di una protezione effettiva delle greggi dai grandi predatori, quali il lupo. Per gli ovini estivati con il sistema di pascolo da rotazione l'azienda riceve un contributo d'estivazione dello stesso importo che per il sistema di sorveglianza permanente, se prende misure di protezione delle greggi conformemente alla legge federale del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LCP)<sup>143</sup> (cfr. n. 2.9). In tal modo, per gli ovini estivati su pascoli da rotazione si creano i presupposti di un'effettiva protezione delle greggi, conforme alla legislazione sulla caccia.

⇒ Nuova disposizione nell'articolo 71 LAgr.

⇒ Nuovo articolo 12 capoverso 5 LCP.

Tabella 28

### Contributi per preservare l'apertura del paesaggio rurale a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
Quota del contributo generale di superficie	Contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio
Contributo di declività (18-35%, >35%) nelle zone della regione di montagna e in quella collinare	Contributo di declività (18-35%, 35-50%, >50%) in tutte le zone
Contributo di declività per i vigneti	Nessuna modifica
Contributo d'estivazione	Contributo dello stesso importo per ovini estivati su pascoli da rotazione con protezione delle greggi e ovini sotto sorveglianza permanente

#### Miglioramento rispetto al sistema attuale

Le modifiche permettono di fare una chiara distinzione tra l'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio rurale e quello della garanzia del reddito. In tal modo i fondi possono essere impiegati nei casi in cui sono necessari per il raggiungimento degli obiettivi. Ciò consente di ridurre considerevolmente gli effetti che contribuiscono alla formazione di rendite con conseguente tendenza al calo dei canoni d'affitto e miglioramento della mobilità fondiaria. L'orientamento differenziato dei contributi per il paesaggio rurale tesi a compensare le difficoltà di gestione consente di ridurre l'avanzamento del bosco.

<sup>143</sup> RS 922.0

### 2.3.2.5 Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

#### *Contesto e obiettivi*

Sia l'articolo 104 (agricoltura), sia l'articolo 102 (approvvigionamento del Paese) della Costituzione hanno quale obiettivo la garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento, ma con orizzonti temporali differenti. La politica agricola pone le condizioni quadro, in particolare tramite misure di politica strutturale (p.es. misure nell'ambito della produzione e dello smercio o pagamenti diretti), per un approvvigionamento sicuro della popolazione a medio e lungo termine, mentre l'approvvigionamento del Paese mira a superare situazioni di penuria o d'emergenza di breve durata.

Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende mantenere la capacità produttiva onde far fronte a crisi d'approvvigionamento. La capacità produttiva (suolo, know-how, capitale) può essere salvaguardata utilizzando in modo possibilmente ottimale le risorse naturali. A tal riguardo occorre tener conto del fatto che, da un lato, il potenziale di produzione in alcuni casi attualmente si situa al di sopra del livello sopportabile dagli ecosistemi e, dall'altro, che il consumo di risorse e il carico ambientale per unità prodotta diminuirà ulteriormente grazie al miglioramento dell'efficienza delle risorse. Conformemente a quanto sancito dalla Costituzione, la produzione deve, per principio, essere orientata verso le esigenze del mercato. Grazie a una gestione variata, in periodi di crisi è possibile adeguare la composizione della produzione alle esigenze fisiologico-nutrizionali minime in tempi relativamente brevi e con un dispendio sopportabile.

Questo obiettivo non potrebbe essere raggiunto unicamente con i contributi per il paesaggio rurale. Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento viene incentivata una produzione agricola che va al di là di una gestione meramente estensiva. A tal fine vanno fissate esigenze minime sia per l'utilizzazione a fini campicoli sia per la gestione delle superfici inerbite. Tali contributi compensano inoltre difficoltà in relazione alla produzione e svantaggi comparativi dal profilo dei costi nella produzione campicola, contribuendo al mantenimento di colture specifiche (cfr. n. 2.2.3.2). In tal modo si garantisce altresì il mantenimento, in Svizzera, dei necessari livelli di trasformazione a valle. Oltre alla superficie coltiva aperta vanno incentivate anche la conservazione e la gestione delle superfici inerbite, poiché in Svizzera gran parte della superficie agricola utile può venir utilizzata per la produzione di derrate alimentari soltanto ricorrendo ad animali da reddito che consumano foraggio grezzo.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento si compongono di tre contributi parziali:

- contributo di base;
- contributo graduato secondo le zone per difficoltà legate alla produzione;
- contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni.

Nei capitoli seguenti vengono spiegate le modifiche apportate agli strumenti rimanendo alla rispettiva modifica di legge.

### **Contributo di base**

Attualmente nella zona di pianura la garanzia dell'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari è promossa mediante il contributo UBGFG e il contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni. Sulla scorta della problematica relativa a contributi riferiti agli animali e ai diversi importi dei contributi erogati per la superficie inerbita e la superficie campicola descritta precedentemente, entrambi i contributi vanno trasferiti nel contributo di base nel quadro della sicurezza dell'approvvigionamento. In tal modo è possibile ridurre gli effetti distorsivi del mercato per nulla auspicati. L'agricoltore decide, in base alle caratteristiche della sua azienda e alla domanda sul mercato, quali prodotti di origine vegetale e animale intende produrre.

Il contributo di base è uguale in tutte le zone e non vi sono differenze tra la superficie inerbita e la superficie campicola. Affinché possano venir versati i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento per la superficie coltiva aperta e le colture perenni i prodotti dei campi devono essere raccolti. Per il versamento di contributi a favore della superficie inerbita è richiesta una densità minima di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (UBGFG). Per animali da reddito che consumano foraggio grezzo si intendono tuttora quelli delle specie bovina ed equina nonché ovini, caprini, bisonti, cervi, lama e alpaca. La densità minima di animali viene differenziata a seconda delle zone e corrisponde alla metà del limite di promozione attuale. Sulle superfici coltivate utilizzate per la produzione animale (p.es. mais, barbabietole da foraggio) non è richiesta una densità minima di animali poiché non è possibile stabilire se le colture sono utilizzate direttamente per l'alimentazione umana (p.es. barbabietole da zucchero) o indirettamente attraverso gli animali (p.es. barbabietole da foraggio).

### **Contributo graduato secondo le zone per difficoltà legate alla produzione**

Mediante il contributo di base si garantisce il mantenimento della capacità di produzione nella zona di pianura. Visto che nella zona di pianura è ubicata meno della metà della SAU, per la sicurezza dell'approvvigionamento è vitale anche la produzione nella regione di montagna e in quella collinare. Gran parte della superficie agricola utile di tali zone può essere gestita soltanto come superficie inerbita e ciò limita considerevolmente le possibilità di scelta delle aziende. Anche in futuro occorrerà tener adeguatamente conto delle difficoltà di gestione nelle zone ad altitudine più elevata. L'attuale contributo DACDP viene trasferito in un contributo crescente a seconda della zona, mediante il quale vengono compensate le difficoltà di produzione nelle zone ad altitudine maggiore. L'importo dei contributi tiene conto delle difficoltà di gestione e del basso livello di rendimento riscontrabili nel quadro di un'utilizzazione adeguata al luogo rispetto alla zona di pianura.

### **Contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni**

Sulle superfici coltivate la produzione di calorie è più elevata rispetto a quella sulle superfici inerbite. Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento è quindi fondamentale mantenere pressoché sul livello attuale il volume di produzione nei settori della campicoltura e delle colture perenni. A causa della diminuzione, rilevata in questi ultimi anni, delle superfici gestite a scopo campicolo, occorre aumentare l'attrattiva comparativa della campicoltura. Per tale motivo, oltre al contributo di

base, viene introdotto un contributo per la promozione della campicoltura e delle colture perenni, mediante il quale è possibile promuovere in maniera mirata l'utilizzazione a scopo campicolo. Questo contributo di promozione rende più attrattive, in termini relativi, la campicoltura e le colture perenni rispetto alla superficie inerbita. Ciò vale in particolare per la produzione foraggera, poiché parallelamente all'introduzione di tale contributo viene ridotta di 3 franchi il quintale la protezione doganale per i cereali panificabili.

### **Contributo per singole colture**

A complemento dei contributi per il paesaggio rurale e dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, mediante il versamento mirato di contributi s'intende promuovere singole colture importanti considerato il contributo da esse fornite per un approvvigionamento sicuro. Occorre tener conto dell'attrattiva relativa risultante da calcoli sui contributi di copertura e dalla protezione doganale. Il contributo per singole colture giusta l'articolo 54 LAgr è illustrato al numero 2.2.3.2.

⇒ *Nuova disposizione nell'articolo 72 LAgr.*

*Tabella 29*

### **Contributi per la garanzia dell'approvvigionamento della popolazione a confronto**

<b>Attuale sistema dei pagamenti diretti</b>	<b>PA 14-17</b>
Contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni Contributo UBGFG Contributo DACDP	Contributo di base Contributo graduato secondo le zone per difficoltà legate alla produzione
Nessun contributo specifico	Contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni
Contributo di coltivazione secondo l'OC-Camp	Contributo per singole colture (nuovo art. 54 LAgr)

#### *Miglioramento rispetto al sistema attuale*

Mediante un contributo di base uniforme per tutte le zone si garantisce un volume di produzione invariato rispetto a quello attuale in un dato contesto dei prezzi. Considerato che in periodi normali è il mercato che detta quali beni privati e in quale quantità debbano essere prodotti, l'effetto regolatore dei pagamenti diretti va contenuto entro i minimi termini. In tal modo migliora l'orientamento verso la domanda del mercato.

Il passaggio dagli attuali contributi riferiti agli animali con limite di promozione ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento riferiti alla superficie con densità minima di animali permette di ridurre la reazione negativa sui mercati dovuta all'intensivazione riconducibile ai contributi per animali. Il deflusso di una parte dei pagamenti diretti nei settori a valle diminuirà ulteriormente e pertanto agli agricoltori rimarrà più denaro. Attraverso un'intensità di utilizzazione adatta al luogo, che sfrutti in maniera ottimale il potenziale di produzione naturale disponibile, è possibi-

le ridurre l'immissione, in parte eccessiva, di sostanze nutritive, che provocano una diminuzione della diversità delle specie, e l'eutrofizzazione di ecosistemi sensibili soprattutto nella cintura prealpina. La scelta imprenditoriale degli agricoltori, in merito a quali animali debbano essere detenuti sulla superficie inerbita e all'intensità di utilizzazione, acquisirà una valenza maggiore. A livello della singola azienda sarà possibile aumentare il profitto della produzione animale grazie a un migliore rapporto costo-profitto dei pagamenti diretti riferiti alla superficie. Con una densità minima di animali graduata in funzione delle zone, questi vantaggi sarebbero soltanto parziali. Un contributo impostato in tale maniera sarebbe inoltre incompatibile con i criteri della Green Box dell'OMC.

Le difficoltà di gestione nella regione di montagna e in quella collinare saranno tenute in considerazione in misura analoga a ciò che è il caso attualmente.

Viene accresciuta l'attrattiva relativa della campicoltura e delle colture perenni rispetto alla superficie inerbita con conseguente potenziamento della campicoltura e delle colture perenni. La riduzione della protezione doganale per i cereali panificabili concorre a ridurre le distorsioni a livello di protezione doganale dei cereali, contribuendo, nel complesso, a potenziare la produzione di cereali da foraggio.

Mediante il contributo per singole colture, che figurerà anche in futuro nel limite di spesa "Produzione e smercio", sarà possibile continuare a promuovere in maniera specifica le colture in questione sulla base di criteri oggettivi nell'ottica di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

### **2.3.2.6 Contributi per la biodiversità**

#### *Contesto e obiettivi*

Mediante i contributi per la biodiversità s'intende salvaguardare e incentivare la biodiversità. Nell'ambito della biodiversità vi sono già strumenti mirati. Vanno acquisite nuove informazioni che consentano di concentrarsi maggiormente sulla qualità delle superfici nonché di prendere misure volte a semplificare l'esecuzione.

120 000 ettari circa di SAU vengono gestiti sotto forma di superfici di compensazione ecologica. I provvedimenti vigenti nell'ambito della biodiversità hanno un effetto moderatamente positivo sulla diversità delle specie; nella regione di pianura la qualità di tali superfici è tuttavia troppo bassa e gli effetti positivi sulle specie minacciate (Lista rossa) sono esigui<sup>144</sup>. In linea di principio, nell'ambito dei contributi per la biodiversità gli strumenti di promozione vengono mantenuti e, se necessario, completati. Vanno inoltre aumentati considerevolmente gli incentivi finanziari per la promozione della qualità.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

I contributi per la biodiversità si compongono di tre elementi:

- contributo per la qualità;
- contributo per l'interconnessione;

<sup>144</sup> Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl, Berna.

- contributo per la valorizzazione.

Nei capitoli seguenti vengono spiegate le modifiche apportate agli strumenti rimandando alla rispettiva modifica di legge.

### **Contributo per la qualità**

Attualmente vengono concessi contributi per elementi della compensazione ecologica (in futuro: superfici per la promozione della biodiversità SPB) sulla SAU, come i prati sfruttati in modo estensivo e poco intensivo, i terreni da strame, le siepi, gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi nonché i maggessi fioriti e da rotazione. I contributi giusta l'OPD<sup>145</sup> sono interamente a carico della Confederazione. Se le superfici di compensazione ecologica adempiono le condizioni specifiche in materia di qualità biologica giusta l'OQE<sup>146</sup> vengono versati contributi supplementari. Tali contributi sono finanziati nella misura dell'80 per cento dalla Confederazione.

I contributi secondo l'OPD e il contributo per la qualità biologica vengono integrati nel nuovo contributo per la qualità. Il contributo per la qualità biologica è interamente a carico della Confederazione. La qualità beneficia di un sostegno maggiore grazie all'aumento dei contributi per superfici pregiate dal profilo qualitativo e alla differenziazione in base a livelli qualitativi in particolare per la superficie inerbita. È ad esempio previsto un livello qualitativo supplementare (OQE<sup>+</sup>) per prati sfruttati in modo estensivo che rientrano nell'inventario dei prati e pascoli secchi. I contributi per le superfici senza qualità specifica vengono mantenuti invariati al livello attuale.

Le misure di promozione previste attualmente dalla L'Agr si limitano alla SAU. Le superfici di compensazione ecologica pregiate sulla superficie aziendale restante (p.es. piccole strutture) o le superfici pregiate per la biodiversità situate nella regione d'estivazione non possono venir promosse con contributi specifici. Per raggiungere meglio gli obiettivi in materia di biodiversità, i contributi per la biodiversità saranno erogati anche per le superfici agricole di cura (cfr. n. 2.3.2.2) e nella regione d'estivazione. Ciò consente di tener maggiormente conto delle esigenze delle specie animali e vegetali per quanto riguarda gli spazi vitali.

Alle SPB esistenti vengono ad aggiungersi nuovi tipi, come ad esempio superfici inerbite ricche di specie ubicate nella regione d'estivazione, fasce tampone per superfici di inventari, zone rivierasche dei corsi d'acqua, piccole strutture o campi-coltura rispettosa della fauna selvatica. Laddove possibile, le esigenze poste alle SPB in materia di gestione vengono semplificate; elementi come ad esempio fossati umidi, stagni, pozze, superfici ruderali, cumuli di pietra e affioramenti rocciosi, possono venir integrati nell'elemento "piccole strutture". Gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi saranno considerati anche in futuro SPB.

Per le nuove SPB, come ad esempio superfici inerbite pregiate nella regione di montagna, vengono definite alcune esigenze qualitative. Ipotizzando che il 20 per cento circa delle superfici ubicate nella regione d'estivazione può venir classificato e notificato come superfici qualitativamente pregiate per la biodiversità, occorre elaborare criteri qualitativi basandosi sulle specie faro della flora. Onde semplificare l'attuazione si valuta in quale misura è possibile facilitare la valutazione e il control-

<sup>145</sup> RS 910.13

<sup>146</sup> RS 910.14

lo ricorrendo a riprese aeree. Le superfici al di sopra del limite del bosco e degli arbusti, la cui composizione botanica in caso di cessazione dell'utilizzazione non cambierebbe, non beneficiano di contributi per la biodiversità.

### **Contributo per l'interconnessione**

L'interconnessione continuerà ad essere promossa secondo il concetto vigente. Questa divergenza rispetto al rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è dovuta al fatto che non sono ancora disponibili le basi necessarie per l'integrazione dell'interconnessione nella definizione di qualità. Il contributo per l'interconnessione va mantenuto anche alla luce di altri aspetti positivi dei progetti d'interconnessione, come ad esempio la possibilità di impostare le misure sul piano regionale, la comunicazione soprattutto nei media locali e la collaborazione tra diversi attori.

A livello d'interconnessione viene mantenuto il principio del finanziamento residuo da parte di terzi. L'accento è posto su specie particolarmente meritevoli di essere promosse. Ai Cantoni verrà messa a disposizione una lista di specie con misure standard, sviluppata in base alle caratteristiche regionali che potrà essere utilizzata come base per l'elaborazione di progetti d'interconnessione, riducendo il dispendio correlato ai lavori di progettazione. Per le specie bersaglio e faro, spesso mantenute o promosse nel quadro di progetti d'interconnessione, vengono definite misure standard al fine di semplificare e armonizzare l'applicazione e l'esecuzione. Mediante guide all'applicazione vengono comunicate meglio le condizioni.

### **Contributo per la valorizzazione**

Per migliorare la qualità delle superfici per la promozione della biodiversità esistenti, la Confederazione versa un contributo unico per misure di valorizzazione nelle aree gestite a scopo agricolo, come ad esempio la piantagione di nuove siepi nella regione di pianura, l'eliminazione delle sterpaglie da prati e pascoli sfruttati in modo estensivo, la semina di prati estensivi o l'impianto di nuove piccole strutture. Le misure di valorizzazione possono essere realizzate soltanto nell'ambito di progetti d'interconnessione o per la qualità del paesaggio. Il contributo forfettario è interamente a carico della Confederazione.

### **Realizzazione degli inventari nazionali su superfici gestite a scopo agricolo**

Attualmente gli oggetti degli inventari (nazionali, regionali o locali) e altre misure, come le valorizzazioni uniche o misure specifiche di promozione delle specie, vengono sostenuti in virtù della LPN. In questo ambito la competenza spetta ai Cantoni. La Confederazione partecipa alle spese dei Cantoni stanziando i crediti previsti nel settore della protezione della natura e del paesaggio. L'ammontare del contributo della Confederazione è stabilito d'intesa tra l'UFAM e i Cantoni. In futuro la realizzazione degli inventari nazionali su superfici gestite a scopo agricolo avverrà nel quadro dell'esecuzione dei contributi per la biodiversità, onde evitare il sovrapporsi di disposizioni sul piano esecutivo da un lato e garantire una gestione conforme agli obiettivi delle superfici più pregiate dal profilo della biodiversità ubicate sulla SAU dall'altro.

⇒ *Nuova disposizione nell'articolo 73 LAgr.*

**Contributi per il mantenimento e la promozione della biodiversità a confronto**

<b>Attuale sistema dei pagamenti diretti</b>	<b>PA 14-17</b>
Contributi per la compensazione ecologica con 17 elementi e 2 livelli qualitativi (OPD e OQE)	Contributi per la biodiversità per 18 elementi e 3 livelli qualitativi (OPD, OQE e OQE <sup>+</sup> ) sulla SAU, su superfici agricole di cura e nella regione d'estivazione.
Contributo per l'interconnessione	Definizione di misure standard
Nessun contributo specifico	Contributo per misure di valorizzazione

*Miglioramento rispetto al sistema attuale*

In seguito alle modifiche, l'accento sarà posto in misura maggiore sulla qualità delle SPB. Considerata la lentezza dei processi di cambiamento nell'ambito della biodiversità, è opportuno procedere a tappe. Con l'aumento degli incentivi e l'orientamento specifico verso altre superfici s'intende migliorare la qualità delle SPB. L'estensione della promozione della biodiversità alla regione d'estivazione e a nuove superfici che attualmente non hanno diritto ai contributi offre agli agricoltori l'opportunità di prendere misure impostate specificatamente sulla loro situazione aziendale. L'introduzione di misure standard consente di ridurre il dispendio amministrativo.

Il mantenimento dell'interconnessione consente di colmare lacune tuttora esistenti. Conformemente a quanto illustrato in relazione all'ulteriore sviluppo dei pagamenti diretti, l'obiettivo a lungo termine rimane tuttavia quello di riprendere nel concetto di qualità i criteri sull'ubicazione, la dimensione e la collocazione territoriale. A ciò concorrono anche le misure di valorizzazione mediante le quali può venir promossa la qualità auspicata.

**2.3.2.7 Contributi per la qualità del paesaggio***Contesto e obiettivi*

Il contributo fornito dall'agricoltura alla varietà e alla qualità del paesaggio rurale svizzero è notevole. Il paesaggio è l'espressione della varietà degli habitat naturali e svolge pertanto un ruolo significativo per la promozione della biodiversità. La varietà del paesaggio è importante anche per la società, poiché svolge numerose funzioni socioeconomiche. A causa del mutamento strutturale nell'agricoltura e dell'uso intensivo del territorio, in Svizzera si constata una perdita strisciante di varietà nel paesaggio<sup>147</sup>.

Finora si poteva tener conto degli interessi regionali concernenti la cura specifica e la promozione della varietà del paesaggio soltanto se la priorità era data alla promo-

<sup>147</sup> ARE e UFAM (2007): Il paesaggio sotto pressione, 3a serie 1989-2003, Berna; nonché UFAM (2010): Zustand der Landschaft in der Schweiz - Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES), Berna.

zione della diversità delle specie. Per prestazioni paesaggistiche qualitative esistevano soltanto incentivi puntuali quali effetti secondari dei pagamenti diretti generali, come i contributi per la viticoltura in zone terrazzate o in pendenza, oppure dei pagamenti diretti ecologici, come il contributo per gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi. Questa promozione indiretta non consente tuttavia di compensare la perdita di varietà nel paesaggio. Finora le prestazioni paesaggistiche dettate da ragioni prevalentemente estetiche non potevano essere sostenute (p.es. pascoli alberati, campicoltura di montagna, selve di castagni, paesaggi per attività ricreative).

#### *Necessità d'intervento e concetto*

Tale lacuna è stata anche motivo di diverse richieste d'introduzione di uno strumento adeguato, soprattutto nell'ambito dei dibattiti parlamentari sulla PA 2011.

In numerosi Comuni e regioni vi sono obiettivi paesaggistici come ad esempio concetti di sviluppo paesaggistico (CSP). Spesso, però, le misure impostate su tali concetti previste nel settore dell'agricoltura non sono state attuate, perché non era possibile versare contributi a favore delle rispettive prestazioni.

Mediante i contributi per la qualità del paesaggio s'intende promuovere la diversità del paesaggio rurale e contrastare la perdita di varietà nel paesaggio. In futuro, saranno sostenute prestazioni paesaggistiche qualitative fornite su iniziativa regionale. A tal fine occorre riallacciarsi a concetti esistenti, in modo da applicare le relative misure senza un eccessivo dispendio di pianificazione supplementare.

I Cantoni possono, di propria iniziativa, definire obiettivi di sviluppo paesaggistico e misure, concretizzarli sulle superfici agricole e promuovere in maniera puntuale le prestazioni convenute con i gestori. L'orientamento verso le esigenze regionali offre la garanzia del mantenimento della varietà paesaggistica della Svizzera. Mediante incentivi orientati verso il risultato, la cura del paesaggio può anche diventare un ramo di produzione opzionale dell'agricoltura.

#### **Progetti pilota**

Trattandosi di un tipo di contributo regionalizzato, basato su progetti, è indispensabile verificare il concetto di contribuzione. In vista dell'elaborazione dell'ordinanza e delle rispettive guide, l'UFAG ha pertanto lanciato progetti pilota in regioni scelte con l'obiettivo di sperimentare gli strumenti in luoghi con presupposti diversi per lo sviluppo paesaggistico.

#### **Promozione della varietà del paesaggio**

I contributi per la qualità del paesaggio permettono di curare in modo mirato i paesaggi rurali tradizionali e di strutturarne nuovi in modo sostenibile. Contribuiscono all'adempimento delle esigenze specifiche della popolazione a livello regionale e al mantenimento di un paesaggio rurale variato in Svizzera attraverso la considerazione di caratteristiche regionali specifiche.

Alla base dei contributi per la qualità del paesaggio vi sono i seguenti principi.

- Volontarietà: i progetti non vengono prescritti, bensì nascono dall'iniziativa regionale. La partecipazione dei gestori è facoltativa.

- Bottom-up: l'iniziativa è presa sul piano regionale. I gestori, la popolazione, i Comuni e il Cantone realizzano un progetto in comune.
- Utilizzo di basi esistenti: vanno tenuti in considerazione gli obiettivi paesaggistici già elaborati; se la loro qualità è soddisfacente, non è necessario sviluppare obiettivi riferiti al progetto.
- Specificità (particolarità): gli obiettivi paesaggistici e le rispettive misure vengono elaborati per un progetto specifico e per una determinata regione. Non possono essere applicati a priori a un'altra regione.
- Concetti intersettoriali/interaziendali: gli obiettivi in materia di qualità del paesaggio sono definiti in modo sovra-settoriale (considerando lo sviluppo degli insediamenti e delle vie di comunicazione, i corsi d'acqua, le foreste, ecc.) e tenendo conto dell'agricoltura.
- Partecipazione della popolazione: siccome il paesaggio è sostanzialmente in funzione della percezione da parte della società e al paesaggio vengono poste numerose esigenze, è opportuno un approccio partecipativo. Gli obiettivi paesaggistici vengono elaborati coinvolgendo i diretti interessati<sup>148</sup>.
- Incentivo finanziario: i contadini che forniscono prestazioni di cura sulle superfici del comprensorio del progetto per le quali sono state concluse convenzioni beneficiano dei contributi per la qualità del paesaggio per il maggiore lavoro o un eventuale minore rendimento.
- Limitazione temporale/valutazione: le convenzioni di prestazione per l'intera azienda sono di durata limitata, le prestazioni vengono valutate e vi è la possibilità di prorogare i contratti.

<sup>148</sup> D'intesa con le raccomandazioni politiche del Programma nazionale di ricerca "Paesaggi e habitat nell'arco alpino" (PNR 48), Rapporto finale al Consiglio federale. Allegato alla nota informativa del DFI del 13 gennaio 2009 ai membri del Consiglio federale.

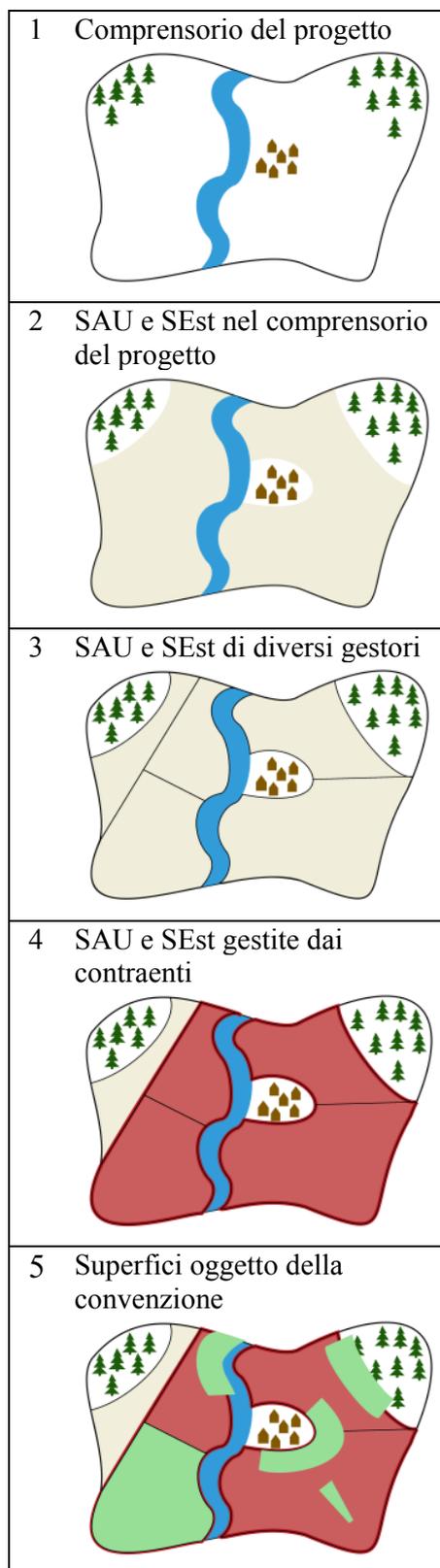
Figura 40

**Iter di un progetto per la qualità del paesaggio**

*Obiettivi di sviluppo paesaggistico:* il Cantone o un altro ente regionale (p.es. la struttura di progetto di un progetto d'interconnessione) prende l'iniziativa e si assume la responsabilità di definire gli obiettivi paesaggistici secondo le disposizioni della Confederazione. Essi sono impostati per l'intero comprensorio del progetto (1) e vengono elaborati in maniera intersettoriale, coinvolgendo la popolazione. Le basi riferite al paesaggio esistenti (p.es. nell'ambito della LPN e della LPT) vanno tenute in considerazione. La Confederazione mette a disposizione una guida per l'elaborazione dei progetti.

*Rapporto sul progetto:* il Cantone propone misure sulla base degli obiettivi paesaggistici elaborati, le illustra dettagliatamente sulla superficie gestita a scopo agricolo (2) ed elabora un tariffario per il versamento di pagamenti riferiti alle prestazioni. Tali basi, unitamente agli obiettivi paesaggistici, costituiscono il rapporto di progetto che viene esaminato dalla Confederazione.

*Attuazione:* il Cantone invita tutti i gestori del comprensorio di progetto a sottoscrivere convenzioni di gestione per l'intera azienda (3). La partecipazione dei gestori è facoltativa; gli agricoltori contraenti devono tuttavia gestire almeno due terzi della superficie utilizzata a scopo agricolo nel comprensorio del progetto (4). Il Cantone conclude con i gestori convenzioni di gestione che contemplano gli adeguamenti nella gestione delle superfici contrattuali (5), la rispettiva rappresentazione su un piano e le tariffe secondo il tariffario. Verso la fine del periodo contrattuale viene valutato in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi. Siccome nella cura del paesaggio vi sono prestazioni ricorrenti, che sono sostenibili solo se fornite a lungo termine, è possibile prorogare le convenzioni.



*Primo piano: esempi di obiettivi e misure per la qualità del paesaggio*

Paesaggi dell'altopiano del Giura corrugato - Franches-Montagnes, ambito dei pascoli alberati

*Obiettivi*

- Struttura a mosaico (grado di popolamento del 20-40%)
- Superficie aperta senza recinzioni (dimensione determinante min. 50 ha)
- Migliore accessibilità per cavallerizzi e pedoni
- Conservazione di impianti tradizionali

*Misure mirate*

- Diradamento, nuovo impianto, posa di abbeveratoi, gestione dei pascoli
- Mantenimento di mandrie miste (vacche, bestiame giovane, cavalli)
- Installazione e manutenzione di cancelli di accesso ai pascoli
- Ripristino di muretti dei pascoli, recinzioni in legno, trogoli

Pianure prosciugate e usate prevalentemente a scopo campicolo dell'Altipiano - Plaine de l'Orbe

*Obiettivi*

- Accentuazione dell'apertura e delle peculiarità visibili (geometria della correzione dei corsi d'acqua)
- Possibilità di utilizzazione nel tempo libero, migliore accessibilità
- Creazione di un contrasto tra paesaggio rurale e paesaggio naturale

*Misure mirate*

- Mantenimento di edifici/impianti liberi, struttura mirata con file di alberi e prescrizione di una maggiore varietà delle colture campicole
- Creazione di aree di riposo, integrazione delle strade agricole nella rete di piste ciclabili e sentieri
- Risanamento di correzioni dei corsi d'acqua: cessazione puntuale della gestione e creazione di siti umidi con dinamiche naturali

### **Concetto di contribuzione**

*Contributo unico:* il Cantone finanzia i pagamenti riferiti alle prestazioni concessi ai gestori utilizzando l'importo globale del contributo unico che viene preso a carico nella misura dell'80 per cento dalla Confederazione e del 20 per cento dal Cantone. La base di calcolo è la superficie agricola utile gestita dai contraenti o il carico usuale (cfr. n. 4, fig. 40).

*Modulazione dei contributi:* l'importo dei pagamenti riferiti alle prestazioni concessi ai gestori è calcolato dal Cantone in base al progetto. I contributi specifici sono il risultato di una modulazione del contributo unico in funzione del dispendio e sulla base delle diverse convenzioni sancite contrattualmente. Possono essere erogati per la superficie agricola utile, la superficie d'estivazione e le superfici di cura agricole

(cfr. n. 5, fig. 40). La Confederazione definisce condizioni quadro per gli accordi di prestazione e per la modulazione dei contributi.

I costi di progettazione non possono essere finanziati con i contributi per la qualità del paesaggio. Tuttavia, come per altre iniziative collettive di progetto, esiste la possibilità di richiedere un sostegno finanziario per l'accompagnamento specializzato in fase di accertamenti preliminari.

⇒ Nuova disposizione nell'articolo 74 LAgr.

Tabella 31

### **Contributi per il mantenimento e la promozione della varietà del paesaggio a confronto**

<b>Attuale sistema dei pagamenti diretti</b>	<b>PA 14-17</b>
Effetto non specifico di diversi strumenti dei pagamenti diretti sulla qualità del paesaggio	Contributi per la qualità del paesaggio

#### *Miglioramento rispetto al sistema attuale*

Questo tipo di contributo consente di colmare una lacuna nelle misure attuali. I contributi per la qualità del paesaggio consentono di salvaguardare, incentivare e sviluppare ulteriormente la diversità del paesaggio con le sue specificità regionali. Tramite progetti viene creata la possibilità di promuovere in maniera ottimale prestazioni qualitative dell'agricoltura relative al paesaggio rurale. Mediante i contributi per la qualità del paesaggio viene inoltre generato un maggior valore per le regioni coinvolte.

### **2.3.2.8 Contributi per i sistemi di produzione**

#### *Contesto e obiettivi*

Mediante forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali, l'agricoltura contribuisce a migliorare la situazione per quanto concerne gli obiettivi nel settore ambientale e a livello di benessere degli animali. Essi possono ad esempio contribuire in misura notevole alla conservazione della fertilità del suolo e quindi migliorare il potere di ritenzione dell'acqua del terreno e la formazione di humus unitamente alla fissazione del carbonio nel suolo. Anche nel settore della biodiversità le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose degli animali possono fornire un contributo considerevole al raggiungimento degli obiettivi.

L'elemento fondamentale delle forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali è rappresentato dall'interazione con il mercato. In numerosi casi, nell'ambito di programmi promossi in modo specifico dalla Confederazione esistono label private corrispondenti. Cresce l'effetto incentivante per i produttori i quali, da un lato, spuntano un maggior valore sul mercato e, dall'altro, possono beneficiare di pagamenti diretti supplementari.

Attualmente le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali vengono sostenute con contributi per la produzione estensiva di cereali e colza, per l'agricoltura biologica e per la promozione del benessere degli animali nell'ambito dei programmi SSRA e URA. Queste prestazioni particolari saranno sostenute anche in futuro con i cosiddetti contributi per i sistemi di produzione.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

I contributi per i sistemi di produzione si compongono dei tre elementi seguenti:

- contributo per i sistemi di produzione applicati nell'intera azienda;
- contributo per la promozione di forme di produzione settoriali nella produzione vegetale e animale;
- contributi per il benessere degli animali.

Nei capitoli seguenti vengono spiegate le modifiche apportate agli strumenti rimandando alla rispettiva modifica di legge.

### **Sistemi di produzione applicati nell'intera azienda**

#### *Agricoltura biologica*

L'agricoltura biologica beneficia attualmente dei contributi della Confederazione. Incarna in tutto e per tutto un sistema di produzione globale, Vi sono studi i quali dimostrano che l'agricoltura biologica contribuisce in misura superiore alla media alla conservazione delle basi vitali naturali<sup>149</sup>. La promozione dell'agricoltura biologica va mantenuta, così come la graduazione del contributo in funzione del tipo di utilizzazione (colture speciali, altra superficie coltiva aperta nonché SAU).

#### *Altri sistemi di produzione applicati nell'intera azienda*

La formulazione della base legale è aperta, al fine di poter reagire con misure adeguate alle sfide future. Oltre a promuovere l'agricoltura biologica, essa consente di sostenere altri sistemi di produzione applicati nell'intera azienda, come ad esempio la produzione integrata o forme di produzione particolarmente rispettose dell'ambiente nel settore della protezione del clima. Siccome, però, il valore aggiunto di simili programmi deve essere ottenuto, in genere, sul mercato, attualmente non sono proposti strumenti concreti.

### **Forme di produzione settoriali nella produzione vegetale e animale**

#### *Produzione estensiva*

Viene mantenuta la promozione della produzione estensiva di cereali e colza rinunciando completamente a regolatori della crescita, fungicidi, insetticidi e stimolatori chimici di sintesi delle difese naturali. Si potrebbe pensare a un'estensione ad altre colture, quale quella delle patate.

<sup>149</sup> Niggli U. et al. (2009): Gesellschaftliche Leistungen der biologischen Landwirtschaft, IRAB, Frick.

### *Produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita*

Un ulteriore incentivo settoriale è rappresentato dalla promozione della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita. Approfittano di questo programma le aziende che coprono il fabbisogno in foraggi prevalentemente con erba, fieno, fieno di secondo taglio e insilato d'erba. In tal modo s'intende contrastare il crescente impiego di alimenti concentrati per animali nella produzione di ruminanti.

Questa nuova misura può rafforzare ulteriormente il vantaggio legato all'ubicazione in "Svizzera, Paese a vocazione pastorizia", fornendo un notevole contributo alla strategia della qualità. Nei rapporti con i consumatori, oltre al profilo dei lipidi interessante dal punto di vista fisiologico-nutrizionale, si possono vantare la minore necessità d'importare alimenti per animali e il rafforzamento della produzione indigena. Le label private sono libere di scegliere se utilizzare tale approccio quale base per le proprie esigenze.

### *Possibili programmi futuri*

Al fine di ridurre le emissioni dell'agricoltura che influiscono sul clima, mediante l'articolo di legge proposto possono essere promosse forme di produzione ad hoc. A tal fine occorre valutare le analisi e le proposte nell'ambito della strategia nazionale sul clima e della strategia sul clima per l'agricoltura e integrarle nei rispettivi sistemi di produzione.

### **Contributi per il benessere degli animali**

I programmi per il benessere degli animali SSRA e URA prescrivono condizioni decisamente più severe rispetto a quelle previste per la detenzione di animali nell'ambito della legislazione sulla protezione degli animali. A causa di tali esigenze, nel quadro del programma SSRA, i costi d'investimento sono più elevati (p.es. per superfici delle stalle maggiori), aumentano il dispendio di lavoro e i costi del materiale, segnatamente per la lettiera. Nel programma URA le esigenze più severe comportano, in particolare, un maggiore dispendio di lavoro, ad esempio in relazione alla conduzione degli animali dalla stalla al pascolo e viceversa.

La promozione del benessere degli animali attraverso i programmi dei pagamenti diretti SSRA e URA ha dimostrato di essere efficace. Anche l'incentivo rappresentato da un'aliquota maggiorata del 20 per cento degli importi forfettari degli aiuti agli investimenti per UBG per la costruzione di stalle SSRA ha dato gli effetti auspicati. Non vi è alcuna necessità di apportare modifiche sostanziali ai due programmi per il benessere degli animali o al sistema dei supplementi nel quadro degli aiuti agli investimenti e pertanto essi vengono mantenuti invariati.

Il tasso di partecipazione varia considerevolmente a seconda della categoria di animali: nel 2009 esso variava tra l'8 e il 96 per cento per il programma SSRA e tra il 3 e il 96 per cento per il programma URA. L'esigua partecipazione per determinate categorie di animali è riconducibile solo in minima parte all'importo del contributo. Fattori decisamente più importanti sono, ad esempio, lo stato della stalla dal profilo edile o la strada tra la stalla e il pascolo. Di conseguenza, un aumento del contributo nella maggior parte delle categorie di animali con bassa adesione non determinerebbe un aumento considerevole del tasso di partecipazione. Le aliquote di contribuzione vanno tuttavia aumentate per le categorie di animali per le quali vi è effettivamente un potenziale di crescita del tasso di partecipazione. Tale presupposto è dato,

in particolare, per il bestiame giovane di sesso maschile e femminile della specie bovina, ragion per cui per queste categorie di animali il contributo viene aumentato.

⇒ Nuova disposizione nell'articolo 75 LAgr.

Tabella 32

### **Contributi per la promozione di forme di produzione in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali a confronto**

<b>Attuale sistema dei pagamenti diretti</b>	<b>PA 14-17</b>
Contributo per l'agricoltura biologica	Contributo per i sistemi di produzione applicati nell'intera azienda come l'agricoltura biologica
Contributo per la produzione estensiva di cereali e colza	Contributo per la promozione di forme di produzione settoriali nella produzione vegetale e animale
Contributo per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA) e per l'uscita regolare all'aperto (URA)	Nessuna modifica

#### *Miglioramento rispetto al sistema attuale*

I programmi per la promozione di forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali si sono dimostrati efficaci e vanno pertanto mantenuti. Mediante la prevista nuova possibilità di promozione per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita s'intende limitare l'impiego di alimenti concentrati per animali nella produzione di ruminanti e mantenere l'attuale vantaggio concorrenziale nel settore della trasformazione del foraggio grezzo. Per poter far fronte alle sfide future, vanno create le basi legali che consentano di ampliare i programmi. Alla luce dello stretto legame esistente tra queste forme di produzione e le label private è importante che essi generino un maggior ricavo sul mercato.

### **2.3.2.9 Contributi per l'efficienza delle risorse**

#### *Contesto e obiettivi*

Gli obiettivi del mantenimento delle basi vitali naturali vengono promossi mediante diverse misure. La PER fornisce un contributo considerevole all'impiego sostenibile delle risorse naturali. Sul piano degli strumenti di promozione, il passaggio da contributi riferiti agli animali a contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento riferiti alla superficie con una densità minima di animali (cfr. n. 2.3.2.5) ha effetti positivi soprattutto nelle regioni sensibili dal profilo ecologico.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

Attualmente non esiste uno strumento che consenta alla Confederazione di promuovere direttamente sul piano nazionale misure agricole per un impiego sostenibile delle risorse naturali o di aumentare l'efficienza nell'utilizzo di mezzi di produzione.

Vi è uno strumento per la promozione regionale o settoriale dell'impiego sostenibile delle risorse naturali e uno per la riduzione, sul piano regionale, del carico eccessivo di inquinanti nei corsi d'acqua.

- Nell'ambito degli articoli 77a e 77b LAgr, la Confederazione versa un contributo per la promozione di un impiego sostenibile delle risorse naturali a progetti regionali e settoriali. Il provvedimento riguarda le risorse e i mezzi di produzione necessari per la produzione agricola come azoto, fosforo ed energia, l'ottimizzazione della protezione dei vegetali, una maggiore protezione nonché un impiego più sostenibile del suolo, della biodiversità in ambito agricolo e del paesaggio. I rispettivi provvedimenti devono andar oltre le condizioni poste dalle leggi, dalla PER o da altri programmi d'incentivazione della Confederazione come l'ordinanza sulla qualità ecologica. L'efficacia delle misure deve essere comprovata da risultati di ricerche ad hoc prima della loro applicazione. I progetti, della durata massima di sei anni, mirano a promuovere maggiormente nuove tecniche e forme d'organizzazione nonché miglioramenti strutturali nella pratica agricola. L'effetto delle misure applicate deve perdurare anche dopo la conclusione del progetto. Il contributo secondo gli articoli 77a e 77b LAgr non può essere richiesto da singole aziende anche se forniscono già prestazioni di questo tipo.
- Nell'ambito di progetti regionali giusta l'articolo 62a della legge sulla protezione delle acque LPac vengono sostenute finanziariamente le misure prese dalle aziende agricole per ridurre il carico eccessivo di nitrati, fosforo o prodotti fitosanitari nei corsi d'acqua. Tali misure devono tuttavia andar oltre le esigenze delle leggi e della PER. I progetti possono essere prorogati a più riprese per sei anni fino al raggiungimento degli obiettivi. Gli adeguamenti strutturali a livello di singole aziende vengono promossi in misura analoga alle misure adottate sulle superfici per ridurre le perdite di nutrienti.

Entrambi i programmi regionali e specifici vanno mantenuti.

#### *Descrizione dello strumento*

Quale elemento supplementare occorre introdurre contributi temporanei per l'efficienza delle risorse. In tal modo si incentivano, sul piano nazionale, un impiego più sostenibile delle risorse necessarie per la produzione agricola quali suolo, acqua e aria nonché un'applicazione più efficiente dei mezzi di produzione come azoto, fosforo, prodotti fitosanitari o energia. Il nuovo strumento promuove l'introduzione, su vaste porzioni del territorio, di tecniche mirate e rispettose delle risorse. Siccome la promozione avviene a livello nazionale, il dispendio correlato all'esecuzione è minore rispetto a quello rappresentato dai programmi sulle risorse secondo gli articoli 77a e 77b LAgr. Essi concorrono al raggiungimento dell'obiettivo agroecologico. La Confederazione si fa carico integralmente dei contributi. Contrariamente ai contributi secondo gli articoli 77a e 77b LAgr, possono essere richiesti da tutte le aziende.

Vengono promosse in particolare misure tecniche e misure di ottimizzazione dei processi di produzione agricoli che, fondandosi su basi scientifiche, forniscono un contributo a un impiego più efficiente o più sostenibile delle risorse e dei mezzi aziendali. I provvedimenti devono essere conformi alle esigenze della pratica e

fattibili. Vengono promossi temporaneamente. La partecipazione degli agricoltori è facoltativa.

Il provvedimento deve essere portato avanti anche al termine della promozione. In tal modo è possibile garantire che dopo la fine della promozione l'applicazione delle rispettive tecniche venga inserita giuridicamente nella PER quale buona pratica agricola, se la misura è economicamente sopportabile. Onde creare condizioni quadro stabili e prevedibili, ciò deve essere comunicato tempestivamente e prevedere un termine transitorio corrispondente.

Tra i provvedimenti possibili rientra la promozione di sistemi di spandimento del liquame con tubi flessibili. Questi sistemi consentono di ridurre le emissioni di ammoniaca nella fase di distribuzione del liquame sulle superfici e di migliorare l'efficienza dell'impiego dell'azoto attraverso l'incremento dell'azoto disponibile nella produzione vegetale. L'impiego di questi sistemi ha già dimostrato di essere efficace nell'ambito di progetti sulle risorse secondo gli articoli 77a e 77b LAgr. Mediante i contributi per l'efficienza delle risorse possono essere sostenute anche misure che in passato non erano state incentivate nel quadro di progetti sulle risorse o sulla protezione delle acque, come ad esempio l'applicazione di prodotti fitosanitari sottochioma per determinate colture (tecnica d'applicazione con dropleg). Anche sistemi di coltivazione rispettosi del suolo o che consentono di ridurre il rischio di erosione e di dilavamento, come ad esempio la lavorazione del terreno senza aratura, possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi agroecologici, non soltanto per quanto riguarda la protezione del suolo, bensì anche grazie a un impiego ridotto di energia.

⇒ Nuova disposizione nell'articolo 76 LAgr.

Tabella 33

### Contributi per l'impiego sostenibile delle risorse a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
Contributo per l'impiego sostenibile delle risorse naturali giusta gli articoli 77a e 77b LAgr (a livello regionale/specifico, nessun PD giusta la LAgr)	Nessuna modifica
Contributo per la protezione delle acque secondo l'articolo 62a LPac (nessun PD giusta la LAgr)	Nessuna modifica
Nessun contributo specifico	Contributi per l'efficienza delle risorse (a livello nazionale) come PD

#### *Miglioramento rispetto al sistema attuale*

Il nuovo strumento permette di colmare in maniera più efficiente le lacune esistenti a livello ecologico applicando una procedura amministrativa semplificata.

### **2.3.2.10 Contributi d'adeguamento**

#### *Contesto e obiettivi*

Secondo l'OCSE<sup>150</sup>, i pagamenti completamente disaccoppiati dalla produzione e dai fattori di produzione esercitano il migliore effetto sul reddito. Nel sistema attuale, lo sviluppo socialmente sostenibile e la garanzia del reddito sono assicurati attraverso i pagamenti diretti generali e, in particolare, attraverso il contributo generale di superficie. Ciò crea, soprattutto nella regione di pianura, un incentivo non auspicato a gestire personalmente le superfici, con conseguente minore disponibilità di superfici, canoni d'affitto esagerati e freno allo sviluppo strutturale.

#### *Necessità d'intervento e concetto*

Con l'introduzione dei contributi d'adeguamento, una parte considerevole dell'attuale contributo di superficie viene svincolato dalla superficie. Ciò comporta un tendenziale calo dei canoni d'affitto nonché una maggiore mobilità delle superfici, migliorando l'efficienza del trasferimento dei fondi impiegati. Mediante i contributi d'adeguamento è inoltre possibile garantire la transizione dal sistema attuale al sistema rivisto dei pagamenti diretti, riducendo ai minimi termini la redistribuzione dei pagamenti diretti correlata al cambiamento di sistema.

Mediante tali contributi viene, per principio, compensata la differenza tra i pagamenti diretti generali ricevuti dall'azienda prima del cambiamento di sistema e i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni erogati all'azienda dopo il passaggio al nuovo sistema. Il contributo d'adeguamento sarà vincolato alla persona che si occupa della gestione e sarà completamente disaccoppiato dalla produzione e dai fattori di produzione come la superficie o il numero di animali. L'attuale componente garante del reddito del contributo generale di superficie sarà trasferita ai contributi d'adeguamento e quindi separata nettamente dagli strumenti dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni.

Per il calcolo del contributo d'adeguamento da corrispondere alla singola azienda, l'importo di partenza è costituito dalla differenza tra i pagamenti diretti generali ricevuti finora e i nuovi contributi per la qualità del paesaggio e per la sicurezza dell'approvvigionamento. I pagamenti diretti generali medi (senza contributo di coltivazione) di un'azienda vengono calcolati sulla base degli ultimi tre anni precedenti l'entrata in vigore della nuova legge. Le riduzioni in base al reddito e alla sostanza nonché le riduzioni giuste l'articolo 70 OPD non vengono tenute in considerazione. Anche i nuovi contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e per il paesaggio rurale vengono calcolati in base alle strutture precedenti il cambio di sistema. Vengono tenuti in considerazione soltanto i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e quelli per il paesaggio rurale (senza contributo per singole colture giusta l'art. 54 L'Agr e senza contributo d'estivazione). Ne risulta un contributo individuale di partenza per gestore, il quale viene fissato un'unica volta all'atto del cambiamento di sistema e non sarà più modificato.

La somma per tutta la Svizzera degli importi di partenza delle singole aziende viene confrontata con l'importo totale disponibile per i contributi d'adeguamento. Ne risulta un coefficiente da moltiplicare per l'importo di partenza (vecchi contributi

<sup>150</sup> OCSE (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Parigi.

meno nuovi contributi) per azienda. I fondi disponibili per i contributi d'adeguamento diminuiranno in funzione dei mezzi finanziari disponibili complessivamente per i pagamenti diretti e dell'aumento del fabbisogno per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni. Di conseguenza il coefficiente verrà probabilmente adeguato a cadenza annuale.

Il contributo d'adeguamento è, per principio, vincolato alla persona. Ne hanno diritto i gestori o le società di persone che gestivano per proprio conto e a proprio rischio e pericolo l'azienda nell'anno precedente il passaggio al nuovo sistema dei pagamenti diretti. In caso di cessazione dell'attività, il contributo d'adeguamento può venir erogato ancora per due anni. I gestori che riprendono una nuova azienda non hanno diritto a contributi d'adeguamento. L'importo dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni è fissato in modo tale che, unitamente al ricavo sul mercato, le aziende gestite in maniera efficiente siano in grado di coprire i costi.

Per principio, coloro che iniziano un'attività nel settore primario non hanno diritto a contributi d'adeguamento. Per evitare ritardi nella cessione delle aziende e garantire la tutela della fiducia esistono diversi approcci (p.es. trasferimento del diritto ai contributi al successore per un periodo limitato; mantenimento del diritto ai contributi se la ripresa dell'azienda avviene nell'arco di un periodo limitato dopo il cambiamento di sistema oppure se il successore ha già terminato una formazione agricola o ne sta seguendo una al momento del passaggio al nuovo sistema). I contributi d'adeguamento avranno un impatto più o meno grande sulla capacità concorrenziale e sulla mobilità delle superfici a seconda del modo in cui saranno formulate eventuali possibilità di trasferimento.

⇒ Nuova disposizione nell'articolo 77 LAgr.

Tabella 34

### Contributi per la garanzia del reddito a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
Quota del contributo di superficie	Contributi d'adeguamento

#### *Miglioramento rispetto al sistema attuale*

Mediante i contributi d'adeguamento, la componente sociale dell'attuale sistema dei pagamenti diretti viene trasferita in un contributo riferito alla persona. Ciò consente di attuare il passaggio al nuovo sistema per le singole aziende e di garantire, grazie al vincolo alla persona, un'elevata efficienza del trasferimento. I contributi d'adeguamento permettono un passaggio al nuovo sistema più semplice anche a livello settoriale. Mediante il disaccoppiamento di una parte consistente dei pagamenti diretti è inoltre possibile aumentare la mobilità delle superfici.

### 2.3.2.11 Occupazione decentrata del territorio

L'occupazione decentrata del territorio viene promossa, com'è già il caso attualmente, attraverso l'erogazione, nel quadro dei pagamenti diretti, di fondi cospicui nelle regioni periferiche i quali contribuiscono a creare valore aggiunto anche nei settori a

monte e a valle di tali regioni. Un ruolo importante a tal fine è svolto dai contributi per il paesaggio rurale e da quelli per la sicurezza dell'approvvigionamento, visto che entrambi contengono una componente per la compensazione delle difficoltà naturali. Un pagamento diretto supplementare finalizzato in maniera specifica al mantenimento dell'occupazione decentrata del territorio non è tuttavia opportuno, poiché nelle politiche settoriali la Confederazione non persegue obiettivi specifici in materia d'insediamento, la prestazione non può venir garantita unicamente dall'agricoltura ed è difficile definire le regioni a rischio d'insediamento<sup>151</sup>. Il sostegno specifico dell'occupazione decentrata del territorio deve avvenire attraverso i provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali poiché sono più idonei per promuovere le iniziative locali volte ad aumentare il valore aggiunto. Se i Cantoni fissano obiettivi per regioni a rischio d'insediamento, la Confederazione può versare un contributo supplementare a favore di migliorie fondiari e progetti di sviluppo regionale per la realizzazione di questi obiettivi regionali.

### **2.3.2.12 Protezione quantitativa del suolo**

#### *Obiettivi*

Un obiettivo importante nei tre ambiti di prestazione “sicurezza dell'approvvigionamento”, “mantenimento delle basi vitali naturali” e “cura del paesaggio rurale” è la salvaguardia quantitativa dei terreni coltivabili. Attualmente la perdita di suolo fertile è dovuta principalmente all'avanzamento del bosco e alla sigillatura. Se mediante i contributi per il paesaggio rurale e progetti concreti per la qualità del paesaggio è possibile porre un freno all'avanzamento del bosco, gli incentivi economici di tali misure sono troppo esigui per arginare efficacemente la sigillatura. La salvaguardia quantitativa dei terreni coltivabili è tuttavia un presupposto fondamentale, affinché l'agricoltura possa continuare a fornire le prestazioni d'interesse generale.

#### *Situazione iniziale e necessità d'intervento*

La protezione quantitativa del suolo è in primo luogo compito della politica di pianificazione. Sugli obiettivi che quest'ultima persegue, tuttavia, incidono notevolmente diverse misure di politica agricola.

Nel testo in consultazione le rispettive misure non sono tutte commentate nella stessa sede a causa del diverso collocamento nella legislazione. Proposte e misure concrete con effetti sulla protezione quantitativa del suolo sono trattate ai numeri 2.3.2.2 e 2.5.2. Nel presente capitolo viene illustrata un'altra possibile misura, direttamente correlata alla revisione in corso della legge sulla pianificazione del territorio (I tappa). Tale misura dovrà essere discussa nell'ambito della consultazione; al momento non vengono fatte proposte di modifica concrete nella legge.

I piani direttori e i loro adeguamenti vengono approvati dal Consiglio federale. Essi sono vincolanti per le autorità. In tali piani i Cantoni sono tenuti a fornire informa-

<sup>151</sup> Rieder P., Buchli S. e Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung, Zurigo.

zioni sulle zone idonee all'agricoltura, sulle basi vitali naturali e sui futuri sviluppi degli insediamenti. A cadenza quadriennale i Cantoni devono informare la Confederazione sullo stato del piano direttore e sulle modifiche sostanziali, come ad esempio ubicazione, dimensione e qualità delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Zone edificabili sovradimensionate o il mancato raggiungimento del contingente di superfici per l'avvicendamento delle colture non hanno finora avuto conseguenze sul piano giuridico o finanziario. Tale lacuna deve essere colmata.

#### *Descrizione della possibile misura*

La revisione della LPT (cfr. n. 1.1.1.2.3), concepita in una prima tappa come controprogetto indiretto all'iniziativa per il paesaggio, deve tener conto della moratoria di vent'anni per le zone edificabili. Quale alternativa viene proposta una moratoria di durata limitata per l'intera superficie delle zone edificabili di ogni Cantone, in base alla quale i Cantoni non sono autorizzati ad aumentare la superficie dei perimetri vincolanti delle zone edificabili fintanto che il Consiglio federale avrà approvato l'adeguamento del piano direttore cantonale alle nuove condizioni concernenti le dimensioni delle zone edificabili formulate nella legge. Conformemente alla revisione della LPT, i Cantoni sono tenuti ad adeguare i loro piani direttori alle nuove condizioni entro cinque anni. Onde sottolineare la valenza di tale disposizione e della protezione dei terreni coltivati, si potrebbe pensare a una misura con la quale irrogare sanzioni nei confronti dei Cantoni morosi, costringendoli a cofinanziare i pagamenti diretti. Per il calcolo della quota cantonale dovrebbe essere fondamentale da quanto tempo è stato superato il termine.

Nell'adeguamento dei piani direttori va assolutamente considerata anche la protezione dei terreni coltivati e devono essere fornite informazioni sui contingenti di superfici per l'avvicendamento delle colture assegnati dal Consiglio federale ai Cantoni. Se nell'ambito della procedura d'approvazione dei piani direttori cantonali la Confederazione constata che la perdita di terreni coltivati è eccessiva, vale a dire che il contingente delle superfici per l'avvicendamento delle colture assegnato in virtù del piano settoriale non è stato raggiunto, potrebbe essere possibile applicare un meccanismo sanzionatorio, in base al quale i Cantoni potrebbero essere obbligati a finanziare con mezzi propri una parte dei pagamenti diretti, fintanto che non disporranno nuovamente del contingente. Mediante questa disposizione si potrebbe garantire che le superfici per l'avvicendamento delle colture non scendano al di sotto del livello minimo stabilito dal Consiglio federale. Viene inoltre fornito un contributo all'utilizzo parsimonioso del suolo visto che aumenta la pressione a riconvertire zone edificabili sovradimensionate.

Dal profilo materiale, tali proposte rientrerebbero nelle disposizioni transitorie della prima tappa di revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Se la misura sopra descritta dovesse essere accettata sul piano politico, il previsto articolo 37b LPT potrebbe essere integrato con un nuovo capoverso, che fissi concretamente l'obbligo dei Cantoni a cofinanziare i pagamenti diretti.

## **2.4 Misure sociali collaterali (titolo quarto LAgr)**

### **2.4.1 Contesto**

#### *Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale*

I mutui per la conduzione aziendale esenti da interessi costituiscono uno strumento di disponibilità per convertire debiti esistenti, superare oneri finanziari eccezionali o, in caso di cessazione dell'attività, per ammortizzare sotto forma di mutui su diversi anni i contributi con obbligo di rimborso o i crediti d'investimento. A tal fine, la Confederazione mette dei fondi a disposizione dei Cantoni. Secondo la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), i mutui nel quadro degli aiuti per la conduzione aziendale sono un compito in comune. Affinché a un Cantone vengano attribuiti fondi aggiuntivi, esso deve innanzitutto versare la stessa somma nel Fonds de roulement. I mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale e i crediti d'investimento hanno un effetto analogo per il richiedente, già che sono entrambi esenti da interessi e pagabili entro una scadenza fissa. Conformemente all'articolo 110 capoverso 2 LAgr, è possibile che i crediti d'investimento inutilizzati siano messi a disposizione degli aiuti per la conduzione aziendale, ma non viceversa. In tal modo si limita la flessibilità nella gestione dei mezzi finanziari di entrambi i Fonds de roulement.

#### *Aiuti per la riqualificazione*

Gli aiuti per la riqualificazione, definiti sulla base di una mozione della CET-N<sup>152</sup> nell'ambito della PA 2007, sono entrati in vigore il 1° gennaio 2004. Essi agevolano la conversione ad una professione non agricola delle persone indipendenti attive nel settore primario. La misura è stata introdotta inizialmente a tempo determinato, ovvero fino al 2011, ma tale termine è stato prorogato fino al 2015 durante i dibattiti parlamentari sulla PA 2011. Finora, gli aiuti per la riqualificazione sono stati utilizzati poco, già che la cessazione definitiva dell'attività è, per molti contadini, una decisione cruciale. In caso di reddito insufficiente si aumenta notevolmente quello accessorio e si continua a gestire l'azienda in maniera estensiva. Molti ritengono meno rischiosa una cessazione dell'attività graduale. Da un sondaggio condotto tra gli agricoltori che hanno richiesto gli aiuti per la riqualificazione è emerso, infatti, che la decisione definitiva di cessare l'attività è stata possibile solo attraverso tali aiuti (Rapporto agricolo 2009, pagg. 72-84).

### **2.4.2 Concetto**

#### *Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale*

Ai sensi dell'articolo 110 capoverso 2 LAgr, è possibile mettere a disposizione degli aiuti per la conduzione aziendale i crediti d'investimento inutilizzati. Con la modifica dell'articolo 85 capoverso 3 LAgr si consente di utilizzare temporaneamente i fondi federali inutilizzati dell'aiuto per la conduzione aziendale anche per i crediti

<sup>152</sup> 99.3207 Mo Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, Aiuti per la formazione e la riqualificazione professionale degli agricoltori, 18 maggio 1999.

d'investimento. In tal modo si migliora la flessibilità nella gestione dei fondi nonché l'impiego mirato degli stessi.

⇒ *Modifica dell'articolo 85 capoverso 3 L'Agr.*

#### *Aiuti per la riqualificazione*

La scadenza va prorogata di quattro anni fino alla fine del 2019. Tale proroga offrirà ai capiazienda intenzionati ad abbandonare l'attività agricola, o ai loro coniugi, la possibilità di presentare una domanda entro il 2017, che consenta loro di iniziare più facilmente un'attività extraagricola qualificata. Siccome gli aiuti per la riqualificazione giungono sotto forma di pagamenti semestrali posticipati, la possibilità di pagamento deve durare per almeno due anni dopo l'accettazione della domanda. Con i terreni che si liberano le aziende esistenti, ubicate nel raggio d'esercizio secondo l'uso locale, possono estendere la superficie aziendale e, di conseguenza, sviluppare le proprie strutture.

⇒ *Modifica dell'articolo 86a capoverso 3 L'Agr.*

## **2.5 Miglioramenti strutturali (titolo quinto L'Agr)**

### **2.5.1 Contesto**

Gli aiuti statali agli investimenti sostengono l'adeguamento delle aziende e delle infrastrutture agricole ai cambiamenti delle condizioni quadro e dei requisiti con l'obiettivo di ridurre i costi di produzione, incentivare lo sviluppo ecologico e, di conseguenza, migliorare la competitività di un'agricoltura dedicata alla produzione sostenibile. La maggior parte dei fondi è impiegata nella regione collinare e di montagna e fornisce un contributo al miglioramento delle condizioni di vita ed economiche nelle aree rurali. Le esperienze fatte con le disposizioni di legge della PA 2002 e con gli ampliamenti degli strumenti nel settore dei miglioramenti strutturali nell'ambito delle PA 2007 e PA 2011, riportate di seguito, sono decisamente positive.

- La possibilità di incentivare la diversificazione dell'attività nel settore agricolo e settori affini genera maggiore flessibilità e margine di manovra imprenditoriale.
- I contributi per il ripristino periodico di bonifiche fondiari consentono di sostenere in maniera mirata il mantenimento della sostanza di edifici e impianti del genio rurale.
- La possibilità di sostenere progetti di sviluppo regionale e di promuovere prodotti indigeni e regionali incontra un ampio interesse tra i promotori di progetti agricoli e regionali e semplifica la creazione di filiere del valore aggiunto intersettoriali.
- L'ampliamento del sostegno a edifici collettivi per la commercializzazione di prodotti fabbricati nella regione, a impianti collettivi per la produzione di energia dalla biomassa e alla fondazione di organizzazioni contadine di solidarietà offre ulteriori possibilità di sviluppo alle aziende contadine.

- L'estensione degli aiuti agli investimenti alle colture speciali migliora la competitività delle singole aziende.
- L'introduzione del sostegno alle piccole imprese artigianali nella regione di montagna costituisce un ulteriore progresso verso l'applicazione di strumenti compatibili con l'UE.
- Dal punto di vista amministrativo, finora il nuovo sistema di contributi scaturito dalla nuova impostazione della perequazione finanziaria e dalla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) nonché la possibilità di concludere convenzioni (al posto di decisioni) hanno dato buoni risultati.

L'ampia gamma di strumenti attualmente disponibile nell'ambito dei miglioramenti strutturali e dello sviluppo rurale può, nel complesso, fornire un importante contributo al potenziamento dell'agricoltura e delle aree rurali. Alle attuali condizioni quadro non si rileva la necessità di ulteriori strumenti di promozione, mentre si riproporrà la questione della parità tra quelli svizzeri ed europei nel contesto di un'ulteriore apertura delle frontiere nell'ambito di un accordo OMC o di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agricolo. Tale questione non rientra nella PA 14-17.

L'attuale concetto di sostegno dei miglioramenti strutturali e dello sviluppo rurale va, pertanto, mantenuto. Si tratta di impostare nell'ordinanza gli ampliamenti e le modifiche degli ultimi anni in maniera tale da far aumentare ulteriormente la competitività delle aziende. A tal fine i criteri d'entrata, tra le altre cose per i provvedimenti individuali, vengono valutati e adeguati al progresso tecnico e alle condizioni quadro economiche. In tal modo si migliorano continuamente l'efficienza e l'effettività dei mezzi finanziari e si tiene altresì conto del Rapporto 2008 del Consiglio federale concernente i sussidi. Risulta però urgente un adeguato finanziamento, affinché gli strumenti dispieghino il proprio effetto (cfr. n. 3.5.1). Dalle esperienze fatte finora emerge che sono poche le modifiche da apportare a livello legislativo al fine di semplificare le procedure amministrative, uniformare la protezione giuridica e potenziare l'efficacia degli strumenti oltre che gli effetti di sinergia con lo sviluppo rurale.

## **2.5.2 Concetto**

### *Procedura per determinare la neutralità concorrenziale*

Conformemente all'articolo 87 capoverso 2 LAgr, i provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali devono essere realizzati in modo da non influire sulla concorrenza nel loro immediato raggio d'attività. All'articolo 13 dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali (OMSt), il Consiglio federale definisce i provvedimenti da pubblicare nel Foglio ufficiale cantonale prima della concessione degli aiuti agli investimenti. Attualmente i Cantoni sono tenuti ad appurare tempestivamente, o comunque in una procedura distinta, la neutralità concorrenziale. Nel quadro di un contenzioso, il Tribunale amministrativo federale ha stabilito che con il testo di legge vigente il Cantone non è in grado di valutare esaustivamente la neutralità concorrenziale nell'ambito dei crediti d'investimento superiori all'importo limite e la via legale per la concessione di contributi e crediti d'investimento si biforca. Tale biforcazione nell'ambito dello stesso progetto ne ostacola l'esecuzione e crea insicu-

rezza giuridica. La neutralità concorrenziale è quindi disciplinata in maniera più precisa all'articolo 89a. Con le ulteriori modifiche degli articoli 97, 108 e 166 si precisa la procedura di determinazione della neutralità concorrenziale e la si armonizza nell'ambito della concessione di contributi e crediti d'investimento.

Nel nuovo articolo 89a si stabilisce che il Cantone è incaricato di accertare la neutralità concorrenziale. Va appurato che i provvedimenti sostenuti garantiscano la neutralità concorrenziale nei confronti delle imprese artigianali direttamente interessate presenti nell'immediato raggio d'attività. Tale formulazione riprende la disposizione del 2004. Soprattutto per grandi progetti è economicamente opportuno che si possa determinare tempestivamente e in maniera definitiva se la neutralità concorrenziale è data. Così facendo si evita un inutile dispendio sul piano dell'amministrazione e della pianificazione. Se la neutralità concorrenziale è definitivamente appurata e il progetto è passato in giudicato, l'Ufficio federale decide, in virtù dell'articolo 97 capoverso 7, in merito alla concessione del contributo federale e assegna, in virtù dell'articolo 108, il credito d'investimento. L'articolo 166 capoverso 2 stabilisce che tutti i ricorsi si effettuano tramite le istanze cantonali e pertanto possono venir utilizzati anche i rimedi giuridici cantonali. Viene pertanto a cadere la distinzione tra contributi e crediti d'investimento.

- ⇒ *Abrogazione dell'articolo 87 capoverso 2 LAgr.*
- ⇒ *Nuovo articolo 89a LAgr.*
- ⇒ *Modifica degli articoli 97, 108 e 166 LAgr.*

#### *Ricomposizioni particellari nell'ambito dei piani di utilizzazione*

Le ricomposizioni particellari (raggruppamenti di terreni) sono uno strumento multifunzionale di riordino della proprietà fondiaria in un comprensorio delimitato naturalmente o economicamente. Esse non vengono utilizzate solo in ambito agricolo allo scopo di migliorare le strutture gestionali (ricomposizione), ma si sfruttano anche, in virtù di relative norme nelle leggi specifiche, per l'acquisto della proprietà fondiaria da adibire a opere pubbliche quali autostrade, ferrovie o la rivitalizzazione dei corsi d'acqua. Anche nella legge sulla pianificazione del territorio attualmente in vigore (art. 20 LPT) esiste una base legale per le ricomposizioni particellari, secondo la quale esse possono essere ordinate d'ufficio se i piani d'utilizzazione lo esigono. Finora, tale strumento di pianificazione territoriale ha trovato eco e applicazione solo in pochi Cantoni. Armonizzare pianificazione e proprietà fondiaria, però, è un presupposto fondamentale per la fluidificazione delle riserve di terreni edificabili. Nell'attuale fase di revisione della LPT si mira, pertanto, a creare diversi provvedimenti e misure di promozione della disponibilità di terreno edificabile e di garanzia di edificabilità delle particelle. Tra queste vi è anche un obbligo, per i Cantoni, di adottare misure, segnatamente di diritto fondiario, quali la ricomposizione particellare, affinché le zone edificabili siano utilizzate conformemente alla loro destinazione (art. 15a LPT).

Questi approcci positivi della pianificazione del territorio a favore del potenziamento della protezione dei terreni coltivati dovrebbero essere affiancati anche da provvedimenti di diritto agrario. Per tale motivo, si dovrebbe estendere ai piani di utilizzazione (a livello comunale o intercomunale) la possibilità di ordinare ricomposizioni

particellari, di cui all'articolo 100 LAgr, se vi è un interesse determinante da parte dell'agricoltura. Tale modifica consentirebbe di ordinare le ricomposizioni particellari volte a promuovere uno sviluppo territoriale sostenibile in virtù sia del diritto sulla pianificazione del territorio sia di quello agrario.

⇒ *Modifica dell'articolo 100 LAgr.*

#### *Crediti di costruzione anche nella regione di pianura*

I crediti di costruzione sono una forma particolare di crediti d'investimento che possono essere accordati per progetti collettivi di grandi dimensioni nella regione di montagna. Con la concessione di un credito di costruzione si vuole evitare che il committente sia costretto a contrarre un credito bancario per saldare le fatture correnti dei costi di progettazione e costruzione fino al versamento dei contributi federali, cantonali e comunali per pagamenti parziali durante i lavori e al momento del conteggio finale. Il credito di costruzione può essere concesso per un massimo di tre anni. Per progetti di grandi dimensioni si intendono progetti di costruzione per i quali la Confederazione accorda un contributo superiore ai 100 000 franchi. Dalle esperienze fatte finora, i crediti di costruzione risultano uno strumento efficace nell'aiutare il committente (in genere consorzio di miglioria) a superare problemi di liquidità. Il problema delle ristrettezze finanziarie non riguarda, però, solo la regione di montagna. Anche nella regione di pianura sussiste un fabbisogno di finanziamento per la fase transitoria in caso di grandi progetti quali migliorie integrali di ampia portata. Per tale motivo, in futuro, tali crediti di costruzione rimborsabili dovrebbero essere concessi anche per grandi progetti nella regione di pianura.

⇒ *Modifica dell'articolo 107 capoverso 2 LAgr.*

#### *Ricorso delle autorità per superfici per l'avvicendamento delle colture*

In Svizzera, la struttura federale risulta un ostacolo per l'attuazione di obiettivi a lungo termine nell'ambito della pianificazione del territorio. Il piano di utilizzazione è di competenza dei Comuni, con la conseguenza che le decisioni concernenti gli azzonamenti, nella maggior parte dei casi, sono il risultato di considerazioni di breve durata e che, nella composizione delle zone (zone abitative e per il tempo libero, zone artigianali e lavorative, zone per edifici e impianti pubblici), si vogliono tenere aperte tutte le opzioni. I Comuni si appellano, in queste circostanze, al piano direttore cantonale che spesso, in tali questioni, è impreciso nel ritenere le richieste dei Comuni senza ponderare a sufficienza gli interessi.

La protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) è un interesse agricolo molto importante. Ciononostante, nella legislazione agricola non vanno inserite norme sulla pianificazione del territorio per mantenere la chiara distinzione delle competenze. Si dovrebbe, però, creare la possibilità di sottoporre all'esame di un'istanza giudiziaria indipendente la corretta ponderazione degli interessi in caso di richiesta dell'importante risorsa "suolo". Il ricorso delle autorità è uno strumento adeguato a tale scopo. e dovrebbe essere consentito in maniera specifica sulla fattispecie in questione nella LPT.

Si prevede che il ricorso delle autorità sarà utilizzato per progetti che richiedono vaste superfici. I ricorsi non dovrebbero essere numerosi, ma potrebbero determinare il comportamento degli attori.

⇒ *Nuovo articolo 34 capoverso 3 LPT.*

#### *Agevolazione per i raggruppamenti gestionali*

Per imporsi sui mercati nazionale e internazionale, l'agricoltura dovrebbe aumentare ulteriormente la propria competitività. Elemento fondamentale, a tale scopo, è la riduzione dei costi di produzione. Quest'ultima può essere ottenuta in maniera duratura grazie al riordino e alla ricomposizione particellare nell'ambito di un classico raggruppamento di terreni (miglioria integrale). In molte aree del Paese, le miglierie integrali sono già state portate a termine alcuni decenni fa, ma in ambito agricolo il mutamento strutturale è continuato e, data la quota mediamente elevata di terreni in affitto, è venuto a crearsi un ulteriore potenziale di miglioramento per quanto concerne i raggruppamenti di terreni.

Per tale motivo aumenta anche il desiderio di realizzare, in poco tempo e tramite procedure snelle, strutture di gestione ottimali, cercando cioè nuovi metodi e strumenti per migliorarle. In tale contesto, risultano interessanti diverse forme di raggruppamento gestionale (scambio volontario d'utilizzo, raggruppamento di terreni in affitto, correzione virtuale delle superfici). In alcuni lavori di diploma della Scuola universitaria svizzera d'agronomia (SUSA)<sup>153</sup> e del Politecnico federale di Zurigo<sup>154</sup> è stato dimostrato che il raggruppamento gestionale (ovvero la gestione in comune) ha un enorme potenziale di riduzione dei costi di produzione ed è una pratica di successo in diverse zone nei Paesi limitrofi.

Nonostante il comprovato potenziale economico e il fatto che i raggruppamenti di terreni in affitto e altri provvedimenti tesi a migliorare la struttura della gestione possono essere incentivati tramite aiuti agli investimenti (art. 14 cpv. 1 lett. a e art. 15 cpv. 1 lett. g OMSt), tali modelli innovativi di collaborazione in Svizzera sono poco, se non per niente, diffusi. Tale mancata diffusione è riconducibile solo in parte alle condizioni quadro legislative. All'origine di ciò vi sono anche aspetti psicologici quali il sistema di valori e obiettivi degli agricoltori e l'organizzazione delle famiglie contadine. In tale contesto, pertanto, si potrebbe agire informando e offrendo consulenza, per lo più tramite i servizi cantonali specializzati e quelli di consulenza.

Nell'ambito del progetto modello "Raggruppamento gestionale su base volontaria", sostenuto dalla Rete federale "Spazio rurale" (ARE, SECO, UFAM, UFAG) nel Comune di Zuzgen, è emerso che il vantaggio e l'effetto positivo dei raggruppamenti di terreni in affitto e di altre forme di miglioramento della struttura gestionale possono in realtà diventare effettivi se nella procedura sono coinvolte la maggioranza o, ancora meglio, tutte le particelle di un comprensorio. Si raccomanda pertanto ai Cantoni di inserire nella propria legislazione esecutiva per le miglierie fondiarie,

<sup>153</sup> Schlatter M. (2003): Virtuelle Flurbereinigung und das wirtschaftliche Potential. Lavoro di diploma, SUSA Zollikofen.

<sup>154</sup> Pavillard N. (2005): Innovative Bewirtschaftungsformen und Strukturanpassungen in der Schweizer Landwirtschaft. Lavoro di diploma, PF Zurigo.

nell'ambito di lavori di revisione previsti, anche prescrizioni procedurali per la fondazione e il sostegno di raggruppamenti di terreni in affitto.

In una valutazione della situazione giuridica a livello federale sono state rilevate limitazioni nell'ambito della legge sull'affitto agricolo (LAAgr) che possono ostacolare i raggruppamenti di terreni in affitto e gli altri provvedimenti tesi a migliorare la struttura della gestione. L'articolo 20 LAAgr attualmente in vigore, in base al quale si possono risolvere i contratti d'affitto per raggruppamenti di fondi o ricomposizioni particellari di terreno agricolo, è molto conciso e non comprende né i raggruppamenti di terreni in affitto (nuova attribuzione di superfici in affitto senza riordino particellare in base alla proprietà), né le forme più moderne di raggruppamento gestionale quali le correzioni virtuali delle superfici. Per eliminare gli ostacoli all'impiego di tali innovative forme di collaborazione è pertanto necessario modificare l'articolo 20 LAAgr.

⇒ *Modifica dell'articolo 20 LAAgr.*

## **2.6 Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (titolo sesto LAgr)**

### **2.6.1 Contesto**

#### *Allevamento di animali*

Conformemente agli articoli 141-144 LAgr, la Confederazione può promuovere misure zootecniche per gli animali da reddito e provvedimenti di conservazione delle razze svizzere. In favore della conservazione della biodiversità e pertanto anche delle razze svizzere minacciate d'estinzione, la Svizzera si è impegnata ratificando la Convenzione del 5 giugno 1992 sulla diversità biologica<sup>155</sup>. Con l'introduzione, il 1° gennaio 2008, della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, sono stati aumentati i contributi federali per la promozione dell'allevamento di animali nella misura dei contributi corrisposti in passato dai Cantoni. Dal 2008, pertanto, questi ultimi non sono più tenuti a partecipare al finanziamento di provvedimenti adottati in virtù del diritto federale. Nel 2010, nel preventivo federale vi erano circa 34,4 milioni di franchi per garantire una produzione animale economica e orientata al mercato e un allevamento indipendente. Mediante i contributi, le organizzazioni di allevamento possono ridurre il costo delle prestazioni di servizio zootecniche per i propri membri.

Il Controllo federale delle finanze (CFF), nel 2006, ha analizzato la promozione di misure zootecniche rilevando, tra le altre cose, che “gran parte dei mezzi finanziari sono stati impiegati dall'UFAG in modo adeguato e mirato”, ma criticando il riconoscimento a tempo indeterminato delle organizzazioni di allevamento (OA), oltre che la mancanza di sostegno alle piccole OA. Con effetto al 1° gennaio 2008, il Consiglio federale, sulla base di tali raccomandazioni, oltre che per altri motivi, ha effet-

<sup>155</sup> RS **0.451.43**

tuato una revisione totale dell'ordinanza sull'allevamento di animali in base alla quale il riconoscimento di un'OA, fino ad allora a tempo indeterminato, è stato limitato a dieci anni. Allo scopo di eliminare i contributi di piccola entità, il Consiglio federale ha introdotto un limite di promozione per organizzazione di allevamento con effetto al 2009, anno a partire dal quale l'UFAG paga dunque a un'OA i contributi per le misure zootecniche, solo se supera il limite di promozione di 30 000 franchi l'anno. Dal limite di promozione è escluso l'allevamento delle razze svizzere. Sono quindi state prese in considerazione le raccomandazioni del CFF.

In virtù dell'articolo 145 LAgr, il Consiglio federale può sottoporre all'obbligo di autorizzazione il prelievo e la distribuzione di sperma ed embrioni di animali da reddito, nonché l'inseminazione artificiale. Nelle sue decisioni del marzo 2005 concernenti la vendita di sperma di toro, il Tribunale federale ha constatato che l'obbligo di autorizzazione, fissato a suo tempo nell'ordinanza sull'allevamento di animali, concernente l'immagazzinamento e la vendita di sperma di toro riguarda solo le organizzazioni di inseminazione e, di conseguenza, tutti gli importatori possono, nel rispetto delle disposizioni della legislazione veterinaria, importare, immagazzinare e vendere sperma di toro. Sulla scorta dell'analisi delle decisioni del Tribunale federale, il Consiglio federale ha liberalizzato, con effetto al 1° gennaio 2007, le disposizioni zootecniche concernenti l'inseminazione artificiale nel bestiame bovino e l'importazione e la vendita di sperma di toro. Dal 2007, dunque, sono determinanti solo le disposizioni della legislazione veterinaria.

### *Coltivazione delle piante*

Alla rubrica "Coltivazione delle piante e allevamento di animali", la Confederazione promuove l'attuazione del Piano d'azione nazionale "Risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura", con il quale la Svizzera adempie gli impegni assunti nel quadro della Convenzione del 5 giugno 1992 sulla diversità biologica<sup>156</sup> e del Trattato internazionale del 3 novembre 2001 sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura<sup>157</sup>. Al centro di tali impegni vi è la salvaguardia e la gestione sostenibile di vecchie varietà indigene elvetiche. Nel 2010, a favore della descrizione, dell'inventario e della garanzia genetica delle varietà indigene svizzere sono stati stanziati 3.4 milioni di franchi. Il materiale genetico è messo a disposizione a livello nazionale e internazionale per la selezione di varietà di alta qualità, che si adeguano alle condizioni quadro in continua evoluzione a livello regionale e globale.

## **2.6.2 Concetto**

### *Allevamento di animali*

La promozione delle misure zootecniche mira al miglioramento delle basi di produzione. In linea di massima ha dato risultati positivi e nel 2008, sulla base delle raccomandazioni del CFF è stata ottimizzata tramite la revisione totale dell'ordinanza

<sup>156</sup> RS 0.451.43

<sup>157</sup> RS 0.910.6

sull'allevamento degli animali. In questo contesto, sono di particolare interesse pubblico i programmi per la conservazione della diversità delle razze.

In linea di massima, dopo il 2014 potranno essere ancora erogati i contributi per le misure zootecniche finora disponibili. Qualora i fondi disponibili dovessero essere inferiori, si valuterà innanzitutto un aumento del limite di promozione da 30 000 a 60 000 franchi nell'ordinanza sull'allevamento di animali.

Siccome l'obbligo di autorizzazione per il prelievo e la distribuzione di sperma ed embrioni di animali da reddito è stato soppresso nel 2007, l'articolo 145 LAgr può essere abrogato. Tale articolo diventerebbe inoltre obsoleto anche in vista di ulteriori liberalizzazioni dell'importazione di sperma di bovini.

⇒ *Abrogazione dell'articolo 145 LAgr.*

### *Coltivazione delle piante*

Considerato l'aumento delle richieste di progetto, sarà necessario focalizzare i lavori sul consolidamento delle raccolte esistenti, limitando i progetti volti ad ampliare le raccolte esistenti e a creare raccolte e iniziative nuove per l'utilizzo di vecchie varietà.

## **2.7 Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali (titolo ottavo LAgr)**

### **2.7.1 Situazione iniziale**

La legislazione attualmente in vigore prevede solo un ristretto numero di misure amministrative che prevenzano o riducano il rischio in caso di situazione non conforme al diritto. Qualora un prodotto rientrante nel campo d'applicazione della LAgr costituisca un pericolo per la salute dell'uomo, degli animali, delle piante o dell'ambiente, le autorità d'esecuzione possono vietarne l'utilizzo e la messa in commercio, oppure ritirarlo o distruggerlo. In altri ambiti giuridici, tuttavia, la gamma di provvedimenti è decisamente più ampia. La relativa disposizione va pertanto completata in modo che le autorità d'esecuzione possano agire adeguatamente, in base alla portata e alle circostanze. L'organo d'esecuzione può trattenere o neutralizzare i prodotti e dichiarare un'allerta.

La violazione delle disposizioni sull'utilizzo illecito di denominazioni di origine protette o indicazioni geografiche protette è punita su azione. La revisione della legge sui brevetti, tuttavia, prescrive un'armonizzazione delle nostre disposizioni penali in tale ambito.

Se, in caso di un atto si commette un'infrazione contro una prescrizione pertinente al diritto agrario su importazione, esportazione o transito e, al contempo, un'altra infrazione, anch'essa perseguibile e valutabile dall'Amministrazione federale delle dogane, sulla base dell'attuale situazione giuridica si avrebbe un doppio procedimento penale e una doppia sanzione da parte della stessa autorità. In simili casi è opportuno riunire le procedure e comminare un'unica pena.

## 2.7.2 Concetto

La normativa concernente la protezione giuridica, le misure amministrative e le disposizioni penali va, in linea di massima, mantenuta. Come sopra descritto, tuttavia, sarebbe necessario conferire maggiori competenze alle autorità tramite il completamento dell'articolo 169 capoverso 3 LAgr. Tali competenze consentono loro di adottare le adeguate misure volte a distruggere o a ritirare dal mercato i prodotti pericolosi.

Le disposizioni penali concernenti le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette (art. 172), inoltre, sono modificate in maniera conforme alle disposizioni penali nell'ambito della proprietà intellettuale, rielaborate in fase di revisione della legge sui brevetti. Per quanto concerne le contravvenzioni (art. 173), alla lista viene aggiunta la violazione in relazione all'uso dell'identità visiva comune conformemente all'articolo 12 e all'uso di contrassegni ufficiali secondo l'articolo 14 capoverso 4. Per evitare più procedimenti penali e più sentenze da parte della medesima autorità, nell'articolo 175 viene inserito il nuovo capoverso 3 (norma sulla concorrenza).

Tali modifiche consentono alle autorità di intervenire in maniera più efficace.

- ⇒ *Modifica dell'articolo 169 capoverso 3 LAgr.*
- ⇒ *Modifica dell'articolo 172 capoverso 2 LAgr.*
- ⇒ *Modifica dell'articolo 173 capoverso 1 LAgr.*
- ⇒ *Nuovo articolo 175 capoverso 3 LAgr.*

## 2.8 Disposizioni finali (titolo nono LAgr)

### 2.8.1 Contesto

Diverse disposizioni transitorie devono essere stralciate perché sono scaduti i relativi termini o sono state abrogate determinate leggi o disposizioni di legge.

In applicazione di tale legge, nell'ambito di un controllo della collaborazione amministrativa, le autorità devono poter avere accesso a informazioni e prove (art. 183 LAgr) e, su richiesta, poterle inoltrare ad altre unità amministrative (art. 184 LAgr). Ciononostante, attualmente sembra necessario estendere le competenze degli organi d'esecuzione per migliorare la qualità dei controlli e delle procedure amministrative.

Nella legge non è prevista una base legale formale per la protezione della proprietà intellettuale. Una disposizione in questo senso è contenuta solo nell'ordinanza concernente la ricerca agronomica, che tuttavia non è sufficiente per proteggere i risultati delle attività delle Stazioni di ricerca federali e non copre assolutamente l'ambito di conoscenze economicamente utilizzabili dell'Ufficio federale. È pertanto giunto il momento di colmare tale lacuna tramite una revisione di legge.

## 2.8.2 Concetto

Nel presente caso e per i motivi citati al numero 1.8.1, si propone di adeguare le disposizioni in vigore o di realizzare nuove basi legali che incentivino la collaborazione dei diversi organi nelle attività di controllo.

Il nuovo articolo 186a mira a una migliore protezione della proprietà intellettuale. Tale revisione consente di valorizzare i diritti sui beni immateriali.

Per perfezionare la raccolta di informazioni e prove, il progetto prevede anche precise innovazioni nella ponderazione di alcune disposizioni. La piccola modifica dell'articolo 183 LAgr autorizza le autorità a richiedere informazioni a terzi. Tutte queste modifiche di lieve entità consentono di diminuire carico amministrativo e costi.

⇒ *Modifica dell'articolo 183 LAgr.*

⇒ *Modifica dell'articolo 184 LAgr.*

⇒ *Nuovo articolo 186a LAgr.*

## 2.9 Spiegazioni sul testo di legge

### *Articolo 2 capoverso 1 lettera b*

I pagamenti diretti non sono indennità, bensì incentivi finanziari (aiuti finanziari) con cui viene promossa la fornitura di prestazioni d'interesse generale. Il termine "indennizza", utilizzato finora, viene quindi sostituito con il termine "promuove". Dato che le prestazioni d'interesse generale giusta l'articolo 104 Cost. comprendono anche le prestazioni ecologiche, si rinuncia a menzionare esplicitamente il concetto "prestazioni ecologiche".

### *Articolo 2 capoverso 3 (nuovo)*

Il nuovo capoverso 3 stabilisce che i provvedimenti della Confederazione devono sostenere l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia comune della qualità. Esso applica pertanto anche una parte della mozione Bourgeois<sup>158</sup> sostenuta da entrambe le Camere.

### *Articolo 11* Miglioramento della qualità e della sostenibilità

L'articolo 11 è stato completamente rielaborato. Gli attuali capoversi 1 e 2 sono abrogati in seguito alla revisione dell'ordinanza sul controllo del latte (vecchia ordinanza sulla qualità del latte), varata dal Consiglio federale. Dal 1° gennaio 2011 l'esecuzione, il coordinamento, lo sviluppo e la sorveglianza del controllo del latte non sono più di competenza della Confederazione, bensì della filiera del latte. I contributi federali per la consulenza sono stati soppressi; il Servizio d'ispezione e

<sup>158</sup> 09.3612 Mo Bourgeois, Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera, 11 giugno 2009.

consulenza per l'economia lattiera (SICL) è stato chiuso. La Confederazione fissa condizioni quadro e vigila sulla sicurezza dei consumatori.

Il sostegno della Confederazione al finanziamento dei servizi di assicurazione della qualità (vecchio cpv. 3) viene invece mantenuto e abbinato alla gamma di provvedimenti previsti al capoverso 2.

### *Titolo*

L'articolo non contempla più solamente i programmi volti a garantire la qualità dei prodotti. Esso è stato adeguato ai recenti sviluppi del mercato e riprende un concetto di qualità più vasto che può riferirsi alla produzione agricola, all'elaborazione di un prodotto o alla gestione dei processi di fabbricazione, siano esse sul piano della produzione agricola o in partenariato con aziende del primo livello di trasformazione. Il sostegno della Confederazione presuppone, secondo il principio di sviluppo sostenibile, un obiettivo a medio termine nell'ambito del miglioramento della qualità nei rami di produzione della filiera alimentare.

### *Capoverso 1*

I provvedimenti sostenuti dalla Confederazione devono essere collettivi. Il concetto di sostenibilità è importante, già che la Confederazione vorrebbe incentivare provvedimenti volti a ottenere non solo un profitto economico a breve termine, ma anche un miglioramento duraturo per prodotti e aziende, nell'interesse della società. Vale il principio di sussidiarietà e si richiede un autofinanziamento minimo del 50 per cento.

### *Capoverso 2*

I provvedimenti previsti devono fornire un contributo al miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi di fabbricazione. L'obiettivo è quello di rafforzare la collaborazione all'interno del settore tra agricoltori e aziende di trasformazione e di promuovere l'innovazione. Tali provvedimenti dovrebbero consentire di generare, prima o poi, valore aggiunto e di indirizzare le preferenze dei consumatori indigeni ed esteri verso i prodotti svizzeri.

I provvedimenti sono collettivi anche se, all'inizio, interessano solo un numero limitato di aziende a livello di produzione o lungo la filiera alimentare. A sottoporre la richiesta di sostegno presso l'UFAG è l'organizzazione dei produttori o di categoria del settore interessato. Quest'ultima coordina i provvedimenti e i progetti del proprio settore che dall'attuazione delle misure previste dovrà trarre vantaggi tangibili. Qualora sia previsto un aiuto tramite denaro pubblico, sono innanzitutto le aziende coinvolte ad approfittarne, ma resta tuttavia importante che i provvedimenti siano coordinati a livello nazionale nel rispetto della riservatezza dei dati commerciali e che le esperienze fatte vadano a vantaggio dell'intero settore.

### *Capoverso 3*

Un approccio orientato ai processi permette a un gruppo di produttori di valutare, sulla base di criteri di sostenibilità, i processi di fabbricazione, lo stoccaggio o la

trasformazione dei propri prodotti agricoli. Sulla base di tale analisi è possibile stabilire quali processi debbano essere ottimizzati per primi e quali misure tese a ridurre i costi, ad esempio a livello di consumo energetico o di gestione dei rifiuti, debbano essere prese. Il continuo miglioramento dei processi aziendali può sfociare in una certificazione dell'azienda o in una migliore qualificazione dei prodotti della stessa.

I provvedimenti previsti devono essere realistici dal punto di vista tecnico e amministrativo. Se attuati, devono essere economicamente redditizi. Tale strumento non serve a finanziare misure materiali (p.es. miglioramenti strutturali nel settore agricolo) o investimenti (macchinari, edifici). Il sostegno all'infrastruttura è disciplinato al titolo quinto della LAgr.

#### *Capoverso 3 lettera a*

Grazie al sostegno in fase di accertamenti preliminari, prima dell'avvio del progetto si può far ricorso all'assistenza professionale (*coaching*) per valutare l'utilità e la fattibilità di un provvedimento. L'articolo 136 capoverso 3**bis** LAgr costituisce la base legale per il sostegno nell'ambito di accertamenti preliminari. L'aiuto finanziario della Confederazione non dovrebbe superare 50 000 franchi per progetto.

#### *Capoverso 3 lettera b*

Il sostegno nella fase di sviluppo si ha, normalmente, una volta conclusi gli accertamenti preliminari, ovvero quando a seguito della valutazione si è accertata l'utilità e la fattibilità di una misura. Si tratta, in questo caso, di un aiuto limitato per l'attuazione di una misura prevista.

#### *Capoverso 3 lettera c*

La Confederazione può sostenere la partecipazione degli agricoltori a programmi di assicurazione della qualità. Tale sostegno avviene sotto forma di un contributo finanziario annuale. Il denaro va direttamente ai produttori e non ai fornitori di servizi.

#### *Capoverso 4*

Le modalità di sostegno, ovvero la cerchia degli aventi diritto e l'ammontare dei contributi, vanno sancite in un'ordinanza e precisate in linee guida. Per quanto concerne la partecipazione dei produttori a programmi di assicurazione della qualità sono possibili diverse opzioni: contributi permanenti, volti a diminuire i loro costi di partecipazione, o aiuto iniziale temporaneo affinché le aziende possano integrarsi in un programma.

#### *Articolo 12 capoversi 2 e 3*

Il capoverso 2 sostituisce il vigente capoverso 3, la cui formulazione dava adito a malintesi e presentava sovrapposizioni di contenuto rispetto al capoverso 1 (promozione dello smercio vincolata al prodotto). Il capoverso 2 si limita alle pubbliche relazioni e alla comunicazione nel settore dei beni non commerciabili, ovvero con-

sente alla Confederazione, come fatto finora, di sostenere in maniera sussidiaria la comunicazione e le pubbliche relazioni concernenti le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura. Se la comunicazione di marketing riferita al prodotto è retta dal capoverso 1, in virtù del capoverso 2 può essere sostenuta la comunicazione sulle prestazioni d'interesse generale. In tal modo s'intende accrescere la consapevolezza sul fatto che l'agricoltura non produce soltanto generi alimentari, bensì fornisce altre prestazioni a favore della società e che, acquistando prodotti indigeni i consumatori sostengono il primario nella fornitura di tali prestazioni. Le relazioni pubbliche erano già oggetto dell'articolo 12 LAgr. I progetti in questo ambito sono sostenuti già da anni e si sono rivelati efficaci, ma con l'attuale modifica si precisa che è possibile promuovere solo la comunicazione delle prestazioni d'interesse generale e non, ad esempio, misure di comunicazione per la cura dell'immagine dei contadini.

In termini di obiettivo, il capoverso 3 riprende il vigente capoverso 2, che in realtà esorta gli attori privati nel settore della promozione dello smercio a coordinare le loro attività e a concordare direttive comuni per il marketing. Ha carattere puramente dichiaratorio. Anche se le categorie si sono impegnate efficacemente, si è comunque constatato che la Confederazione deve avere la possibilità di intervenire attivamente in maniera puntuale se le categorie non riescono a garantire con le proprie forze un sufficiente coordinamento. Ad esempio, è stato necessario emanare a livello d'ordinanza<sup>159</sup> disposizioni sull'identità visiva comune dei provvedimenti per la promozione dello smercio cofinanziati dalla Confederazione. Considerando il carattere sussidiario della promozione dello smercio, la possibilità di intervenire in maniera puntuale e coordinata deve essere prevista in maniera esplicita nella legge. In tal modo, se necessario, la Confederazione può emanare prescrizioni generali volte a garantire il coordinamento e questo sia nella comunicazione specifica del prodotto che in quella specifica delle prestazioni.

#### *Articolo 14 capoverso 4*

Le disposizioni in materia di designazione previste dalla LAgr acquisiranno maggiore valenza: esse, infatti, generano trasparenza e credibilità verso i prodotti agricoli svizzeri, sono fonte d'informazione per i consumatori e, se adeguatamente impostate, sono compatibili con le norme OMC.

Le disposizioni in materia di designazione devono essere strutturate in maniera ampia. Il capoverso 1 lettera b, ad esempio, dovrebbe anche consentire al Consiglio federale di inserire nella normativa prodotti con particolari caratteristiche qualitative (sapore, tradizione, sostenibilità). In tal modo, l'articolo 14 può altresì fungere da base per un marchio di sostenibilità dei prodotti agricoli.

Nella sua forma attuale, la seconda frase del capoverso 4 rappresenta una limitazione inutile delle possibilità d'intervento della Confederazione. Sulla base di tale disposizione, l'impiego di contrassegni ufficiali (simboli) è facoltativo. La Confederazione non può renderli vincolanti. È comunque possibile che, in determinati ambiti, solo un contrassegno ufficiale obbligatorio sia adeguato a procurare la necessaria identificabilità per il consumatore. L'UE, ad esempio, ne ha introdotto uno obbligatorio per i prodotti biologici.

<sup>159</sup> RS 916.010.2

Con il presente capoverso si propone pertanto che nella LAgr venga sancita la facoltà della Confederazione di dichiarare obbligatori i contrassegni ufficiali. Quest'ultima dovrebbe essere estesa, per analogia, anche ai vini a denominazione d'origine controllata e ad altri vini con indicazione geografica di cui all'articolo 63.

*Articolo 28 capoverso 2*

Il rinvio all'articolo 44 può essere stralciato poiché tale articolo è stato abrogato con effetto al 1° gennaio 2008.

*Articoli 30–36b*

Con la soppressione del contingentamento lattiero, il 1° maggio 2009, gli articoli 30-36a sono diventati obsoleti. Possono pertanto essere abrogati.

I capoversi 1-3 dell'articolo 36b LAgr sono applicabili soltanto fino al 30 aprile 2015. Il capoverso 4 non è mai stato applicato e non risulta pertanto necessario. Per questi motivi si propone di abrogare l'articolo 36b LAgr con effetto al 1° maggio 2015.

*Articolo 38 capoverso 3*

Questo capoverso, che definisce il supplemento per il latte trasformato in formaggio, ha effetto soltanto nel periodo 2008-2011 e può pertanto essere abrogato.

*Articolo 39 capoverso 3*

Questo capoverso, che definisce il supplemento per il foraggiamento senza insilati, ha effetto soltanto nel periodo 2008-2011 e può pertanto essere abrogato.

*Articoli 40-42*

Questi articoli sono applicabili, giusta l'articolo 188 capoverso 3 LAgr, fino al 31 dicembre 2008. Possono pertanto essere abrogati.

*Articolo 46 capoverso 3 lettera b*

Considerato il divieto di foraggiamento dei suini con sottoprodotti di macelli e macellerie e resti di cibo, l'articolo 46 capoverso 3 lettera b viene modificato in base alla nuova situazione.

*Articolo 52* Contributi per sostenere la produzione di uova indigene

Non essendo più previste misure in virtù della lettera a, tale base può essere abrogata e l'articolo deve, pertanto, essere riformulato. Per il finanziamento di misure di valorizzazione delle uova indigene si possono continuare a erogare contributi.

*Articolo 54* Contributo per singole colture

*Capoverso 1*

Al fine di raggiungere un'adeguata sicurezza dell'approvvigionamento deve essere possibile versare, per singole colture, un aiuto supplementare a complemento dei contributi generali per la sicurezza dell'approvvigionamento (contributo di base e contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni) per garantire la coltivazione. Sopprimere la produzione (p.es. di semi oleosi, barbabietole da zucchero e piante proteiche) significherebbe anche chiudere la filiera della trasformazione, mentre mantenere a un adeguato livello la produzione e la filiera della trasformazione è fondamentale per poterle adattare ai bisogni nei periodi di crisi.

In passato, le misure di sostegno delle singole colture campicole si sono progressivamente allineate e pertanto, se originariamente disciplinate in singoli articoli, dedicati a colture specifiche, ora vanno inserite in un unico articolo.

*Capoverso 2*

In futuro, il Consiglio federale deve poter indicare le singole colture da promuovere e l'entità dei rispettivi contributi. Di base, una valutazione dovrebbe avvenire nell'ambito della determinazione quadriennale dei limiti di spesa agricoli, a condizione che cambiamenti nel disciplinamento del mercato non impongano adeguamenti al di fuori di questi termini. Per definire la promozione e calcolare l'ammontare dei contributi vanno considerati criteri quali la redditività economica della coltura, il suo potenziale di produzione in calorie o l'evoluzione del grado di autoapprovvigionamento del prodotto o del gruppo di prodotti.

*Articoli 55-56, 59*

Le disposizioni di cui all'articolo 55 sono contenute negli articoli 9, 13 e 17; la nuova impostazione dell'articolo 54 rende obsoleto il 56. Le misure di cui all'articolo 59 sono abolite. I tre articoli possono pertanto essere abrogati.

*Articolo 58 capoverso 2*

Questo capoverso è applicabile fino a fine 2011 e può pertanto essere abrogato.

*Articolo 66*

Questo articolo è applicabile fino a fine 2011 e può pertanto essere abrogato.

*Articolo 70*    Principio

*Capoverso 1*

Mediante i pagamenti diretti viene incentivata la fornitura di prestazioni d'interesse generale (beni pubblici). Assieme alla produzione orientata al mercato (beni privati) l'agricoltura adempie il mandato fissato all'articolo 104 Cost. di un'agricoltura multifunzionale. I pagamenti diretti vengono erogati a gestori di aziende agricole, conformemente all'attuale definizione nell'ordinanza sulla terminologia agricola.

*Capoverso 2*

Sono ora elencati i singoli tipi di contributo e ne decade la suddivisione in pagamenti diretti generali ed ecologici. In futuro, nel Conto dello Stato è prevista solo la presenza di una voce "Pagamenti diretti".

*Capoverso 3*

Il sistema dei pagamenti diretti deve essere impostato in modo che l'agricoltura possa fornire le prestazioni d'interesse generale indipendentemente dall'andamento dei prezzi e del mercato. Il Consiglio federale fissa dunque l'importo dei contributi in modo che le prestazioni d'interesse generale vengano fornite da aziende efficienti e che gli obiettivi stabiliti vengano raggiunti. Di base, i crediti necessari vanno riportati, come finora, nei rispettivi limiti di spesa quadriennali.

*Articolo 70a*    Condizioni

*Capoverso 1 lettera a*

Come è stato il caso finora, i pagamenti diretti vengono accordati ai gestori di aziende contadine che coltivano il suolo (art. 104 cpv. 2 Cost.). Tale prassi non viene modificata e, pertanto, fatta eccezione per le aziende contadine familiari organizzate come società anonime o società a garanzia limitata, le persone giuridiche restano, per principio, escluse dai pagamenti diretti.

*Capoverso 1 lettera b*

La prova che le esigenze ecologiche sono rispettate resta il presupposto di base per la concessione dei pagamenti diretti.

*Capoverso 1 lettera c*

Restano invariati il presupposto e l'onere del rispetto delle disposizioni della legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali.

*Capoverso 1 lettera d*

Il principio attualmente definito a livello di ordinanza sarà fissato nella legge. Per terreni edificabili in perimetri vincolanti delle zone edificabili secondo la legislazione sulla pianificazione del territorio non vengono versati pagamenti diretti.

*Capoverso 1 lettera e*

Come finora, il Consiglio federale è tenuto a determinare un valore limite per il volume minimo di lavoro in unità standard di manodopera, a partire dal quale vengono concessi i contributi. Esso è, oggi, di 0,25 USM. Oltre ad adeguare i coefficienti USM in base al progresso tecnico, bisognerà aumentare il volume minimo di lavoro nella zona di pianura e in quella collinare a 0,4 USM.

*Capoverso 1 lettera f*

Nella legge si inserisce l'esigenza secondo cui una quota minima dei lavori deve venir svolta da manodopera dell'azienda. Tale esigenza, finora stabilita solo a livello di ordinanza, viene mantenuta nella sua forma attuale.

*Capoverso 1 lettera g*

Il limite d'età per ottenere i pagamenti diretti resta invariato.

*Capoverso 1 lettera h*

Resta invariata anche l'esigenza relativa alla formazione di base agricola, per la quale, però, si utilizza il concetto della legislazione sulla formazione professionale.

Si rinuncia ai valori limite finora vigenti per la somma dei contributi per unità standard di manodopera e per la graduazione dei contributi in base alla superficie o al numero di animali, nonché a quelli relativi al reddito e alla sostanza imponibili.

*Capoverso 2*

Sono citati in maniera esaustiva gli elementi della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate. Gli animali da reddito vanno detenuti in maniera rispettosa delle loro esigenze. Inoltre, è stata integrata la gestione mirata di oggetti d'importanza nazionale (torbiere basse, prati e pascoli secchi e siti di riproduzione di anfibi) secondo la LPN. La selezione e l'utilizzazione dei prodotti fitosanitari devono avvenire in maniera mirata.

*Capoverso 3 lettere a e b*

Viene delegata al Consiglio federale la competenza della concretizzazione.

*Capoverso 3 lettera c*

Il Consiglio federale può stabilire deroghe al principio delle aziende contadine che coltivano il suolo. Si prevedono la concessione del contributo d'estivazione a corporazioni alpestri o a cooperative e il versamento di contributi per la biodiversità e per

la qualità del paesaggio a persone giuridiche. In tali ambiti, le aziende dell'ente pubblico o le fondazioni svolgono sovente un ruolo pionieristico che non dovrebbe essere ostacolato dal rifiuto di tali contributi. In tal modo è possibile mantenere le norme vigenti in questo ambito.

*Capoverso 3 lettera d*

L'attuale deroga dall'esigenza relativa alla formazione di base agricola va mantenuta. I gestori di aziende con meno di 0,5 USM nella regione di montagna devono essere esclusi, com'era il caso finora, dall'adempimento di tale esigenza.

*Capoverso 4*

Tale disposizione, finora contenuta nell'articolo 70 capoverso 6 lettera c, viene mantenuta. In tal modo, possono essere armonizzati i presupposti generali dei diversi contributi al fine di semplificare l'esecuzione e migliorare la trasparenza. Tale disposizione, inoltre, consente al Consiglio federale di emanare oneri mirati per i singoli contributi.

Il Consiglio federale ha la competenza di stabilire le superfici aventi diritto ai contributi. I contributi per la promozione della biodiversità e della qualità del paesaggio devono essere concessi, oltre che per le superfici agricole utili, anche per superfici nella regione d'estivazione e per altri elementi chiaramente definiti della superficie aziendale. Per le superfici dell'azienda aventi diritto ai contributi sarà innanzitutto tenuta in considerazione la cura finalizzata a promuovere la biodiversità e la qualità del paesaggio e non un utilizzo agricolo per la produzione di derrate alimentari.

*Articolo 70b* Condizioni particolari per la regione d'estivazione

*Capoverso 1*

In virtù dell'articolo 70a capoverso 3 lettera c, il Consiglio federale può fissare deroghe in base alle quali i contributi possono essere erogati anche ad aziende non contadine. La regolamentazione vigente di cui all'articolo 76 capoverso 2 va mantenuta. I contributi dovranno poter essere versati anche in futuro a corporazioni alpestri o a cooperative nella regione d'estivazione.

*Capoverso 2*

Invece della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, nella regione d'estivazione vanno adempiute determinate condizioni di gestione. Tale situazione non è nuova, ma ora è sancita dalla legge. La gestione sostenibile delle superfici d'estivazione non si ottiene con la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, bensì tramite il carico massimo consentito e condizioni specifiche che le aziende d'estivazione devono adempiere (concimazione, acquisto di alimenti per animali, ecc.). Queste ultime, più restrittive della PER, sono fissate dal Consiglio federale.

*Capoverso 3*

Le esigenze di cui all'articolo 70a capoverso 1 lettere e-h non devono essere adempiute per i contributi nella regione d'estivazione. Ciò era già il caso per il contributo d'estivazione, ma siccome ora nella regione d'estivazione è possibile anche la concessione di contributi per la qualità del paesaggio e per la biodiversità, in linea di massima la regione d'estivazione va esclusa da tali esigenze.

*Articolo 71* Contributi per il paesaggio rurale

Mediante i contributi per il paesaggio rurale s'intende preservarne l'apertura. Essa viene raggiunta con una gestione agricola globale (anche della regione d'estivazione) e funge da base per la fornitura delle altre prestazioni d'interesse generale.

*Capoverso 1 lettera a*

Il contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio deve essere calcolato in modo che sia garantita una gestione estensiva. I contributi sono graduati in base alle zone, poiché maggiore è l'altitudine più dispendio richiede la fornitura di prestazioni.

*Capoverso 1 lettera b*

In linea di massima, si mantiene l'attuale contributo di declività, che d'ora in avanti sarà però concesso anche nella zona di pianura. Inoltre, d'ora in poi ci saranno tre e non più due classi di declività: zone declive al 18-35 per cento, zone declive a più del 35-50 per cento e zone in forte pendenza con declività superiore al 50 per cento. Il principio dei vigenti contributi di declività specifici per i vigneti in zone in pendenza e in forte pendenza deve essere mantenuto invariato.

*Capoverso 1 lettera c*

La promozione dell'estivazione vigente va mantenuta. Oltre all'obiettivo principale della preservazione dell'apertura del paesaggio rurale, va incentivata anche la cura attraverso l'utilizzo.

*Capoverso 2*

Come finora, il Consiglio federale fissa il carico consentito e definisce le categorie di animali per le quali viene versato il contributo d'estivazione.

*Capoverso 3*

Resta tuttora possibile versare una parte dei contributi d'estivazione a persone che si occupano dell'infrastruttura e provvedono alle necessarie migliorie alpestri. Rimane competenza dei Cantoni stabilire se fare o meno la ripartizione.

*Articolo 72* Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende mantenere la capacità produttiva onde far fronte a situazioni difficili di lunga durata. La capacità produttiva (capitale, know-how) può essere salvaguardata utilizzando in modo ottimale le risorse e garantendo anche in futuro l'attuale produzione di calorie. Questo obiettivo non potrebbe essere raggiunto unicamente con i contributi per il paesaggio rurale. Quelli per la sicurezza dell'approvvigionamento servono a incentivare una produzione agricola che va al di là di una gestione meramente estensiva. A tal fine vanno fissate esigenze minime sia per l'utilizzazione a fini campicoli sia per la gestione delle superfici inerbite (p.es. densità minima di animali sulle superfici inerbite).

*Capoverso 1 lettere a e c*

Il contributo di base ha l'obiettivo di mantenere la capacità di produzione nella zona di pianura. Il contributo base corrisponde a quello attuale UBGFG e a quello supplementare per terreni aperti e colture perenni. Per la promozione di una produzione sostenibile nella regione di montagna e in quella collinare viene erogato un contributo differenziato a seconda delle zone, corrispondente all'attuale contributo DACDP.

I contributi sono erogati in base alle superfici.

*Capoverso 1 lettera b*

Il contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni è erogato in aggiunta a quello di base. Serve a compensare gli svantaggi comparativi in termini di costi della campicoltura e consente di garantire le colture di cereali e patate, importanti per l'approvvigionamento.

*Capoverso 2*

Alla superficie inerbita vengono versati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento solo se viene raggiunta una determinata densità minima di animali. Quest'ultima dovrebbe corrispondere alla metà dell'attuale limite di promozione, in modo da garantire sia la produzione di erba, che la detenzione degli animali da reddito che consumano foraggio grezzo. Senza quest'ultima, infatti, la superficie inerbita non può essere utilizzata per l'alimentazione umana.

*Capoverso 3*

Il Consiglio federale conserva la competenza di versare contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento anche per superfici nel territorio estero della zona di confine, tradizionalmente gestite da aziende svizzere (vecchio art. 70 cpv. 6 lett. b). In

questo frangente l'aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento rimane in primo piano, considerato che tale possibilità resta limitata ai corrispondenti contributi.

### *Articolo 73*     Contributi per la biodiversità

#### *Capoverso 1*

I contributi per la biodiversità sono erogati per la promozione della naturale diversità delle specie e degli habitat, con particolare attenzione alla promozione e alla conservazione delle specie bersaglio e faro. Il termine “compensazione ecologica” viene sostituito da “superficie per la promozione della biodiversità”.

#### *Capoverso 1 lettera a*

Il contributo a favore delle diverse superfici per la promozione della biodiversità (oggi tipi SCE) è differenziato in base alla zona e al livello qualitativo. Con la presente lettera si uniscono le esigenze di base giusta l'OPD a quelle aggiuntive della PER, attualmente distinte.

#### *Capoverso 1 lettera b*

Tipo, posizione, dimensione, qualità o combinazione di superfici per la promozione della biodiversità vengono incentivati con un contributo differenziato a seconda delle zone, in base alle esigenze delle specie bersaglio e faro.

#### *Capoverso 1 lettera c*

Si eroga un contributo graduato in base al tipo di SPB al fine di aumentare la qualità delle superfici per la promozione della biodiversità o di realizzare, in maniera mirata, habitat pregiati dal profilo qualitativo in aree lacunose.

#### *Capoverso 2*

Come finora, la definizione dei tipi di SPB, dei criteri e degli oneri che i singoli tipi di SPB devono adempiere, nonché dell'ammontare dei contributi è di competenza del Consiglio federale. I contributi, in ogni caso, vanno versati esclusivamente per superfici utilizzate a scopo agricolo sulla superficie agricola utile o nella regione d'estivazione o per la cura di elementi chiaramente definiti della superficie aziendale (p.es. siepi, piccole strutture).

#### *Capoverso 3*

I Cantoni devono garantire, tramite terzi, un cofinanziamento del 20 per cento del contributo per l'interconnessione.

### *Articolo 74*     Contributi per la qualità del paesaggio

I contributi per il paesaggio rurale (art. 71) incentivano il concorso dell'agricoltura alla cura del paesaggio rurale dal punto di vista quantitativo.

Tramite l'erogazione dei contributi per la qualità del paesaggio vengono inoltre forniti incentivi mirati per le prestazioni paesaggistiche qualitative. Si elaborano pertanto obiettivi di sviluppo paesaggistico fondati su basi vigenti e impostati sulle esigenze regionali e si incentivano, tramite contributi, prestazioni basate su tali obiettivi. Si tratta di una misura volontaria che consente di soddisfare adeguatamente esigenze a carattere regionale nei confronti del paesaggio e di fornire un contributo alla varietà dello stesso.

#### *Capoverso 1*

I contributi per la qualità del paesaggio sono erogati per la cura globale della varietà del paesaggio. Con essi si incentivano prestazioni che scaturiscono dalle esigenze della società nei confronti del paesaggio e vanno oltre l'interconnessione degli spazi vitali delle specie.

#### *Capoverso 2 lettere a, b e c*

I Cantoni stipulano accordi di gestione applicati all'intera azienda sulla base di obiettivi paesaggisti esistenti o elaborati a livello regionale e delle misure da questi scaturite e stabiliscono, per le prestazioni convenute, contributi per la qualità del paesaggio. Nell'ambito dei contributi per la qualità del paesaggio, la Confederazione mette a disposizione del Cantone, per ogni progetto, mezzi finanziari sotto forma di contributo unico, calcolato in base alla superficie agricola utile o al carico usuale delle aziende contraenti. L'aiuto finanziario della Confederazione è concesso soltanto se gli obiettivi sono stati definiti con ampio consenso, se le misure sono state lanciate con il coinvolgimento dei gestori interessati, se il Cantone ha convenuto prestazioni corrispondenti e se gli obiettivi e le misure sono in sintonia con uno sviluppo territoriale sostenibile. Le relative regole vengono fissate in un'ordinanza e i Cantoni hanno a disposizione una guida per l'elaborazione dei progetti. In conformità delle esigenze definite nella guida, la Confederazione valuta e autorizza i progetti per la qualità del paesaggio e gli accordi di gestione.

#### *Capoverso 3*

La varietà nel paesaggio risponde a un interesse imperativo, ma dalle rispettive prestazioni dell'agricoltura trae vantaggio soprattutto la regione. Per tale motivo, si presuppone che quest'ultima partecipi al finanziamento dei contributi nella misura del 20 per cento. Al contempo, i Cantoni mantengono ampio margine di manovra non solo riguardo alla definizione di obiettivi e misure. Il Cantone deve poter tener conto delle esigenze regionali anche nell'impostare i contributi per le prestazioni convenute. L'intera somma cofinanziata viene utilizzata per contributi per le prestazioni stabilite contrattualmente, applicando una chiave specifica del progetto elaborata dal Cantone.

*Articolo 75* Contributi per i sistemi di produzione

*Capoverso 1*

Si erogano contributi per la promozione di forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali. In futuro si potrebbe pensare anche a incentivare altri sistemi di produzione globali o forme di produzione settoriali.

*Capoverso 1 lettera a*

Con i presenti contributi si vogliono incentivare sistemi di produzione applicati nell'intera azienda, come l'agricoltura biologica. Essi sono graduati secondo il tipo di utilizzazione ed erogati per ettaro e possono essere utilizzati anche per la promozione di sistemi di produzione, come ad esempio una produzione integrata applicata nell'intera azienda.

*Capoverso 1 lettera b*

Si estendono ad altre colture vegetali e alla produzione animale, quali la produzione di latte e carne basate sulla superficie inerbita, le forme di produzione settoriali di promozione della produzione vegetale e animale che limitano il ricorso a mezzi di produzione, quali ad esempio il programma di produzione estensiva per cereali e colza applicato finora.

*Capoverso 1 lettera c*

Si continuano a promuovere tramite contributi SSRA e URA forme di produzione particolarmente rispettose degli animali.

*Capoverso 2*

La competenza di fissare i provvedimenti e l'ammontare dei contributi è delegata al Consiglio federale.

*Articolo 76* Contributi per l'efficienza delle risorse

*Capoverso 1*

D'ora in avanti si potrà erogare un contributo, a livello nazionale, per misure che garantiscano un impiego più sostenibile delle risorse necessarie per la produzione agricola quali suolo, acqua e aria nonché un'applicazione più efficiente dei mezzi di produzione come azoto, fosforo, prodotti fitosanitari o energia. Si mantengono i contributi di cui agli articoli 77a e 77b LAgr.

*Capoverso 2*

I contributi sono temporanei e vengono concessi per provvedimenti volti a introdurre tecniche rispettose delle risorse.

*Capoverso 3*

La competenza di fissare i provvedimenti e l'ammontare dei contributi è delegata al Consiglio federale.

*Capoverso 3 lettera a*

I provvedimenti devono basarsi su basi scientifiche e concorrere al raggiungimento dell'obiettivo agroecologico.

*Capoverso 3 lettera b*

Il provvedimento è mantenuto oltre il termine della promozione temporanea e può essere garantito tramite un'introduzione nella PER.

*Capoverso 3 lettera c*

Si promuovono tramite contributi esclusivamente provvedimenti che risultano economicamente sostenibili per le aziende agricole in tempi prevedibili e al termine della promozione.

*Articolo 77*      Contributi d'adeguamento

*Capoverso 1*

I contributi d'adeguamento sono interamente disaccoppiati dalla produzione e garantiscono uno sviluppo socialmente sostenibile.

*Capoverso 2*

I contributi d'adeguamento annuali sono stabiliti in funzione dei crediti stanziati e dei fondi necessari per gli altri contributi. In tal modo l'incremento nella partecipazione ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni potrà essere compensato tramite una riduzione dei contributi d'adeguamento.

*Capoverso 3*

I contributi d'adeguamento sono versati in funzione delle persone. Con il cambio di sistema, al 1° gennaio 2014, viene fissato l'importo di partenza per le singole aziende che nel 2013 hanno ricevuto pagamenti diretti. Il suo ammontare è calcolato dalla differenza risultante dal cambio di sistema, al 1° gennaio 2014, considerando, nel vecchio sistema, solo i pagamenti diretti generali e, nel nuovo, solo i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e quelli per il paesaggio rurale (senza contributo d'estivazione). Per entrambi i calcoli (vecchio e nuovo sistema) si utilizzano le stesse strutture aziendali (pagamenti diretti e strutture degli anni 2011-2013), in modo da garantire che una modifica della struttura aziendale (p.es. locazione di

terreni nel 2014) non abbia influenza sulla determinazione del contributo d'adeguamento aziendale individuale.

*Capoverso 4 lettera a*

I contributi d'adeguamento sono concessi alla stessa cerchia di aziende e persone che usufruiscono degli altri pagamenti diretti. Per persone che riprendono un'azienda a partire dal 1° gennaio 2014 non vengono erogati, in linea di massima, contributi d'adeguamento. Onde evitare ritardi nella cessione di concimi aziendali e garantire la tutela della fiducia potrebbero venir definite determinate deroghe (cfr. n. 2.3.2.10).

*Capoverso 4 lettera b*

Con il cambio di sistema viene fissato l'importo di partenza per le singole aziende come descritto al capoverso 3. Il Consiglio federale stabilisce il coefficiente annuale in base ai fondi a disposizione per i contributi d'adeguamento e alla somma degli importi di partenza delle singole aziende. Il contributo d'adeguamento annuale per ogni azienda si calcola moltiplicando l'importo di partenza per il coefficiente. Dettagli e casi speciali vengono regolamentati dal Consiglio federale (p.es. ripresa di un'azienda nel 2013).

*Capoverso 4 lettera c*

Per ragioni di natura sociale, per la concessione dei contributi d'adeguamento è necessario stabilire valori limite concernenti il reddito e la sostanza imponibili. Si prevede di mantenere i limiti e le condizioni di riduzione finora in uso, ma di applicarli, d'ora in avanti, solo ai contributi d'adeguamento.

*Capoverso 5*

Al momento della cessazione dell'attività, il contributo d'adeguamento viene versato ancora per due anni. Queste persone non gestiscono più un'azienda e quindi, eccezion fatta per il limite d'età, non possono più adempiere le condizioni di gestione minime.

*Articolo 85 capoverso 3*

I crediti d'investimento inutilizzati possono essere messi a disposizione degli aiuti per la conduzione aziendale (art. 110 cpv. 2). Con la modifica, si prevede che i fondi federali temporaneamente inutilizzati per l'aiuto per la conduzione aziendale possano essere utilizzati anche per i crediti d'investimento. La compensazione reciproca di entrambi i Fonds de roulement crea flessibilità e migliora l'impiego mirato degli stessi.

*Articolo 86a capoverso 3*

La scadenza degli aiuti per la riqualificazione va prorogata di quattro anni fino alla fine del 2019. Tale proroga offrirà ai capiazienda intenzionati ad abbandonare l'attività agricola, o ai loro coniugi, la possibilità di presentare una domanda entro il

2017, che consenta loro di iniziare più facilmente un'attività extraagricola qualificata. Siccome gli aiuti per la riqualificazione giungono sotto forma di pagamenti semestrali posticipati, la possibilità di pagamento deve durare per almeno due anni dopo l'accettazione della domanda.

*Articolo 87 capoverso 2*

La disposizione è abrogata, essendo ora la neutralità concorrenziale disciplinata con maggior precisione all'articolo 89a.

*Articolo 89a (nuovo) Neutralità concorrenziale*

Come finora, i provvedimenti devono essere impostati in modo da garantire la neutralità concorrenziale nell'immediato raggio d'attività. In caso di cospicui investimenti, la neutralità concorrenziale si determina con opportuno anticipo nell'ambito di una procedura indipendente, affinché il richiedente non debba pagare costi di pianificazione inutili e il dispendio amministrativo possa essere ridotto al minimo. Sulla base di un concetto d'investimento è possibile valutare la neutralità concorrenziale. Con la pubblicazione dello stesso nel Foglio ufficiale cantonale si offre la possibilità di fare ricorso alle imprese artigianali interessate presenti nell'immediato raggio d'attività, che sono in grado di adempiere in modo equiparabile il compito previsto o di fornire una prestazione di servizio analoga. La procedura è retta dal diritto cantonale. Se la valutazione della determinazione della neutralità concorrenziale è cresciuta in giudicato, la procedura non può essere ripetuta in una fase successiva. Tale norma crea sicurezza giuridica. Una disposizione simile è riportata all'articolo 55b della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAm)<sup>160</sup>, Perdita della legittimazione a ricorrere.

*Articolo 97*

*Capoverso 1*

Modifica redazionale nel testo di legge tedesco: la parola "Bodenverbesserung" è sostituita da "Bodenverbesserungen".

*Capoverso 7*

Il riferimento all'approvazione è stralciato, poiché il passaggio in giudicato si riferisce, fondamentalmente, al progetto. Un progetto è passato in giudicato quando le procedure dalle quali scaturisce (p.es. esame dell'impatto sull'ambiente, autorizzazione edilizia, approvazione cantonale del contributo) sono regolarmente concluse.

*Articolo 100 Ricomposizioni particellari su ordine delle autorità*

Uno sviluppo rurale sostenibile è, per il settore agricolo, un interesse imperativo in quanto a mantenimento delle migliori superfici coltivabili quale base di produzione. I terreni coltivati sono tuttora minacciati dall'inarrestabile sviluppo delle infrastrutture

<sup>160</sup> RS 814.01

e degli insediamenti nell'Altipiano. Per rimediare al problema è necessaria una procedura coordinata e concertata a diversi livelli e in più campi. Uno strumento efficace per mitigare gli effetti negativi delle grandi infrastrutture sull'agricoltura è la ricomposizione particellare.

La possibilità, per i governi cantonali, di ordinare ricomposizioni particellari deve pertanto essere estesa dalle opere pubbliche ai piani di utilizzazione (comunali o intercomunali). Tale possibilità va sfruttata nel momento in cui gli interessi dell'agricoltura, ovvero della protezione dei terreni coltivati, sono fortemente intaccati dai piani di utilizzazione. Tale adeguamento del diritto agrario si affianca alle misure già esistenti (art. 20 LPT) e a quelle previste (art. 15a LPT) del diritto sulla pianificazione del territorio.

#### *Articolo 107 capoverso 2*

Grandi progetti comunitari di costruzione, quali le miglorie integrali, possono comportare elevati costi d'investimento. Di solito, nel periodo tra l'assicurazione del contributo e l'effettivo versamento sorgono già costi di progettazione e costruzione che il committente deve sostenere. Per poter superare tale problema di liquidità, nella regione di montagna può essere concesso un tipo particolare di credito d'investimento, il credito di costruzione, costituito da un mutuo rimborsabile in un massimo di tre anni e un ammontare corrispondente al massimo ai contributi assegnati da Confederazione, Cantone e Comune. La problematica della mancanza di liquidità, però, non si manifesta solo nella regione di montagna, ma anche in quella di pianura; tale strumento, pertanto, deve essere esteso anche ai progetti di grande portata realizzati in quest'ultima.

#### *Articolo 108 capoversi 1<sup>bis</sup> (nuovo) e 2*

##### *Capoverso 1<sup>bis</sup>*

Si riprende, per l'assegnazione di un credito d'investimento, il testo dell'articolo 97 capoverso 7 concernente i contributi.

##### *Capoverso 2*

L'Ufficio federale può accogliere o respingere la decisione cantonale riguardo al credito entro 30 giorni. In caso di mancata approvazione, il credito d'investimento non può essere concesso (ovviamente non sarà assegnato neanche il contributo). Il Cantone ha tuttavia la facoltà di decidere, se presentare una nuova decisione all'Ufficio federale per approvazione. La possibilità di decidere, concessa finora all'Ufficio federale, generava un'indesiderata biforcazione della via legale in relazione a contributi e crediti d'investimento.

#### *Articolo 145*

L'obbligo di autorizzazione per il prelievo e la distribuzione di sperma ed embrioni di animali da reddito è stato soppresso nel 2007, l'articolo 145 LAgri non è più necessario e può pertanto essere abrogato.

*Articolo 166 capoverso 2*

La disposizione finora vigente prevede che contro le decisioni cantonali sui miglioramenti strutturali sussidiati non è ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Con questa deroga riservata esclusivamente a progetti sostenuti mediante contributi, in caso di ricorso si è rilevata, in determinati casi, una biforcazione non auspicata delle procedure. Se a un progetto viene assegnato contemporaneamente un contributo e un credito d'investimento (sostegno combinato), in caso di ricorso è possibile aprire un procedimento sia cantonale per quanto riguarda il contributo sia dinanzi al tribunale amministrativo federale per quanto concerne il credito d'investimento. Mediante la nuova disposizione concernente la valutazione definitiva della neutralità concorrenziale da parte del Cantone giusta l'articolo 89a LAgr e il presupposto di un'approvazione cresciuta in giudicato dei progetti a livello cantonale prima di una decisione da parte dell'Ufficio federale di cui all'articolo 108 LAgr, il disciplinamento della procedura può avvenire a livello cantonale anche per i crediti d'investimento. Con la soppressione dell'ultima parte della frase nell'articolo 166 capoverso 2 "sussidiati", tutte le decisioni concernenti miglioramenti strutturali, ossia progetti sostenuti con contributi o crediti d'investimento, sottostanno alla giurisdizione cantonale.

*Articolo 167*

Con la soppressione del contingentamento lattiero, il 1° maggio 2009, il presente articolo è diventato obsoleto e può pertanto essere abrogato.

*Articolo 169 capoverso 3*

Il capoverso 3 offre alle autorità d'esecuzione determinate possibilità d'intervento in caso di situazione non conforme al diritto. Tali possibilità, tuttavia, non sono sufficienti a far fronte a ogni evenienza.

Con la presente modifica, fondamentalmente, si attribuiscono alle autorità d'esecuzione le stesse competenze di adottare le misure adeguate previste all'articolo 10 della legge federale del 12 giugno 2009 sulla sicurezza dei prodotti (LSPro)<sup>161</sup>. Tale disposizione, tuttavia, può essere considerata solo se il prodotto non sottostà a una procedura di autorizzazione e solo se rappresenta un pericolo per la salute e la sicurezza dell'uomo. Siccome la LAgr è innanzitutto orientata alla protezione di ambiente, flora e fauna, ma non a quella dell'uomo, è necessario ampliare la gamma di misure del capoverso 3, a disposizione degli organi d'esecuzione. In caso di pericolo per l'ambiente, la flora, la fauna o l'uomo, questi ultimi possono appellarsi a questo nuovo capoverso per disporre misure adeguate. Questa gamma di misure include, infatti, il richiamo, il ritiro, la ricusa, la neutralizzazione e la distruzione di un prodotto.

*Articolo 172 capoverso 2 terza frase*

Le denominazioni di origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP), nonché le designazioni dei vini a denominazione d'origine controllata e le

<sup>161</sup> RS 930.11

indicazioni geografiche per i vini rientrano nei diritti di proprietà intellettuale. L'articolo 172, che disciplina le disposizioni penali, infatti, riprende la legislazione vigente in relazione alla proprietà intellettuale. Siccome con la revisione della legge sui brevetti<sup>162</sup> è stato modificato il diritto in materia di proprietà intellettuale, l'attuale revisione della LAgr offre l'occasione di adeguare l'articolo 172 capoverso 2. Ne risulta l'aggiunta di una frase che precisa che, in caso di pena detentiva, è pronunciata altresì una pena pecuniaria.

*Articolo 173 capoverso 1 lettere a, a<sup>bis</sup> e a<sup>ter</sup>*

L'articolo 14 capoverso 4 LAgr stabilisce che la Confederazione può definire simboli per i contrassegni previsti negli articoli 14–16. Nel progetto di revisione si propone di rendere obbligatorio il loro impiego. Se la Confederazione definisce simili contrassegni ufficiali, all'articolo 173 non è prevista alcuna infrazione a tali disposizioni, quali ad esempio l'impiego del contrassegno ufficiale per prodotti che non adempiono le disposizioni di legge nell'ambito della caratterizzazione (prodotti biologici, prodotti di montagna, DOP/IGP) o per prodotti che adempiono sì le disposizioni, ma non sono conformi alle condizioni d'utilizzo (p.es. identità visiva divergente, colore differente, ecc.). Di conseguenza, una simile infrazione va inserita, tramite una nuova lettera (lett. a), nella lista delle violazioni. L'attuale lettera a diventa la a<sup>bis</sup>. Una tale violazione è da prevedere anche nel caso di uso illecito dell'identità visiva comune di cui all'articolo 12 LAgr, all'articolo 7 capoverso 2 dell'ordinanza del 9 giugno 2006<sup>163</sup> concernente il sostegno della promozione dello smercio di prodotti agricoli (OPSAgr) e all'ordinanza del DFE del 23 agosto 2007<sup>164</sup> sull'identità visiva comune dei provvedimenti di comunicazione sostenuti dalla Confederazione per prodotti agricoli. Va pertanto inserita l'ulteriore lettera a<sup>ter</sup>.

*Articolo 175 capoverso 3 (nuovo)*

In analogia ad altre nuove disposizioni (p.es. art. 126 cpv. 2 LD del 18 marzo 2005<sup>165</sup> o art. 101 cpv. 5 LIVA del 12 giugno 2009<sup>166</sup>), sono disciplinati i casi in cui un'azione risulta contemporaneamente la fattispecie di un'infrazione contro il capoverso 2 e un'altra infrazione perseguibile dall'Amministrazione federale delle dogane. In questi casi i procedimenti penali vengono riuniti e viene inflitta una sola pena.

*Articolo 178 capoverso 5*

Per l'esecuzione delle misure nell'ambito dei pagamenti diretti vanno applicati strumenti conformi ai recenti progressi tecnici, che consentano un'efficiente gestione amministrativa e che garantiscano l'impiego economico dei fondi pubblici. In futuro sarà dunque necessario utilizzare un sistema d'informazione geografica SIG. L'UFAG garantisce che i necessari dati sulle superfici vengano rilevati conformemente a determinati requisiti qualitativi.

<sup>162</sup> FF 2006 1

<sup>163</sup> RS 916.010

<sup>164</sup> RS 916.010.2

<sup>165</sup> RS 631.0

<sup>166</sup> RS 641.20

A partire dal 2014, i Cantoni dovranno attribuire una dimensione territoriale a tutte le superfici e rispettivi utilizzi (p.es. superfici campicole, colture perenni, pascoli permanenti, prati perenni, elementi ecologici, oasi naturali protette, elementi paesaggistici, ecc.), affinché possano essere amministrati con un SIG. L'obiettivo è quello di determinare il più esattamente possibile i pagamenti diretti, basandosi sui dati registrati nel SIG. Il contributo di declività deve essere calcolato integralmente con il supporto del modello altimetrico digitale dell'Ufficio federale di topografia swisstopo. I dati registrati tramite il SIG devono inoltre essere accessibili alle persone e organizzazioni autorizzate tramite un portale Internet centrale.

*Articolo 178a (nuovo)*      Obbligo di tollerare

In questo articolo si riporta invariato l'obbligo di tollerare, finora oggetto dell'articolo 71. Quando singole particelle di terreno restano inutilizzate possono favorire l'insorgere di pericoli quali valanghe, frane, incendi, eccetera, nonché influenzare negativamente gli obiettivi e gli aspetti ecologici della qualità del paesaggio. L'obbligo di tollerare, ovvero l'obbligo da parte del proprietario di una particella di tollerarne la gestione, qualora egli stesso non la garantisca più, scaturisce dall'esigenza di contrastare i suddetti svantaggi. Tale disposizione si rende però più o meno necessaria a seconda della regione. Per tale motivo, la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione è delegata ai Cantoni. Tali disposizioni sono state utilizzate già da diversi Cantoni. La disposizione favorisce anche soluzioni private conciliatorie, in cui proprietari e gestori si accordano su condizioni ed eventuali oneri.

*Articolo 183*      Obbligo d'informare

L'obbligo, per i terzi, di fornire informazioni è un prezioso ausilio nell'applicazione della legge. Nella sua attuale versione, però, l'articolo 183 non garantisce alcun obbligo d'informare e va pertanto modificato. L'obbligo per i terzi di fornire informazioni è garante del principio di proporzionalità.

*Articolo 184*      Mutua assistenza amministrativa

L'articolo 184 LAgr permette solo un'assistenza amministrativa su richiesta, tra l'Ufficio federale e le altre autorità svizzere. In linea di massima è consentito unicamente il rilascio d'informazioni utili all'adempimento di compiti di diritto pubblico, risultanti dalla LAgr. Violazioni contro la legge sull'agricoltura possono essere comunicate spontaneamente alle autorità competenti.

Le informazioni utili all'adempimento di compiti di diritto pubblico, risultanti da leggi settoriali e dalla legge sulle derrate alimentari, non possono essere comunicate spontaneamente. Tale situazione genera perdita di efficienza nello svolgimento dei compiti da parte delle autorità federali, cantonali e comunali, nonché un eccessivo dispendio di lavoro. Il rischio di frode è alto e, per evitare inconvenienti, si propone di consolidare nella legge il principio del sostegno reciproco tra l'Ufficio federale e le altre autorità svizzere e di prevedere un'assistenza, spontanea o su richiesta, in ambito penale e non. Una base legale non implicherebbe automaticamente una mutua assistenza amministrativa, già che bisogna innanzitutto valutare se il principio della proporzionalità è tutelato e se vi è un interesse pubblico.

*Articolo 185 capoverso 5*

Nell'ambito del programma ASA 2011, la Confederazione gestisce, in collaborazione con i Cantoni, un sistema d'informazione globale e standardizzato per la registrazione dei dati delle aziende controllate, dei risultati dei controlli e delle misure amministrative irrogate, nonché dei dati concernenti la riduzione o il diniego dei contributi. In futuro, deve essere consentito l'accesso ai dati anche a una cerchia più estesa di persone, quali gli organi esecutivi cantonali, le organizzazioni di controllo accreditate e, eventualmente, a organizzazioni di label private. Spetta al Consiglio federale designare altre persone aventi diritto.

Il messaggio relativo alla nuova legge sulle derrate alimentari prevede una normativa integrale sull'elaborazione e la trasmissione di dati. Le disposizioni della LAgr devono, in linea di principio, rifarsi a questa versione. Non essendoci, nell'ambito della consultazione, tempo sufficiente per un relativo adeguamento, esso viene ripreso nell'elaborazione del messaggio.

*Articolo 186a (nuovo) Proprietà intellettuale*

Le Stazioni federali di ricerca e l'Istituto nazionale di allevamento equino sviluppano un know-how prezioso per l'economia, oltre che ricavare dati e conoscenze tramite la collaborazione con istituzioni di diritto pubblico e organizzazioni di diritto privato. Per tale motivo, la gestione e la protezione dei dati legati ai beni immateriali vanno definite nella legge, al fine di migliorarne la tutela.

Con la presente base legale si disciplinano i diritti sui beni immateriali nel settore della ricerca agronomica, conformemente all'esempio riportato all'articolo 36 della legge federale del 4 ottobre 1991<sup>167</sup> sui politecnici federali.

Il capoverso 1 disciplina i diritti su tutti i beni immateriali. Tutti i diritti su tali beni, prodotti da collaboratori ai sensi dell'articolo 8 della legge sul personale federale nell'esercizio della loro attività professionale, appartengono alla Confederazione. Non appartengono alla categoria dei collaboratori gli studenti e i dottorandi che non hanno rapporti di prestazione di servizio con la Confederazione, le stazioni di ricerca o l'Istituto nazionale di allevamento equino.

I diritti d'autore vanno disciplinati in altro modo. In quest'ambito, la legislazione prevede che l'autore possieda i diritti sull'opera che ha creato nell'ambito del rapporto contrattuale ai sensi della LPers. Al capoverso 2, pertanto, possono essere riportati solo i diritti d'uso. Contrariamente a quanto accade per tutti gli altri diritti, in relazione ai software è possibile prevedere una disposizione derogante dall'articolo 17 della legge federale del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini<sup>168</sup>. Si tratta, quindi, di creare nella presente legge la base legale che accordi all'Ufficio federale, alle Stazioni federali di ricerca e all'Istituto nazionale di allevamento equino diritti esclusivi sui software sviluppati dai loro collaboratori, nell'ambito dell'attività svolta al servizio del datore di lavoro.

Al capoverso 3 si inserisce il diritto, per gli inventori e i realizzatori, a un'adeguata partecipazione agli utili risultanti dalla valorizzazione dei beni immateriali. La

<sup>167</sup> RS 414.110

<sup>168</sup> RS 231.1

partecipazione può essere una quota equa dei ricavi nel caso di valorizzazione o un indennizzo quale, ad esempio, un premio.

Le disposizioni d'esecuzione di cui al capoverso 4 disciplinano le diverse questioni concernenti la protezione dei diritti su beni immateriali.

*Articolo 187 capoversi 2–9 e 11–13 (ev. 14; se l'Unione svizzera per il commercio del formaggio SA in liq. è sciolta)*

#### *Capoversi 2-5*

Tali norme transitorie per il riassetto del mercato lattiero erano limitate a cinque anni a partire dalla loro entrata in vigore (1.1.1999). Si tratta, pertanto, di disposizioni ormai irrilevanti e possono essere abrogate.

#### *Capoverso 6*

Né entro il 2001, né entro il 2004 è stato possibile effettuare il trasferimento di fondi, da sottrarre al sostegno interno in seguito agli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito del GATT, al finanziamento di misure non eliminabili a livello di diritto GATT. Tale disposizione è pertanto ormai irrilevante e può essere abrogata.

#### *Capoverso 7*

Gli articoli di legge qui elencati sarebbero rimasti in vigore fino a che la Confederazione avesse riconosciuto le scuole tecniche superiori come scuole universitarie professionali. Con l'abrogazione dell'articolo 59 della legge federale del 19 aprile 1978<sup>169</sup> sulla formazione professionale, con effetto al 1° ottobre 2001 (ovvero 5 anni dopo l'entrata in vigore della LSUP<sup>170</sup>), è stata abrogata la base legale per la gestione e l'esercizio delle scuole tecniche superiori, oggi di conseguenza inesistente. Tale disposizione è pertanto ormai irrilevante e può essere abrogata.

#### *Capoverso 8*

Tale disposizione era applicabile fino all'abrogazione della legge del 20 marzo 1959<sup>171</sup> sui cereali.

#### *Capoversi 9 e 11-13*

Si tratta di disposizioni transitorie temporanee che, allo scadere del termine possono essere abrogate.

#### *Capoverso 14*

*(Eventualmente da abrogare; attualmente l'Unione svizzera per il commercio del formaggio è ancora in liquidazione)*

<sup>169</sup> RU **1979** 1687

<sup>170</sup> RS **414.71**

<sup>171</sup> RU **2001** 1539

*Articolo 187a* Disposizioni transitorie relative all'abrogazione della legge sui cereali

Le disposizioni transitorie necessarie in seguito all'abrogazione della legge sui cereali non sono più applicabili e possono pertanto essere abrogate.

*Articolo 187b* Disposizioni transitorie relative alla modifica del 20 giugno 2003

*Capoversi 1-3 e 7*

Si tratta di disposizioni transitorie temporanee che, allo scadere del termine possono essere abrogate.

*Capoverso 4*

Siccome i capoversi 1 e 2 del presente articolo prevedevano un'introduzione della vendita all'asta graduale, entro il 2005 e il 2006, per le quote di contingente doganale di carne kasher e halal, che dovevano essere messe all'asta già dal 2005, si è dovuta creare una disposizione transitoria in base a tale disciplinamento. La presente disposizione è ora superflua e può essere abrogata.

*Capoverso 6*

Tale disposizione era applicabile fino all'entrata in vigore della legge del 13 dicembre 2002<sup>172</sup> sulla formazione professionale. Essendo quest'ultima entrata in vigore il 1° gennaio 2004 (RU 2003 4579), tale disposizione può essere abrogata.

*Articolo 187c capoverso 2* Disposizioni transitorie per la modifica del 22 giugno 2007

Tale norma transitoria era applicabile per la trasformazione della barbabietola da zucchero nel 2008. In seguito è diventata irrilevante e può essere abrogata.

## **Modifica del diritto vigente**

### **1. Legge del 9 ottobre 1986<sup>173</sup> sulla tariffa delle dogane**

*Articolo 10 capoverso 3*

Le aliquote di dazio per gli alimenti per animali vengono stabilite dall'UFAG nell'ambito del sistema del prezzo soglia. A causa del notevole dinamismo che caratterizza il mercato, esse dovranno essere adeguate sempre più spesso, probabilmente anche più di una volta all'anno, anche per i cereali destinati all'alimentazione umana e per lo zucchero. Al contempo, le severe disposizioni dell'ordinanza sulle importazioni agricole non lasciano alcun margine di manovra per il calcolo dei

<sup>172</sup> RS 412.10

<sup>173</sup> RS 632.10

tributi doganali. Per ragioni economico-amministrative il Consiglio federale dovrebbe poter delegare il frequente adeguamento delle aliquote di dazio non solo al DFE, ma anche all'UFAG. Gli adeguamenti dovrebbero avvenire nell'ambito delle regolari consultazioni degli Uffici e sempre al primo giorno del mese.

## **2. Legge del 22 giugno 1979<sup>174</sup> sulla pianificazione del territorio**

### *Articolo 34 capoverso 3*

Il ricorso delle autorità è sancito nella LAgr (art. 166 cpv. 3), nella LPAm (art. 56 cpv. 1), nel diritto sulla pianificazione del territorio (art. 34 cpv. 1 LPT in correlazione con l'art. 48 cpv. 4 OPT). Esso si riferisce, in ogni caso, all'applicazione della relativa legge e alle autorità competenti ivi nominate. Di conseguenza, nell'ambito delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) è legittimato a ricorrere solo il competente Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e non l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Le SAC sono sancite nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio e i Cantoni devono provvedere a mantenere integrale il contingente attribuito loro tramite decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992. Essendo le SAC i migliori terreni agricoli, l'UFAG nutre notevole interesse al loro mantenimento. In materia di ricorso, l'UFAG e l'ARE possono avere priorità differenti. È quindi importante che in riferimento alle SAC la possibilità di ricorso venga accordata anche all'UFAG. L'attuale diritto di ricorso dell'ARE non è intaccato in alcun modo. Trattandosi di aspetti di pianificazione del territorio, il diritto di ricorso dell'UFAG va inserito nella LPT.

## **3. Legge federale del 4 ottobre 1985<sup>175</sup> sull'affitto agricolo**

### *Articolo 20 Raggruppamento di fondi e altre forme di miglioramento della struttura gestionale*

L'articolo in vigore è impostato sui raggruppamenti di fondi e sulle ricomposizioni particellari classici (riordino della proprietà fondiaria per effettuare la ricomposizione particellare delle unità di gestione). Le ricomposizioni particellari sono efficaci poiché consentono una notevole riduzione dei costi di produzione e, di conseguenza, un miglioramento della competitività delle aziende agricole. Tra l'altro, negli ultimi anni, nei Paesi limitrofi sono stati sviluppati procedure e strumenti innovativi di collaborazione interaziendale, tra i quali i raggruppamenti di terreni in affitto, la gestione in comune o le correzioni virtuali delle superfici. La legislazione sull'affitto agricolo deve essere adeguata tenendo conto di tali moderne forme di raggruppamento gestionale.

<sup>174</sup> RS 700

<sup>175</sup> RS 221.213.2

*Capoverso 1*

La possibilità di risolvere contratti d'affitto non deve limitarsi ai raggruppamenti di fondi in proprietà, bensì deve essere estesa anche ai raggruppamenti di terreni in affitto. Un'efficace ottimizzazione della situazione degli affitti all'interno di un comprensorio è possibile solo se tutti i gestori e gli affittuari partecipano al processo. La risoluzione prematura dei contratti d'affitto agevola una procedura coordinata e concertata.

*Capoverso 2*

Il presente capoverso non viene modificato. Anche nei raggruppamenti di terreni in affitto non si può far valere il diritto a un'indennità in caso di scioglimento anticipato.

*Capoverso 3*

Con le moderne forme di raggruppamento gestionale (scambio volontario d'utilizzo, raggruppamento di terreni in affitto, correzione virtuale delle superfici, gestione in comune) non è assolutamente necessaria una risoluzione dei contratti d'affitto. Se, infatti, vi è un'autorizzazione del locatore al subaffitto, si può adottare una nuova regolamentazione dei rapporti di gestione senza dover adeguare i contratti d'affitto. Un risultato ottimale, tuttavia, può essere raggiunto solo se tutti i locatori in un comprensorio acconsentono ai subaffitti. Con l'introduzione del capoverso 3, tale autorizzazione sarà tacita dal momento in cui un affittuario partecipa a un progetto di miglioramento della struttura gestionale organizzato collettivamente. L'obbligo di gestire la cosa in affitto di cui all'articolo 21a LAAgr (gestione accurata, preoccupazione per un rendimento sostenibile del suolo) vale, ovviamente, anche per i subaffittuari. Giusta l'articolo 291 capoverso 3 del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>176</sup>, tuttavia, l'affittuario originario resta responsabile verso il locatore. Tutti i diritti e doveri nel rapporto tra affittuario e locatore non sono pertanto intaccati dal subaffitto. La modifica proposta mira a conferire maggiore flessibilità agli affittuari nel cedere il terreno in affitto allo scopo di effettuare un raggruppamento gestionale.

**4. Legge del 24 gennaio 1991<sup>177</sup> sulla protezione delle acque***Articolo 14 capoverso 4*

Con l'introduzione del sistema d'informazione centralizzato (HODUFLU), basato sui bollettini di consegna, si può rinunciare all'obbligo contrattuale. Le aziende possono continuare a stipulare su base volontaria contratti a garanzia di superfici per le quali vengono ritirati concimi.

<sup>176</sup> RS 220

<sup>177</sup> RS 814.20

*Articolo 14 capoverso 5*

Tramite l'utilizzo obbligatorio del sistema d'informazione basato sui bollettini di consegna, la stipula di contratti che necessitano dell'approvazione delle autorità cantonali diventa obsoleta.

*Articolo 14a (nuovo)*

La Confederazione gestisce il sistema d'informazione centralizzato con tutti i trasferimenti di concimi aziendali che vi vengono registrati e amministrati. Tutte le forniture di un'azienda devono essere registrate mediante bollettini di consegna.

## **5. Legge del 1° luglio 1966<sup>178</sup> sulle epizoozie**

*Articolo 37* Contributi per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale

La base legale dei contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale dovrebbe essere applicabile, con una formulazione che esula dall'ESB, a tutte le diverse situazioni inerenti alla legislazione sulle epizoozie. Il versamento dei contributi, deve continuare ad aver luogo solo in situazioni straordinarie, che generano disposizioni costose per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale, senza tuttavia nominare esplicitamente l'ESB. Il mantenimento della base legale per i contributi per lo smaltimento è importante anche per garantire l'efficienza del controllo del traffico di animali. L'articolo 62 capoverso 6 non deve più essere trasferito nell'articolo 37, già che il 1° giugno 2004 i tre Uffici federali hanno pubblicato il programma delle misure.

*Articolo 62*

In seguito al trasferimento delle disposizioni rilevanti nell'articolo 37 LFE, questo articolo può essere abrogato.

## **6. Legge sulla caccia del 20 giugno 1986<sup>179</sup>**

*Art. 12 cpv. 5*

Dal 1995, anno in cui sono apparsi in Svizzera i primi lupi, il loro numero è costantemente aumentato. Attualmente ve ne sono, sul territorio nazionale, circa 15-20. Oltre al loro aumento numerico, si constata anche la costante espansione dell'area di diffusione.

Per evitare, nel quadro di una fase pilota, conflitti tra la presenza dei predatori e la detenzione di animali, l'UFAM ha avviato un progetto di prevenzione, in virtù

<sup>178</sup> RS **916.40**

<sup>179</sup> RS **922.0**

dell'articolo 10 capoverso 4 della legge sulla caccia<sup>180</sup>. Consulenza e sostegno all'attuazione di misure di protezione delle greggi sono finanziati con circa 800 000 franchi l'anno.

Tuttavia, per misure preventive di protezione delle greggi, che vadano oltre una fase pilota, la legislazione in vigore e il budget attualmente a disposizione, sono insufficienti. Per tale motivo il Consiglio federale, nella sua risposta alla mozione Schmidt<sup>181</sup>, ha incaricato l'Ufficio federale dell'ambiente di elaborare, in collaborazione con l'Ufficio federale dell'agricoltura, soluzioni per il finanziamento a lungo termine delle misure di protezione delle greggi e di rispettive basi legali.

La soluzione proposta prevede l'introduzione, nella legislazione sulla caccia, di una base per la protezione delle greggi. Quest'ultima include gli stessi elementi dell'attuale progetto di prevenzione, tuttavia senza la delimitazione temporale e spaziale della vigente base legale dell'articolo 10 capoverso 4 dell'ordinanza sulla caccia.

Nella regione d'estivazione la protezione delle greggi funziona in maniera ottimale sulla base di pascoli da rotazione e sotto sorveglianza permanente. Tali sistemi, già oggi incentivati con il contributo d'estivazione in virtù della legge sull'agricoltura, costituiscono un buon presupposto per l'ulteriore implementazione di un'effettiva protezione delle greggi. Le aziende d'estivazione, che applicano misure di protezione delle greggi o ne attuano la promozione sulla base del nuovo articolo 12 capoverso 5 per gli ovini estivati con il sistema di pascolo da rotazione riceveranno, da ora, un contributo d'estivazione pari a quello ottenuto per gli ovini estivati con il sistema di sorveglianza permanente (cfr. n. 2.3.2.4).

## **2.10 Programma di legislatura**

A partire dal 2012, l'evoluzione della legislazione agricola è parte integrante del Programma di legislatura 2008-2011. I provvedimenti di politica agricola devono essere valutati in base al loro orientamento verso l'obiettivo nonché adeguati alle condizioni economiche in evoluzione (protezione doganale, domanda all'estero e indigena, adempimento del mandato costituzionale, ecc.), tenendo in considerazione gli studi e rapporti a disposizione, in particolare il rapporto concernente l'ulteriore sviluppo dei pagamenti diretti in adempimento della mozione CET-S (06.3635). Giusta l'articolo 6 LAgr, i fondi da destinare all'agricoltura devono essere stabiliti tramite decreto federale. Il messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2012 è stato inserito quale parte delle linee direttive.

Per garantire la coerenza tra il programma di legislatura e i decreti finanziari più importanti, il prossimo periodo quadriennale inizierà nel 2014, conformemente alla nuova disposizione dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione. Per i due anni intermedi 2012 e 2013, il Consiglio federale ha licenziato un messaggio concernente un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura.

<sup>180</sup> RS 922.01

<sup>181</sup> 09.3814 Mo Schmidt, Pianificazione della gestione degli alpi, 23 settembre 2009.

## **2.11 Rapporto con il diritto internazionale**

Il fulcro della PA 14-17 è l'ulteriore sviluppo dei pagamenti diretti. Per questo motivo, il presente capitolo è principalmente dedicato all'analisi della conciliabilità del nuovo sistema con il diritto internazionale, e in particolare con quello OMC. In una seconda parte si analizza in dettaglio il parallelo con la PAC dell'UE.

### **2.11.1 Impegni a livello di OMC concernenti l'impostazione dei pagamenti diretti**

Al termine dell'Uruguay Round, l'introduzione di norme per il commercio di prodotti agricoli conferì un quadro giuridico vincolante alle misure statali per l'agricoltura. Gli Stati membri dovettero introdurre disposizioni sul sostegno all'agricoltura, protezione doganale inclusa. Da un lato vennero limitate le sovvenzioni alle esportazioni e dall'altro si trasformarono le restrizioni e i divieti d'importazione in dazi, che subirono una drastica riduzione. Per il "sostegno interno" furono fissati limiti massimi, con l'obiettivo di ridurre i contributi che generano distorsioni del commercio. Parallelamente venne applicato uno strumento comprendente misure senza impatto o con effetti soltanto lievi sulla produzione: la "Green Box". Essa deve il suo nome al colore del semaforo e soddisfa i criteri fissati all'allegato 2 dell'Accordo agricolo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC, 2003). Le misure che rientrano in questo allegato sottostanno a obblighi di riduzione o limitazioni. Il paragrafo 1 fissa i principi fondamentali: i pagamenti sono privi di effetti o hanno un impatto soltanto lieve sulla produzione; le misure devono essere finanziate con risorse pubbliche e non possono avere per effetto un sostegno dei prezzi. Tali criteri valgono per tutte le misure di uno Stato membro dichiarate "verdi". L'allegato 2 dell'Accordo agricolo è strutturato come segue.

I paragrafi 2-4 trattano i pagamenti non direttamente erogati ai produttori.

Il paragrafo 5 introduce il capitolo dedicato ai pagamenti erogati direttamente ai produttori. Vengono elencate le condizioni cui devono adempiere i singoli pagamenti diretti, se non rientrano nei paragrafi 6-13.

- b) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base al tipo o al volume della produzione (compresi i capi di bestiame) attuata dal produttore in un anno successivo al periodo di riferimento.*
- c) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai prezzi, interni o internazionali, di produzioni attuate in un anno successivo al periodo di riferimento.*
- d) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai fattori di produzione utilizzati in un anno successivo al periodo di riferimento.*
- e) Nessuna produzione è richiesta per ricevere i pagamenti.*

Ai paragrafi 6-13 sono presentati esempi di misure, tra cui il sostegno dei redditi su base fissa. L'elenco non è esaustivo.

Il paragrafo 6, intitolato “Sostegno dei redditi su base fissa”, rappresenta l’elemento principale del concetto dei pagamenti diretti erogati ai produttori, il quale stabilisce che:

- a) *l’ammissibilità ai pagamenti in questione deve essere determinata in base a criteri chiaramente definiti quali reddito, status di produttore o di proprietario di terreni, utilizzazione di fattori o livello di produzione in un periodo di riferimento definito e fisso.*

I paragrafi 7-13 contengono precisazioni delle singole forme di pagamenti diretti. Se esse sono adempiute, il provvedimento è considerato conforme alla Green Box. Il principio del paragrafo 5 si riflette in questi esempi. Le condizioni elencate nei paragrafi 7-13 comprendono le seguenti misure:

*§7 assicurazione e altre garanzie del reddito*

*§8 pagamenti in seguito a calamità naturali*

*§9 assistenza all’aggiustamento strutturale fornita mediante programmi per il ritiro dei produttori dall’attività*

*§10 assistenza all’aggiustamento strutturale fornita mediante programmi di smobilizzo delle risorse*

*§ 11 aiuti all’investimento*

*§ 12 programmi ambientali*

*§ 13 programmi di assistenza regionale*

Le prescrizioni dell’OMC costituiscono un quadro giuridico vincolante per i pagamenti diretti. Nell’ambito del ciclo di Doha dell’OMC è previsto un inasprimento degli attuali criteri. Tali adeguamenti riguardano prevalentemente la prova di un periodo di riferimento ben definito in base al quale vengono erogati i pagamenti. In ogni caso, con la scadenza della clausola di pace nel quadro del diritto dell’OMC, si dovranno prevedere sempre più procedure concernenti la Green Box. Queste ultime renderanno ancora più severa l’interpretazione dei criteri. Un sistema rivisto dei pagamenti diretti, pertanto, non dovrebbe essere in contraddizione con esse.

Tutti gli attuali pagamenti diretti sono contenuti nei paragrafi 5, 6, 12 e 13 della Green Box e sono in sintonia, nella maggior parte dei casi, con le diverse condizioni (p.es. contributi di superficie ed ecologici). Il benessere degli animali non è ancora esplicitamente riconosciuto come criterio nella Green Box. I contributi per il benessere degli animali notificati nella Green Box sono pertanto problematici nel senso che le produzioni sostenute incentivano la detenzione di bestiame, nonostante di recente sia stato provato che tali misure hanno generato, tra il bestiame bovino, riduzioni degli effettivi. Il contributo per la superficie coltiva aperta (§ 6) non è perfettamente compatibile. Lo stesso dicasi per quelli per la campicoltura, non privi di effetti su determinate produzioni. Le misure più problematiche sono indubbiamente i contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (§ 6) e quelli per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (§ 13). Tali contributi sono vincolati al numero di animali e sono pertanto esplicitamente incompatibili con le esigenze dell’allegato 2 dell’accordo agricolo dell’OMC.

Gli strumenti di sostegno alla produzione, quali i supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati sono notificati nella Green Box come aiuto regionale e nell'Amber Box come sostegno al mercato (§ 13). Tale classificazione è difficile da motivare, soprattutto nel caso dei supplementi per il latte trasformato in formaggio. Essa è il risultato dei negoziati che hanno avuto luogo nell'ambito dell'Uruguay Round ed è sistematicamente oggetto di critica da parte degli Stati membri dell'OMC. In quanto misure di sostegno al mercato, tuttavia, tali supplementi sono compatibili con l'accordo agricolo dell'OMC in vigore ("Amber Box"). Il ciclo di Doha, attualmente in corso, ha tuttavia intrapreso una direzione che prevede una decisa riduzione del sostegno dei prezzi. Questo potrebbe avere effetti sulle suddette misure, dal momento che il loro importo massimo potrebbe essere limitato.

Di seguito si procede a un'analisi dettagliata dei nuovi programmi previsti dal nuovo sistema di pagamenti diretti.

La maggior parte degli elementi sono compatibili, senza limitazioni, con la Green Box.

*Contributi d'adeguamento* - Servono a garantire una transizione fluente, in fase di cambiamento delle condizioni quadro della politica agricola. Sono completamente disaccoppiati e possono essere inseriti al paragrafo 6 come sostegno del reddito.

*Contributi per il paesaggio rurale* - Mirano a preservare l'apertura del paesaggio rurale e sono costituiti da tre tipi di contributi. Possono infatti venir classificati nella Green Box in funzione del loro obiettivo specifico come segue: contributo di base (§ 6), contributo legato alle difficoltà (§ 13) e contributo d'estivazione (§ 12 o § 13).

*Contributi per la biodiversità* - Il loro obiettivo è quello di salvaguardare e promuovere la diversità delle specie e dei loro habitat. Costituiscono una classica misura ambientale e sono classificabili al paragrafo 12 della Green Box.

*Contributi per la qualità del paesaggio* - Sono finalizzati a salvaguardare e a sviluppare ulteriormente paesaggi rurali variati con le loro peculiarità regionali specifiche. Possono essere classificati al paragrafo 12.

*Progetti regionali a favore dell'ambiente e contributi temporanei per l'efficienza delle risorse* - Si tratta dei contributi previsti per ridurre o colmare le lacune nell'ambito delle sostanze nocive che rappresentano classiche misure ambientali e possono venir classificate sotto il paragrafo 12.

I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e quelli per il benessere degli animali fanno invece emergere alcune problematiche per quanto concerne la loro compatibilità con la Green Box.

*Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento* - Mediante questi contributi s'intende salvaguardare il potenziale produttivo, mantenendo la produzione di calorie al livello attuale. Essi comprendono quattro elementi. Dal profilo della compatibilità con la Green Box i singoli strumenti vanno valutati in modo differenziato. Il contributo di base è un contributo di superficie il cui importo è uniforme per tutta la SAU. Può venir classificato nel paragrafo 6, come l'attuale contributo generale di superficie. Per il versamento del pagamento per la superficie inerbita è presupposta una determinata densità minima di animali. Ciò rappresenta un sostanziale miglioramento rispetto all'accoppiamento al numero di UBGFG degli attuali contributi,

che è palesemente in contraddizione con la formulazione del paragrafo 6. L'accoppiamento a una produzione minima in rapporto al carico di animali implica il rischio che il provvedimento non venga considerato compatibile con i criteri della Green Box. Il contributo legato alla difficoltà trova la sua legittimità nel paragrafo 13 e non rappresenta pertanto alcun problema. Il contributo per la superficie coltiva corrisponde all'attuale contributo supplementare per i terreni coltivati aperti. Come summenzionato, la sua classificazione nel paragrafo 6 non è garantita in quanto esercita un determinato effetto sulla regolazione della produzione. Il contributo per singole colture corrisponde all'attuale contributo di coltivazione. Questo non è notificato nella Green Box e non viene nemmeno finanziato mediante il limite di spesa dei pagamenti diretti, bensì attraverso il limite di spesa per la produzione e lo smercio. Il contributo per singole colture va classificato nell'Amber Box. Siccome la salvaguardia della capacità produttiva non è raggiungibile mediante misure disaccoppiate dalla produzione, il presupposto della Green Box, ovvero l'indipendenza dalla produzione, non è adempiuto. Va inoltre osservato che un diritto a un sostegno vincolato alla produzione (o misure dell'Amber Box secondo la classificazione dell'accordo agricolo dell'OMC) verrà mantenuto anche dopo l'applicazione di un accordo di Doha seppure in misura molto ridotta rispetto ad oggi. Saranno fissati limiti massimi per ogni prodotto, che in questo contesto potrebbero in ogni caso risultare rilevanti.

*Contributi per il benessere degli animali* - I contributi per il benessere degli animali promuovono il benessere degli animali oltre il livello definito nella legge sulla protezione degli animali. Corrispondono agli attuali programmi etologici SSRA e URA e sono notificati come programmi ambientali nel paragrafo 12. Alcuni Stati membri dell'OMC li criticano perché ritengono che distorcano la produzione e il commercio. Siccome i contributi per il benessere degli animali sono impostati secondo lo stesso principio dei contributi ambientali e anche altri Stati membri dell'OMC, come gli USA, erogano pagamenti per la promozione del benessere degli animali in virtù del paragrafo 12, il mantenimento della presente notifica è giustificato. In alcuni casi tali contributi hanno addirittura generato una riduzione degli effettivi, sfumando l'effetto sulla produzione. In caso di un procedura nel quadro dell'OMC vi è tuttavia un rischio considerevole che la misura non venga più ritenuta conforme alla Green Box.

### **2.11.2 Confronto con lo sviluppo al livello di UE**

Al fine di garantire una coerente evoluzione della politica agricola, oltre al confronto con i regolamenti internazionali vincolanti si illustrano anche le tendenze a livello europeo, più per ragioni politiche che legali, visto che la politica agricola europea non rappresenta un quadro vincolante per la Svizzera. Un confronto dei rispettivi sviluppi risulta opportuno, considerata la crescente apertura della Svizzera allo spazio europeo. Come illustrato al numero 1.3.9, l'ulteriore sviluppo della PAC funge da punto di riferimento per un paragone, per quanto va sottolineato che, nell'UE, le discussioni a tale proposito sono ancora in fase iniziale.

Per il periodo dopo il 2013 anche l'UE prevede, come la Svizzera, di impostare meglio gli strumenti verso gli obiettivi. Ciò si deduce dal fatto che la Commissione UE ha indetto una pubblica gara per un mandato che descriva i beni pubblici della politica agricola europea e proponga misure concrete per la loro promozione. Il

rispettivo rapporto è stato pubblicato nel gennaio 2010. Le modalità di attuazione di questa maggiore focalizzazione sugli obiettivi non sono deducibili dalla Comunicazione della Commissione. Nel presente rapporto si sono descritte le prestazioni dell'agricoltura, definiti gli obiettivi e proposti pagamenti diretti chiaramente orientati verso il raggiungimento degli obiettivi, a livello svizzero questi lavori sono già stati svolti. Mediante il nuovo sistema dei pagamenti diretti proposto, la Svizzera può mantenere il suo ruolo pionieristico per quanto riguarda l'orientamento verso gli obiettivi e la legittimità dei pagamenti diretti.

Come si evince dalla Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2010, per la PAC dopo il 2013 sono state riprese le medesime sfide considerate dalla Svizzera. L'obiettivo della PAC è fornire un contributo alla sicurezza alimentare, all'ambiente e al mutamento climatico, nonché all'equilibrio territoriale. Così come per il sistema di pagamenti diretti elvetico, ci sarà una separazione tra un elemento economico (sostegno del reddito) e un elemento ecologico (promozione dei beni pubblici forniti). Il sostegno deve essere più mirato e impostato sulla base di criteri oggettivi più equi e più comprensibili per i contribuenti. In tal modo, la migliore capacità di comunicazione delle prestazioni finanziarie assume un ruolo centrale, com'è il caso in Svizzera.

Con la Comunicazione del 18 novembre 2010, la Commissione ha dichiarato la propria volontà di conferire, nell'ambito del settore agricolo, maggiore importanza alle componenti ambientali. In tal modo dovrebbe aver luogo un'"ecologizzazione" della PAC e le prestazioni ecologiche supplementari, in futuro, dovrebbero essere maggiormente indennizzate. Per poter beneficiare dello stesso importo di denaro, in futuro l'UE chiede prestazioni supplementari a favore della sostenibilità. La Commissione chiede che il primo pilastro venga ampliato, includendo una "componente verde" in ambiti d'interesse per tutta l'UE, quali il clima e la biodiversità. Ciò si riscontra anche nel sistema elvetico. Mediante contributi specifici s'intende conservare e promuovere la biodiversità e attraverso contributi per sistemi di produzione vengono creati incentivi per l'agricoltura biologica e la produzione estensiva. Di conseguenza, si dovrebbero promuovere nello specifico le prestazioni ecosistemiche (biodiversità funzionale, fertilità del suolo, eliminazione delle sostanze nocive) e il benessere degli animali. Segue la stessa tendenza della Svizzera anche la sostituzione del rapporto storico con una componente regionale unitaria (premio base per ettaro).

Con la Comunicazione del 18 novembre 2010, la Commissione ha presentato tre opzioni per lo sviluppo della Politica agricola comune. L'opzione preferita dalla stessa prevede alcune modifiche di fondo del sistema dei pagamenti diretti a favore di un'agricoltura sostenibile e rispettosa dell'ambiente. Gli elementi proposti si basano sugli stessi criteri di fondo presentati in Svizzera nel rapporto. Il dibattito istituzionale indicherà la posizione degli Stati e del Parlamento europeo in relazione alla Comunicazione della Commissione.

## **2.12 Costituzione**

Le modifiche della LAgr qui presentate si basano sull'articolo 104 Cost., che conferisce alla Confederazione ampi compiti e competenze nell'impostazione dei provve-

dimenti di politica agricola (cpv. 3). Le proposte di adeguamento sono modellate su un'evoluzione coerente della politica agricola e sono inserite nell'ambito di competenze della Confederazione conferite su mandato costituzionale. La strategia della qualità, che comprende l'intera filiera del valore aggiunto, non prevede alcuna nuova misura di promozione al di fuori della produzione agricola.

### **3 Decreto federale che stanziava mezzi finanziari per gli anni 2014-2017**

#### **3.1 Situazione iniziale**

Nel 1999, con la revisione totale della legge sull'agricoltura (LAgr) nell'ambito della PA 2002, si è creata una base legale generale per il finanziamento dei provvedimenti di politica agricola. Conformemente all'articolo 6 LAgr, i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti sono stanziati, sotto forma di limiti di spesa, al massimo per quattro anni con decreto federale semplice. Si tratta degli importi massimi dei crediti di pagamento destinati a un determinato settore di compiti, che il Parlamento fissa per diversi anni. Non costituiscono un'autorizzazione di spesa, ma segnalano la disponibilità del Parlamento a stanziare le somme previste nel quadro delle decisioni sul preventivo. Le uscite per l'agricoltura si suddividono nei tre limiti di spesa "Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali", "Produzione e smercio" e "Pagamenti diretti".

Finora il Parlamento ha licenziato tre decreti federali che stanziavano mezzi finanziari a favore dell'agricoltura<sup>182</sup>. Nell'ambito dell'approvazione annuale del preventivo, i limiti di spesa sono stati adeguati in base alle diverse misure di risparmio e di ridistribuzione.

Su iniziativa del Parlamento, a fine 2008 il Consiglio federale ha deciso che i progetti finanziari importanti devono entrare in vigore già nel secondo o al più tardi nel terzo anno di legislatura. In tal modo essi possono essere elaborati in stretta relazione con il programma di legislatura e sottoposti al Parlamento a breve intervallo l'uno dall'altro. In base a questa nuova normativa, il prossimo periodo quadriennale ordinario nel settore dell'agricoltura prenderà avvio nel 2014. Considerato che quello in corso termina nel 2011, per gli anni 2012 e 2013 era necessario trovare una soluzione transitoria sotto forma di limiti di spesa biennali. Per tale motivo, il 30 giugno 2010 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio sui limiti di spesa negli anni di transizione 2012 e 2013<sup>183</sup>.

#### *Limiti di spesa quale strumento di finanziamento dei principali settori di compiti*

Con la presente revisione di legge si fissano anche i limiti di spesa per le principali misure di politica agricola della Confederazione per gli anni 2014-2017. Nel presente testo per la consultazione si riporta il riassunto delle proposte di adeguamento della legislazione agricola e del decreto sul finanziamento a fini di coordinamento e coerenza. È opportuno esaminare e valutare contemporaneamente le disposizioni di legge e il fabbisogno finanziario. L'impostazione della politica agricola, il fabbisogno finanziario con relativo scaglionamento temporale e la ripartizione mirata dei fondi tra i diversi strumenti costituiscono un pacchetto globale coerente; per l'agricoltura e i settori a valle vengono create condizioni quadro prevedibili. I tre limiti di spesa garantiscono la necessaria flessibilità per la ripartizione tra le diverse voci

<sup>182</sup> Per gli anni 2000-2003 DF del 16 giugno 1999, FF **1999** 4498, per gli anni 2004-2007 DF del 5 giugno 2003, FF **2003** 4193 e per gli anni 2008-2011 DF del 5 giugno 2007, FF **2007** 4549.

<sup>183</sup> FF **2010** 4475

nell'ambito delle decisioni in materia di preventivo; i mezzi finanziari possono essere impiegati in base alle esigenze a breve termine.

*Attribuzione delle misure di politica agricola ai singoli limiti di spesa*

I tre limiti di spesa agricoli coprono la maggior parte delle misure previste dalla LAgr. Nella seguente tabella è riportata l'attribuzione delle singole misure ai limiti di spesa.

*Tabella 35*

**Misure finanziate finora nel quadro dei tre limiti di spesa**

Limite di spesa	Preventivo 2011 (mio. fr.)	Misure
<b>LS Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali</b>	<b>149</b>	
Misure sociali collaterali	3	Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale e aiuti per la riqualificazione <sup>184</sup>
Contributi per miglioramenti strutturali	83	Contributi per bonifiche fondiari ed edifici agricoli
Crediti d'investimento	13	Mutui esenti da interessi
Coltivazione delle piante e allevamento di animali	38	Contributi per la promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali
Consulenza	12	Aiuti finanziari a servizi di consulenza sovra-regionali e per gli accertamenti preliminari inerenti a iniziative collettive di progetto
<b>LS Produzione e smercio</b>	<b>442</b>	
Promozione dello smercio	55	Contributi per la comunicazione di marketing
Economia lattiera	296	Supplemento per il latte trasformato in formaggio Supplemento per il foraggiamento senza insilati Amministrazione del sostegno del prezzo del latte (mandato di prestazione)
Produzione animale	13	Indennità a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne (mandato di prestazione) Aiuti interni per il bestiame da macello e la carne Aiuti interni per le uova Contributi per la valorizzazione della lana di pecora

<sup>184</sup> Misura temporanea con scadenza alla fine del 2015. In base al n. 2.4.2. dovrebbe essere prorogata fino al 2019.

## Decreto federale che stanziava mezzi finanziari per gli anni 2014-2017

Limite di spesa	Preventivo 2011 (mio. fr.)	Misure
Produzione vegetale	77	Contributi per la coltivazione di piante da fibra, leguminose a granelli, semi oleosi, sementi (patate, mais e piante foraggere) e barbabietole da zucchero Finanziamento dei provvedimenti per la valorizzazione della frutta, contributi di riconversione per la frutticoltura e la viticoltura <sup>185</sup> Amministrazione del controllo dei vini
<b>LS Pagamenti diretti</b>	<b>2 799</b>	
Pagamenti diretti generali	2 186	Contributi di superficie (contributo generale di superficie e contributo supplementare per terreni coltivati aperti e colture perenni) Contributo per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo Contributo per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (DACDP) Contributo di declività
Pagamenti diretti ecologici	613	Contributi ecologici Contributo d'estivazione Contributi etologici Contributi per il miglioramento dell'efficienza delle risorse Contributi per la protezione delle acque

Per una migliore gestione finanziaria, dal 2012 il credito di sovvenzione per la consulenza agricola sarà integrato nel limite di spesa “Miglioramenti delle basi di produzione e misure sociali”.

Anche le spese federali di 270 milioni di franchi non comprese nei limiti di spesa agricoli saranno catalogate nel settore di compiti “Agricoltura e alimentazione” (tab. 36).

<sup>185</sup> Misure temporanea con scadenza alla fine del 2011.

Tabella 36

### Misure nel settore di compiti "Agricoltura e alimentazione" finanziate al di fuori dei tre limiti di spesa agricoli

Misure	Preventivo 2011 (mio. fr.)
Contributi per misure di sgravio del mercato in situazioni eccezionali	-
Spese amministrative dell'UFAG, computi interni delle prestazioni esclusi	49
Spese per compiti di esecuzione e di controllo delle Stazioni federali di ricerca agricola, Istituto nazionale svizzero d'allevamento equino incluso (Agroscope)	54
Misure di lotta nella protezione dei vegetali	3
Assegni familiari agli agricoltori e ai lavoratori agricoli in virtù della LAF <sup>186</sup> (UFAS)	94
Contributi per l'esportazione di prodotti agricoli nel quadro della legge federale del 13 dicembre 1974 <sup>187</sup> sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati ("legge sul cioccolato") (AFD)	70

Le uscite della Confederazione nell'ambito della ricerca e dello sviluppo nel settore agricolo, della salute degli animali (contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale) e per l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) non sono catalogate nel settore di compiti "Agricoltura e alimentazione". Esse sono tuttavia inserite nel preventivo dell'UFAG o di Agroscope e sostengono il settore agricolo in maniera indiretta a medio o lungo termine.

Le uscite al di fuori dei limiti di spesa agricoli continueranno a essere trattate nell'ambito del piano finanziario ordinario annuale della Confederazione.

#### *Evoluzione delle uscite per l'agricoltura e l'alimentazione*

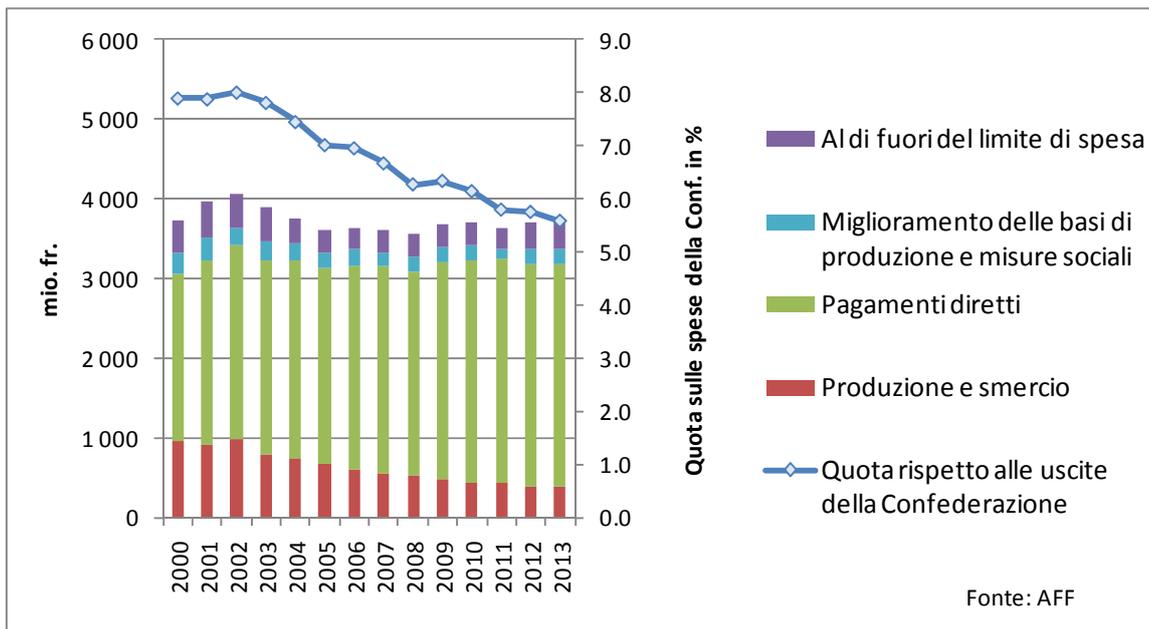
Dagli anni '90 a oggi, la struttura del sostegno all'agricoltura ha subito profondi cambiamenti. La quota del sostegno al mercato (produzione e smercio) sul totale delle uscite federali registrate nell'ambito dei tre limiti di spesa è diminuita dal 64 per cento nel 1990/92 al 14 per cento nel 2009. Nello stesso periodo, quella dei pagamenti diretti è aumentata dal 29 all'81 per cento. La quota delle spese destinate al miglioramento delle basi di produzione e alle misure sociali è scesa dal 7 al 5 per cento.

Globalmente, dal 2004, le uscite per l'agricoltura e l'alimentazione si sono stabilizzate a meno di 3,8 miliardi di franchi (fig. 41). Considerato che le spese totali della Confederazione continuano ad aumentare, in base all'attuale piano finanziario entro il 2013 la quota rappresentata dall'agricoltura scenderà al 5,5 per cento. Prima del 2000 rappresentava più dell'8 per cento.

<sup>186</sup> RS 836.1

<sup>187</sup> RS 632.111.72

Figura 41

**Evoluzione delle uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione**

Fonti: Conto dello Stato, Preventivo 2010 e 2011, Piano finanziario 2012 e 2013

**3.2 Esperienze maturate con i limiti di spesa precedenti**

Con il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014-2017 si stabiliscono, per la quinta volta, i mezzi finanziari federali per il settore agricolo con tre limiti di spesa. Di seguito si traccia un bilancio dei primi tre periodi, sebbene il quadriennio 2008-2011 non sia ancora concluso.

Nei tre periodi considerati i fondi per la produzione e lo smercio sono diminuiti quasi della metà in seguito, soprattutto, alla forte riduzione del sostegno al mercato lattiero e all'abolizione dei contributi di trasformazione nel settore della produzione vegetale. Parallelamente, sono aumentati i pagamenti diretti. Le uscite effettive per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali sono state costantemente inferiori rispetto ai limiti di spesa. Ciò è riconducibile essenzialmente ai programmi di sgravio realizzati nel 2003 e nel 2004, con cui sono stati effettuati tagli soprattutto in questi settori, e alla scarsa partecipazione alle misure sociali.

**Limiti di spesa e uscite effettive dal 2000 al 2011**

(mio. fr.)	2000-2003		2004-2007		2008-2011	
	DF 16.6.1999	Uscite effettive	DF 05.06.2003	Uscite effettive	DF 05.06.2007 <sup>1</sup>	Uscite effettive <sup>2</sup>
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	1 037	872	1 129	755	739	663
Produzione e smercio	3 490	3 480	2 946	2 562	1 885	1 877
Pagamenti diretti	9 502	9 312	10 017	10 111	11 028	10 856
<b>Totale</b>	<b>14 029</b>	<b>13 664</b>	<b>14 092</b>	<b>13 428</b>	<b>13 652</b>	<b>13 396</b>
<i>Differenza risp. al DF LS</i>		<i>- 2,6%</i>		<i>- 4,7%</i>		<i>- 1,9%</i>

<sup>1</sup> Adeguamento NPC incluso, conformemente al decreto federale (DF) del 18 dicembre 2007, FF **2008** 1123.

<sup>2</sup> Consuntivo 2008 - 2010, Preventivo 2011.

I limiti di spesa stabiliti inizialmente non sono stati esauriti per due motivi principali: da un lato, perché nel quadro di trasferimenti tra i diversi limiti di spesa o di misure di risparmio stabilite annualmente in relazione al preventivo il Parlamento ha corretto anche i limiti di spesa agricoli, nella maggior parte dei casi riducendoli; dall'altro, perché la partecipazione alle misure di politica agricola è prevedibile solo in maniera limitata. A causa di un lieve calo nella partecipazione, soprattutto nell'ambito delle misure sociali e dei programmi ecologici ed etologici, nonché di fluttuazioni del numero di animali, le uscite effettive hanno registrato un calo.

Nel primo periodo 2000-2003, i bassi tassi d'interesse hanno determinato una minore richiesta di aiuti per la conduzione aziendale rispetto alle aspettative e i pagamenti diretti negli ultimi due anni sono aumentati meno di quanto previsto a causa delle direttive di risparmio (blocco dei crediti, applicazione del freno all'indebitamento). Nel complesso, le uscite effettive sono state del 2,6 per cento inferiori ai limiti di spesa inizialmente fissati dal Parlamento.

Negli anni 2004-2007 i limiti di spesa sono stati sfruttati ancora di meno a causa dei programmi di sgravio per il 2003 e il 2004, del blocco dei crediti e della compensazione di aumenti di rubriche che esulano dal limite di spesa (in particolare: legge sul cioccolato, influenza aviaria, Porta Alpina). Le uscite effettive sono risultate di 664 milioni di franchi (-4,7%) inferiori ai limiti di spesa inizialmente fissati dal Parlamento. Nel decreto federale sui limiti di spesa 2004-2007<sup>188</sup>, il Parlamento ha stabilito che il Consiglio federale ha la possibilità di trasferire una parte dei fondi destinati al sostegno del mercato ai pagamenti diretti. Esso si è avvalso di tale facoltà già nel 2007, periodo nel quale i crediti per i pagamenti diretti non erano praticamente stati toccati dalle misure di risparmio.

Un ulteriore trasferimento, ancora più marcato, dal sostegno al mercato ai pagamenti diretti è stato il fulcro della PA 2011; per quest'ultima si prevedono uscite effettive inferiori di poco meno del 2 per cento al limite di spesa inizialmente fissato. Le

<sup>188</sup> FF **2003** 4193

differenze sono dovute principalmente alle misure di risparmio per il rispetto del freno all'indebitamento nell'ambito del Preventivo 2011. Le uscite per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali saranno probabilmente inferiori del 10 per cento rispetto al limite di spesa inizialmente fissato. A tale risultato concorrono uno scarso fabbisogno di aiuti per la conduzione aziendale e per la riqualificazione nonché la riduzione unica nel 2011 dei fondi previsti per i crediti d'investimento. Un calo relativamente più contenuto (-1,5%) è atteso per i pagamenti diretti poiché, in proporzione, tali uscite sono meno colpite dalle misure di risparmio. Il limite di spesa per i fondi destinati al sostegno del mercato sarà presumibilmente esaurito.

Come preannunciato nel messaggio sulla PA 2011<sup>189</sup>, i tre limiti di spesa 2008-2011 sono stati leggermente adeguati con il decreto federale del 18 dicembre 2007<sup>190</sup> sull'applicazione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) e l'importo totale è stato incrementato di 3 milioni di franchi.

Il 6 dicembre 2010, il Consiglio nazionale (Camera prioritaria) ha trattato i limiti di spesa per gli anni 2012 e 2013, aumentandoli di 130 milioni di franchi rispetto al messaggio del Consiglio federale<sup>191</sup> e mantenendoli pertanto al livello della PA 2011 (Preventivo 2010). Il 17 marzo 2011, il Consiglio degli Stati ha approvato, con un lieve scarto, tale aumento. Tra le due Camere sussiste pertanto una differenza di 8 milioni di franchi.

### **3.3 Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa**

#### **3.3.1 Indicazioni di politica finanziaria**

##### *Finanze federali in generale*

Nel 2009 il bilancio della Confederazione si è chiuso con una notevole eccedenza (risultato ordinario dei finanziamenti pari a 2,7 mia. fr.). Essa è riconducibile alla buona situazione delle finanze federali all'inizio della crisi e all'effetto ritardato della recessione sulle entrate. Anche nel 2010 il Consuntivo della Confederazione si è chiuso con un'eccedenza di 3 miliardi circa, nonostante nel preventivo si fosse previsto un disavanzo di più di 2 miliardi di franchi. Le entrate sono risultate di 4,6 miliardi superiori rispetto a quelle previste. Due terzi di tale importo sono riconducibili all'imposta federale diretta e all'imposta preventiva. Dati i miglioramenti, le stime relative agli introiti possono essere parzialmente rettificare verso l'alto anche nei prossimi anni. Una valutazione della situazione a fine gennaio 2011 ha rivelato che la situazione delle finanze federali è nettamente migliorata rispetto a quanto ipotizzato. Nel 2012, soprattutto, si prevede un'eccedenza strutturale di 1 miliardo circa. Stesse previsioni anche per il 2013 e il 2014, anni in cui dovrebbero registrarsi eccedenze strutturali rispettivamente di 100 e 200 milioni circa. Nonostante vi sia ancora qualche incognita, le cifre indicano che non sarà necessario attuare integral-

<sup>189</sup> FF **2006** 5815

<sup>190</sup> FF **2008** 1125

<sup>191</sup> FF **2010** 4475

mente il programma di consolidamento 2012-2013 (PCon) previsto dal Consiglio federale con il messaggio del 1° settembre 2010<sup>192</sup> per rispettare il freno all'indebitamento. Ciò vale soprattutto per il 2012. Il Consiglio federale ritiene pertanto che si possa accantonare il pacchetto di misure IV "Verifica dei compiti". Il Parlamento non è quindi entrato nel merito del PCon. Le riforme a lungo termine, abbozzate dal Consiglio federale nel suo rapporto del 14 aprile 2010 sul piano di attuazione della verifica dei compiti, vengono portate avanti. Il Consiglio federale ritiene che le altre misure del PCon siano tuttora necessarie e opportune per mantenere il margine di manovra sul piano politico finanziario, che servirà in particolare per approntare i fondi federali per le sfide che si profilano (p.es. infrastrutture per i trasporti e formazione). Il Consiglio federale mantiene pertanto quei pacchetti del PCon che può attuare autonomamente: compensazione misure di stabilizzazione (I), correzione del rincaro (II), tagli trasversali interni al proprio settore amministrativo (III), correzione interessi passivi (V) e misure a livello di entrate (VI).

#### *Freno alle spese*

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il presente decreto federale, pertanto, sottostà al freno alle spese.

#### *Freno all'indebitamento*

Il freno all'indebitamento giusta l'articolo 126 Cost. impone sostanzialmente alla Confederazione di equilibrare a lungo termine le sue entrate e uscite. Consiglio federale e Parlamento sono pertanto tenuti a decidere un preventivo annuale che rispetti questo mandato sancito dalla Costituzione federale.

### **3.3.2 Considerazione della situazione economica**

In materia di politica dei redditi agricoli, l'articolo 5 capoverso 3 LAgr stabilisce che occorre tenere conto degli altri settori dell'economia, della situazione economica della popolazione non attiva nell'agricoltura e della situazione delle finanze federali.

Al numero 1.3 è riportata una breve panoramica dell'evoluzione a medio termine delle condizioni quadro. A breve, ovvero per il 2011, il gruppo di esperti della Confederazione addetto alle previsioni congiunturali ipotizza una ripresa del PIL dell'1-2 per cento, una riduzione della disoccupazione lenta e progressiva e un rincaro che si manterrà debole, ovvero nella misura dell'1 per cento. Il franco svizzero, continuando a rimanere forte, incide negativamente sulla competitività sui mercati esteri. Tale constatazione vale anche per l'industria alimentare, in particolare per le aziende esportatrici. Per tale motivo, l'agricoltura e la filiera alimentare devono migliorare ulteriormente la loro competitività per imporsi sui mercati interni ed esteri.

<sup>192</sup> FF 2010 6213

### 3.4 Fabbisogno finanziario nel periodo 2014-2017

Anche nel prossimo quadriennio saranno determinanti, per il finanziamento delle misure di politica agricola, tre limiti di spesa. In tale contesto è necessario impostare lo sviluppo dei mezzi finanziari nei tre ambiti di misure sulla strategia e sui provvedimenti della PA 14-17.

In linea con il messaggio del 30 giugno 2010<sup>193</sup> concernente i limiti di spesa agricoli 2012-2013, il messaggio del 1° settembre 2010<sup>194</sup> concernente il Programma di consolidamento e il tasso di crescita dello 0,1 per cento annuo per l'ambito di spesa "Agricoltura e alimentazione", fissato dal Consiglio federale nell'ambito della verifica dei compiti, il 17 settembre 2010 il Consiglio federale ha inizialmente deciso di fissare a 13 494 milioni di franchi i fondi per i tre limiti di spesa agricoli per il periodo 2014-2017.

Nel frattempo le previsioni sull'evoluzione del bilancio della Confederazione, in particolare per il 2012, sono nettamente migliorate e pertanto il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di accantonare il pacchetto di misure IV del PCon (cfr. n. 3.3.1). Dato il nuovo contesto, il Consiglio federale prevede di aumentare il totale dei tre limiti di spesa 2014-2017 rispetto a quanto deciso il 17 settembre 2010, per un ammontare complessivo di 176 milioni di franchi (+44 mio. l'anno). Per i tre limiti di spesa per il periodo 2014-2017 risulta, quindi, un totale di 13 670 milioni di franchi (tab. 38). Nel settore di compiti "Agricoltura", dal 2014, il pacchetto di misure IV del PCon sarà quindi revocato. Sarà invece applicata integralmente la correzione del rincaro, analogamente a quanto avviene per gli altri settori di compiti della Confederazione. Ne consegue che le uscite annuali risultano lievemente inferiori rispetto ai limiti di spesa 2012-2013. Il Consiglio nazionale (Camera prioritaria) ha aumentato i limiti di spesa 2012-2013 di 65 milioni l'anno, portandoli al livello del Preventivo 2010. Il Consiglio degli Stati ha approvato, con un lieve scarto, tale aumento e pertanto negli anni 2012-2013 non verrà applicata integralmente la correzione del rincaro del PCon (pacchetto di misure II).

<sup>193</sup> FF 2010 4475

<sup>194</sup> FF 2010 6213

**I limiti di spesa 2014-2017 in sintesi**

(mio. fr.)	P 2011	2012 <sup>1</sup>	2013 <sup>1</sup>	2014	2015	2016	2017	Totale
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	149	194	194	189	189	190	190	<b>758</b>
Produzione e smercio	442	419	418	412	412	412	412	<b>1 648</b>
Pagamenti diretti	2 799	2 812	2 813	2 816	2 816	2 816	2 816	<b>11 264</b>
<b>Totale</b>	<b>3 389</b>	<b>3 425</b>	<b>3 425</b>	<b>3 417</b>	<b>3 417</b>	<b>3 418</b>	<b>3 418</b>	<b>13 670</b>

<sup>1</sup> Conformemente alla decisione del Consiglio degli Stati (seconda Camera) del 17 marzo 2011 concernente il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013.

I mezzi finanziari disponibili annualmente restano costanti in termini nominali. Siccome nel periodo 2014-2017 un'eventuale apertura delle frontiere avrebbe conseguenze solo di lieve portata sui ricavi dalla vendita dei prodotti, non si prevedono ingenti perdite. Senza un'apertura dei mercati il sostegno globale (protezione doganale + sostegno finanziario della Confederazione) rimarrà costante in termini nominali. Per il settore agricolo, tuttavia, permane un incentivo a migliorare la produttività: in primo luogo, a causa del rincaro si devono prevedere costi sempre più alti per l'acquisto di mezzi e fattori di produzione nonché spese di sostentamento superiori per le famiglie contadine; in secondo luogo, le maggiori prestazioni necessarie, in determinati ambiti, per il raggiungimento degli obiettivi (cfr. n. 3.5.3), non devono essere realizzate attraverso un aumento dei fondi, bensì grazie a un'ottimizzazione dell'efficienza interna al settore.

Le decisioni del Consiglio federale in merito al prossimo Programma di legislatura e le relative, eventuali conseguenze sul settore di compiti "Agricoltura e alimentazione" devono essere considerate nel messaggio sui limiti di spesa agricoli 2014-2017. Con i limiti di spesa richiesti per gli anni 2014-2017, le uscite della Confederazione per il settore agricolo risultano, all'incirca, di 10 milioni di franchi inferiori a quelle del periodo precedente 2010-2013 (cfr. tab. 5). A tal proposito va considerato anche che, a partire dal 2012, la consulenza sarà integrata nel limite di spesa "Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali". Soprattutto in virtù del fatto che le uscite federali aumentano in misura maggiore, entro il 2017 la quota per l'agricoltura e l'alimentazione scenderà probabilmente al 5 per cento circa.

**Confronto con i limiti di spesa non ancora conclusi**

Limite di spesa mio. fr.	2008-2011 <sup>1</sup>		2012/2013 <sup>2</sup>		2014-2017	
	Totale	Øl'anno	mio. fr.	Øl'anno	mio. fr.	Øl'anno
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali <sup>3</sup>	739	185	388	194	<b>758</b>	190
Produzione e smercio	1 885	471	837	419	<b>1 648</b>	412
Pagamenti diretti	11 028	2 757	5 625	2 813	<b>11 264</b>	2 816
<b>Totale</b>	<b>13 652</b>	<b>3 413</b>	<b>6 850</b>	<b>3 425</b>	<b>13 670</b>	<b>3 418</b>

<sup>1</sup> Conformemente al DF del 18 dicembre 2007 (adeguamento NPC), FF **2008** 1123.

<sup>2</sup> Conformemente alla decisione del Consiglio degli Stati (seconda Camera) del 17 marzo 2011 concernente il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013.

<sup>3</sup> 2008-2011, consulenza esclusa.

Nell'orizzonte temporale 2014-2017 potrebbe venir concluso un accordo di politica commerciale estera. Se ciò comportasse un'apertura dei mercati, con effetti a sua volta sui mercati elvetici interni, sarebbero necessari ulteriori fondi per il finanziamento di misure collaterali (cfr. n. 1.8). L'entità di tale fabbisogno aggiuntivo dipenderà, tra le altre cose, dalla portata dell'apertura dei mercati, dal momento in cui ha luogo e dall'evoluzione dei prezzi sul piano internazionale. Il finanziamento deve compiersi al di fuori dei tre limiti di spesa agricoli.

### 3.5 Struttura dei limiti di spesa

Il decreto federale sui tre limiti di spesa contempla solo l'importo totale proposto per i quattro anni 2014-2017. In esso non vi sono indicazioni sulla ripartizione dei fondi tra le singole voci del preventivo e tra i diversi anni. Al fine di consentire una valutazione politica accurata delle proposte, nel presente capitolo si spiega la struttura dei singoli limiti di spesa, dalla quale si evince come il Consiglio federale intende ripartire i mezzi finanziari tra i diversi strumenti di politica agricola. Nel quadro del processo annuale correlato al preventivo, con l'approvazione di quest'ultimo il Parlamento stabilisce definitivamente come verranno impiegati i fondi.

Siccome nelle tabelle seguenti sulla ripartizione dei singoli limiti di spesa alcuni valori sono stati arrotondati e non vi sono virgole, è possibile che negli importi totali vi siano differenze dovute all'arrotondamento.

### 3.5.1 Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali

Il limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali comprende il finanziamento di cinque pacchetti di misure (tab. 40).

Tabella 40

#### Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali

(mio. fr.)	P 2011	2014	2015	2016	2017	Totale
Misure sociali collaterali	3	3	3	3	3	<b>12</b>
Contributi per miglioramenti strutturali	83	89	89	89	89	<b>356</b>
Crediti d'investimento	13	47	47	47	47	<b>188</b>
Coltivazione delle piante e allevamento di animali	38	38	38	38	38	<b>153</b>
Consulenza	12	12	12	12	12	<b>49</b>
<b>Totale</b>	<b>149</b>	<b>189</b>	<b>189</b>	<b>190</b>	<b>190</b>	<b>758</b>

#### *Misure sociali collaterali*

Tra le misure sociali collaterali rientrano gli aiuti per la conduzione aziendale e quelli per la riqualificazione. In quanto strumenti di disponibilità, essi accompagnano il mutamento strutturale nel settore agricolo. Gli aiuti per la conduzione aziendale, sotto forma di mutui rimborsabili ed esenti da interessi, sono concessi alle aziende contadine per far fronte a ristrettezze finanziarie non imputabili al gestore, sostituire debiti gravati da interessi (riconversione) o agevolare la prematura cessazione dell'attività. Negli anni passati, i mezzi finanziari disponibili per tali misure non sono stati esauriti a causa del bassissimo livello dei tassi d'interesse e delle nuove modalità di finanziamento dei Cantoni (compito in comune), intervenute con la nuova perequazione finanziaria (NPC). Partendo dall'ipotesi che le condizioni quadro della politica agricola e i mercati agricoli resteranno relativamente stabili, rispetto al Preventivo 2010 questi mezzi finanziari sono stati ridotti a un quarto e dovrebbero rimanere sullo stesso livello fino al 2017.

#### *Contributi per miglioramenti strutturali*

I contributi per i miglioramenti strutturali sono concessi a favore delle infrastrutture di base<sup>195</sup> necessarie all'agricoltura. Con i provvedimenti in questo settore si mira a ridurre i costi di produzione e a migliorare le condizioni di vita ed economiche, tenendo al contempo conto degli interessi ecologici, della protezione degli animali e della pianificazione del territorio. Essi contribuiscono altresì al potenziamento delle aree rurali e all'occupazione decentrata. Più del 70 per cento di tali contributi è impiegato per le ricomposizioni particellari, gli impianti di collegamento, l'approvvigionamento idrico, nonché per il ripristino periodico di vie d'accesso. Con tali contributi si sostengono inoltre, nella regione collinare e di montagna, la costruzione o la trasformazione di edifici rurali per animali che consumano foraggio grezzo e,

<sup>195</sup> Allacciamenti a strade agricole, acqua, elettricità, teleferiche, eccetera.

nella regione di montagna, le costruzioni collettive e gli edifici delle piccole aziende artigianali per la trasformazione, lo stoccaggio e la commercializzazione di prodotti regionali. Considerati gli sviluppi nelle aree rurali, l'adeguato ampliamento e la conservazione delle infrastrutture di base acquisiscono notevole importanza per l'agricoltura. Vi è una domanda crescente di sostegno a progetti di sviluppo regionale e di promozione di prodotti indigeni e regionali ai sensi dell'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr. Tali progetti intersettoriali aumentano il valore aggiunto nell'agricoltura e rafforzano la collaborazione tra l'agricoltura e i settori affini, quali le piccole aziende artigianali locali, il turismo e la selvicoltura. Il margine di manovra sul piano finanziario ottenuto nel limite di spesa attraverso la parziale revoca delle misure relative al PCon va impiegato in maniera mirata. Invece di essere ridestinati alle misure sociali collaterali, i fondi supplementari saranno trasferiti ai contributi per miglioramenti strutturali allo scopo di poter coprire il comprovato fabbisogno.

### *Crediti d'investimento*

I crediti d'investimento sono mutui esenti da interessi, destinati prevalentemente a provvedimenti individuali. Essi sono finalizzati in primo luogo a migliorare le condizioni di produzione agricola e le basi di gestione, tenendo conto degli interessi correlati al benessere degli animali e alla protezione delle acque, ma possono anche servire al cofinanziamento di provvedimenti edili volti a diversificare l'attività nei settori affini all'agricoltura. Con i crediti d'investimento si sostengono anche costruzioni collettive, installazioni e macchinari realizzati o acquistati dai produttori nel quadro di misure collettive di solidarietà; essi consentono di garantire e migliorare il potenziale di valore aggiunto nelle aree rurali. Tramite tali crediti si finanziano altresì installazioni per la produzione di energia da biomassa. I crediti di costruzione con un termine di rimborso breve sono importanti poiché consentono, in caso di progetti di grande portata, di superare i problemi finanziari fino all'ottenimento dei contributi pubblici. In futuro questi crediti dovrebbero poter essere concessi anche nella regione di pianura. Con l'attuazione della PA 14-17 si renderanno necessari ulteriori adeguamenti strutturali. Basandosi su tale presupposto e sulle esperienze maturate finora, è probabile che la richiesta di crediti d'investimento sarà anche in futuro superiore ai mezzi finanziari a disposizione; per tale motivo, questi ultimi dovrebbero essere mantenuti fino al 2017 al livello dell'ultimo limite di spesa.

I crediti d'investimento sono amministrati tramite un Fonds de roulement, che dispone di circa 2,35 miliardi di franchi. Gli importi rimborsati consentono ai Cantoni di concedere, ogni anno, nuovi mutui per un importo di circa 230 milioni di franchi. Onde garantire la continuità nelle restanti voci del preventivo agricolo e ottemperare alle prescrizioni di risparmio, considerata l'elasticità del Fonds de roulement, nel 2011 i mezzi finanziari per i crediti d'investimento sono stati ridotti da oltre 48 (media 2008-10) a 13 milioni di franchi; questo taglio crea problemi di liquidità per i versamenti e, di conseguenza, liste di attesa nel trattamento delle domande. Negli anni 2012 e 2013 va effettuata una compensazione rispetto alla considerevole riduzione attuata nel 2011. Pertanto in questo biennio i fondi che si sono resi disponibili con la sospensione del PCon devono essere trasferiti dalle misure sociali ai crediti d'investimento e ai contributi per miglioramenti strutturali.

*Coltivazione delle piante e allevamento di animali*

Al titolo “Coltivazione delle piante e allevamento di animali” la Confederazione promuove misure zootecniche e l'attuazione del Piano d'azione nazionale "Risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura", ma non la selezione vegetale. L'incentivazione dell'allevamento, con circa 34 milioni di franchi, migliora le basi di produzione e permette un allevamento di animali da reddito indipendente, di qualità e adatto alle condizioni naturali del Paese. Nell'ambito del Piano d'azione nazionale, le varietà locali svizzere vanno inventariate, conservate, descritte e approntate per un impiego sostenibile. Circa 4 milioni di franchi vanno destinati principalmente al consolidamento delle raccolte esistenti, tuttavia non alla creazione di raccolte e al sostegno di iniziative nuove per l'utilizzo di vecchie varietà.

*Consulenza*

L'obiettivo della consulenza agricola è assistere le persone attive nel primario nell'esercizio della loro attività professionale e sostenerle nella formazione professionale continua. La Confederazione incentiva la consulenza erogando aiuti finanziari alla Centrale di consulenza agricola AGRIDEA, a servizi di consulenza interregionali attivi in ambiti speciali (p.es. apicoltura, pollame, economia alpestre) e agli accertamenti preliminari relativi a iniziative collettive di progetto. La consulenza è parte del sistema agricolo d'innovazione e conoscenza, è l'anello di congiunzione tra ricerca e pratica e coniuga le conoscenze scientifiche con le esperienze pratiche.

**3.5.2 Limite di spesa per la produzione e lo smercio**

Con la PA 2011 il sostegno al mercato scende da 548 milioni di franchi nel 2007 a 442 milioni nel 2011. I pagamenti diretti, invece, sono stati aumentati. Rispetto ai limiti di spesa 2012-2013, per i quali sono previsti 422 milioni di franchi l'anno, gli importi annui per produzione e smercio subiscono un taglio di 10 milioni (-2%) e vengono portati a 412 milioni di franchi. È previsto un trasferimento interno dalla produzione vegetale alla promozione della qualità e delle vendite.

*Tabella 41***Limite di spesa per la produzione e lo smercio**

(mio. fr.)	P 2011	2014	2015	2016	2017	Totale
Promozione della qualità e delle vendite	55	59	64	64	64	<b>250</b>
Economia lattiera	296	266	266	266	266	<b>1064</b>
Produzione animale	13	13	13	13	13	<b>52</b>
Produzione vegetale	77	74	70	70	70	<b>283</b>
<b>Totale</b>	<b>442</b>	<b>412</b>	<b>412</b>	<b>412</b>	<b>412</b>	<b>1648</b>

### *Promozione della qualità e delle vendite*

In un contesto caratterizzato da una crescente liberalizzazione, per l'agricoltura svizzera diventa sempre più importante ottenere il maggior ricavo possibile, sui mercati, dalla vendita dei propri prodotti. Per tale motivo, la Confederazione incentiva la promozione delle vendite e si assume una parte delle spese computabili. I provvedimenti sostenuti dallo Stato interessano la comunicazione di marketing e, in parte, la ricerca di mercato in Svizzera e all'estero, ma non includono costi di distribuzione o misure correlate ai prezzi. Considerata la valenza strategica del provvedimento in questione, è opportuno mantenere i fondi per le misure finora attuate nell'ambito della promozione delle vendite di cui all'articolo 12 L'Agr e aumentarli in favore di analisi di mercato mirate e provvedimenti finalizzati alla penetrazione di mercati esteri.

L'orientamento delle condizioni quadro legali verso una strategia della qualità e il potenziamento degli strumenti impiegati a tale scopo (art. 11 L'Agr) devono essere sostenuti con ulteriori fondi nel limite di spesa "Produzione e smercio". Tramite questi ultimi, la Confederazione potrebbe cofinanziare, su richiesta di singoli settori, i costi per l'assicurazione della qualità versando i rispettivi importi ai produttori.

L'attuale voce "Promozione dello smercio" (708.3600.200) deve pertanto essere ampliata. Nella nuova voce "Promozione della qualità e delle vendite" verranno iscritti 59 milioni di franchi dal 2014 e 64 dal 2015. Ciò corrisponde a un aumento di circa 7 milioni di franchi a partire dal 2015 (3 mio. fr. per la penetrazione di mercati esteri e 4 mio. fr. per l'assicurazione della qualità). Questo stesso importo sarà detratto dai mezzi a disposizione della produzione vegetale (contributi per singole colture).

### *Economia lattiera*

A sostegno del mercato lattiero vengono applicati due strumenti: il supplemento per il latte trasformato in formaggio, il cui scopo è quello di compensare nella misura maggiore possibile la diversa protezione doganale vigente tra il mercato caseario libero, ovvero la "linea gialla" e gli altri latticini, ovvero la "linea bianca", e il supplemento per il foraggiamento senza insilati, il cui scopo è il promovimento della produzione di formaggio a base di latte crudo di alta qualità, di primaria importanza nell'ambito della strategia della qualità. In favore di questi due strumenti sono stanziati, ogni anno, 263 milioni di franchi. Della registrazione dei dati e delle procedure inerenti al versamento dei supplementi continuerà a occuparsi un'organizzazione privata, su mandato, tramite accordo di prestazione. Per la retribuzione di tali compiti sono previsti 3 milioni di franchi all'anno. Rispetto al Preventivo 2011, i fondi annui per il biennio 2012-2013 saranno presumibilmente ridotti a 270 milioni di franchi. Dal 2014 sono previsti 266 milioni di franchi l'anno.

### *Produzione animale*

Nell'ambito della produzione animale sarà ancora un'organizzazione privata a svolgere, tramite accordo di prestazione, i compiti esecutivi della L'Agr. Per la retribuzione di tali compiti sono previsti circa 6 milioni di franchi all'anno. Si tratta della "vigilanza sui mercati pubblici" e della "classificazione neutrale della qualità". Altri 7 milioni di franchi circa vanno impiegati a titolo di aiuti all'interno del Paese per

bestiame da macello, carne e uova nonché a titolo di contributi per la valorizzazione della lana di pecora.

### *Campicoltura*

Con l'assegnazione di un contributo per singole colture s'intende incentivare la coltivazione di colture campicole ritenute rilevanti dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento. La prevista incentivazione della coltivazione di cereali da foraggio può essere finanziata con il contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni. Per ottenere la parità economica con le altre colture, il contributo per le singole colture va ridotto in misura corrispondente. Per le barbabietole da zucchero, tale riduzione sarà eseguita in due fasi nel 2014 e 2015. Nell'ambito della campicoltura vi sarà pertanto un minor fabbisogno di fondi di 4 milioni di franchi nel 2014 e di 7 milioni di franchi nel 2015. Tale importo sarà destinato alla promozione della qualità e delle vendite.

### *Frutticoltura e viticoltura*

Nel settore della frutticoltura e della viticoltura non sono previste modifiche. In futuro si manterrà il fabbisogno di fondi a livello del Piano finanziario 2013.

## **3.5.3 Limite di spesa per i pagamenti diretti**

Nel sistema rivisto dei pagamenti diretti i fondi federali vengono ripartiti tra le nuove misure (tab. 45). Non è quindi sempre possibile fare un confronto con le voci utilizzate finora. In futuro vi saranno cinque tipi di contributi per la promozione delle prestazioni d'interesse generale, contributi per l'efficienza delle risorse tesi a promuovere un impiego sostenibile delle risorse e contributi d'adeguamento volti a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Anche il limite di spesa per i pagamenti diretti rimane, in termini nominali, costante nel quadriennio.

Considerato che le modifiche nel settore dei pagamenti diretti rispetto ai limiti di spesa previgenti sono quelle di portata maggiore, nei capitoli seguenti sono illustrate in maniera esaustiva le modalità di ripartizione dei fondi tra le nuove categorie di contributi sulla base degli strumenti disponibili attualmente nell'ambito dei pagamenti diretti (tab. 42).

Si è proceduto in tre fasi:

1. attribuzione degli attuali strumenti ai singoli obiettivi in funzione del loro effetto;
2. analisi degli sviluppi rilevati finora in quanto a raggiungimento degli obiettivi e identificazione delle lacune;
3. analisi dell'effetto degli adeguamenti degli strumenti sugli obiettivi.

Al numero 1.2.2.2 si è già fornita una descrizione dettagliata del raggiungimento degli obiettivi e delle lacune. Di seguito vengono pertanto trattati soltanto i punti 1 e 3.

*Attribuzione degli attuali strumenti ai singoli obiettivi in funzione del loro effetto*

Gli strumenti disponibili nell'ambito dei pagamenti diretti contribuiscono già al raggiungimento degli obiettivi fissati nella Costituzione (sicurezza dell'approvvigionamento, salvaguardia delle basi vitali naturali, cura del paesaggio rurale, occupazione decentrata del territorio, benessere degli animali e garanzia del reddito). Quale primo passo nella ripartizione dei fondi, si attribuiscono gli strumenti vigenti ai diversi obiettivi in base ai loro effetti principali.

Attualmente la sicurezza dell'approvvigionamento viene promossa principalmente attraverso due strumenti: sulla superficie inerbita con contributi per la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo e sulla superficie coltiva aperta con un contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni.

Mediante il contributo di declività viene preservata l'apertura del paesaggio rurale. Per tale motivo esso viene attribuito ai contributi per il paesaggio rurale. Mediante il contributo d'estivazione s'intende in primo luogo contrastare, attraverso una gestione sostenibile, l'avanzamento del bosco sulle superfici alpestri. Il contributo generale di superficie ha effetti in più ambiti. Secondo diversi studi scientifici, esso non esercita praticamente alcun influsso sulla produzione. Nelle zone di montagna più alte concorre alla preservazione dell'apertura del paesaggio, ma il contributo maggiore lo fornisce a livello di garanzia del reddito<sup>196</sup>. Nel rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, il Consiglio federale ha indicato che dopo l'applicazione della PA 2011 vi è un importo di pagamenti diretti pari a 900 milioni di franchi circa che non è finalizzato alla fornitura di prestazioni, bensì esclusivamente alla garanzia del reddito. Nel vigente sistema dei pagamenti diretti non esiste uno strumento specifico per conservare, promuovere e migliorare la qualità del paesaggio.

Unitamente agli altri pagamenti diretti, le misure differenziate a favore della regione di montagna, come ad esempio i contributi DACDP e quelli di declività, favoriscono indirettamente anche l'occupazione decentrata del territorio.

A sostegno della salvaguardia delle basi vitali naturali, oltre all'osservanza della PER, come presupposto per il versamento di pagamenti diretti, vi sono tre categorie di misure:

1. i contributi per la compensazione ecologica giusta l'OPD e i contributi giusta l'OQE, che esercitano un effetto soprattutto nel settore della biodiversità;
2. i programmi per le risorse giusta gli articoli 77a e 77b LAgr nonché i contributi giusta l'articolo 62a LPAc, che promuovono l'utilizzazione efficiente delle risorse naturali e sono finalizzati a proteggere le acque;
3. i contributi per l'agricoltura biologica e la produzione estensiva di cereali e colza, che incentivano forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente giusta l'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost.

Nell'attuale sistema dei pagamenti diretti il *benessere degli animali* è sostenuto mediante i contributi SSRA e URA.

<sup>196</sup> P.es. Mann S. e Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon.

Sulla base delle cifre di cui al Piano finanziario 2014, i fondi sono attribuiti agli obiettivi secondo la tabella 42.

Tabella 42

### Attribuzione degli attuali strumenti dei pagamenti diretti agli obiettivi

Misure attuali	PF 2014	Obiettivo	Situazione iniziale
Contributo UBGFG	509	SA	1'045
Contributo DACDP	357		
Contributo suppl. per i terreni aperti	179		
Contributo di declività	115	PR	338
Contributo d'estivazione	99		
Contributo generale di superficie	1'024	GR	900
Contributi per la compensazione ecologica	141	ISR	310
Contributo secondo l'OQE	65		
Contributi per i programmi sulle risorse	39		
Contributi per la protezione delle acque	7		
Contributo per l'agricoltura biologica	30		
Contributo per la produzione estensiva	28		
Contributi SSRA e URA	223	BA	223
<b>Totale</b>	<b>2'816</b>		<b>2'816</b>

Il presente schema di attribuzione dei fondi ai diversi obiettivi funge da base per la futura ripartizione dei mezzi finanziari.

#### *Analisi dell'effetto degli adeguamenti degli strumenti sugli obiettivi*

Il sistema rivisto dei pagamenti diretti avrà un effetto sul raggiungimento degli obiettivi già grazie agli adeguamenti previsti a livello di strumenti. In fase di ripartizione dei fondi occorre quindi tener conto dell'effetto riconducibile allo sviluppo degli strumenti. Esso viene analizzato di seguito.

**Effetto degli adeguamenti degli strumenti sul raggiungimento degli obiettivi**

Obiettivo	Effetto degli strumenti
Sicurezza dell'approvvigionamento	<p>La trasformazione dei contributi vincolati agli animali con un limite di promozione in un pagamento indirettamente vincolato agli animali con una densità minima di animali riduce l'interesse a intensificare l'allevamento. Con l'introduzione del contributo di base per la sicurezza dell'approvvigionamento la campicoltura assume, in termini relativi, una valenza maggiore rispetto alla superficie inerbita. Attualmente il contributo versato mediamente per un ettaro di superficie campicola nella zona di pianura si situa circa 250 franchi al di sotto di quello erogato per la superficie inerbita (cfr. fig. 43). Questa differenziazione che penalizzava la campicoltura decade, visto che la componente di base del contributo per la sicurezza dell'approvvigionamento per la superficie campicola è uguale a quella per la superficie inerbita. La riduzione dell'attuale contributo generale di superficie, invece, va proprio nella direzione opposta. Siccome per la maggior parte delle colture il contributo generale di superficie nel settore campicolo rappresenta una quota maggiore sul contributo di copertura rispetto a ciò che è il caso nel settore dell'allevamento di animali, in termini relativi la campicoltura perde competitività rispetto alla superficie inerbita. Ne risulta quindi una compensazione degli effetti. Un ulteriore contributo di promozione specifico a favore della colture campicole e perenni contribuisce a contenere il calo delle superfici in questi ambiti.</p>
Basi vitali naturali	<p>La trasformazione degli attuali contributi UBGFG e DACDP in contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento riduce l'interesse a detenere un numero il più elevato possibile di animali che consumano foraggio grezzo. Ciò accresce l'attrattiva delle superfici per la promozione della biodiversità, generando un calo delle emissioni di ammoniaca e di gas a effetto serra. Un altro effetto positivo è dato dal fatto che gli animali che consumano foraggio grezzo si ripartiscono in modo più uniforme sulla superficie, favorendo una gestione d'intensità più conforme alle condizioni locali. Nel complesso, gli effetti di cui sopra saranno maggiori nella regione di montagna rispetto a quella di pianura, poiché nella regione di montagna i pagamenti vincolati agli animali rappresentano una quota decisamente superiore sulla cifra d'affari delle aziende.</p>
Paesaggio rurale	<p>La riduzione del contributo generale di superficie e l'introduzione dei contributi d'adeguamento riducono, in maniera generalizzata, l'interesse a gestire le superfici. Ciò sarebbe positivo per la maggior parte delle superfici, poiché crescerebbe la pressione sui canoni d'affitto con conseguente aumento della mobilità delle stesse. Senza misure complementari, nelle zone periferiche e in particolare in quelle estremamente declive aumenterebbe il rischio di avanzamento del bosco. Per tale motivo, nel quadro dei contributi per il paesaggio rurale è previsto il versamento di un contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio e di un contributo di declività meglio differenziato.</p>
Garanzia del reddito	<p>Con l'introduzione dei contributi d'adeguamento e il trasferimento dei contributi riferiti agli animali ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento è stato realizzato un ulteriore disaccoppiamento dei pagamenti diretti. Ciò accresce la pressione sui canoni d'affitto e spinge al ribasso i costi medi nella produzione animale con conseguente miglioramento dell'efficienza del trasferimento e quindi un effetto maggiore dei pagamenti diretti sui redditi.</p>

Considerando le lacune e le tendenze evidenziate al numero 1.2.2.2.6, nonché gli effetti degli strumenti, rispetto alla situazione iniziale illustrata nella tabella 42, risulta un maggior fabbisogno di mezzi finanziari per la promozione della campicoltura, la conservazione delle basi vitali naturali, la cura del paesaggio rurale e la promozione del benessere degli animali (tab. 44).

Tabella 44

**Sintesi e conclusioni in merito al fabbisogno di mezzi finanziari**

Obiettivo e aspetto	Lacuna	Tendenza	Effetto dello strumento	Fabbisogno di fondi rispetto alla situazione iniziale
<b>Sicurezza dell'approvvigionamento</b>				
Produzione lorda	No	↗	↘	Uguale
Produzione netta	No	→	→	Uguale
Campicoltura	No	↘	→	Maggiore
Quantità di suolo	Sì	↘	↗	Nessun PD specifico
<b>Basi vitali naturali</b>				
Biodiversità	Sì	→	↗	Maggiore
Acqua	Sì	→	→	Maggiore
Suolo (qualità)	Sì	↘	→	Maggiore
Aria/clima	Sì	→	↗	Maggiore
<b>Paesaggio rurale</b>				
Preservazione dell'apertura del paesaggio	Sì	↘	↘	Maggiore
Varietà (qualità)	Sì	↘	→	Maggiore
<b>Benessere degli animali</b>				
	Sì	↗	→	Maggiore

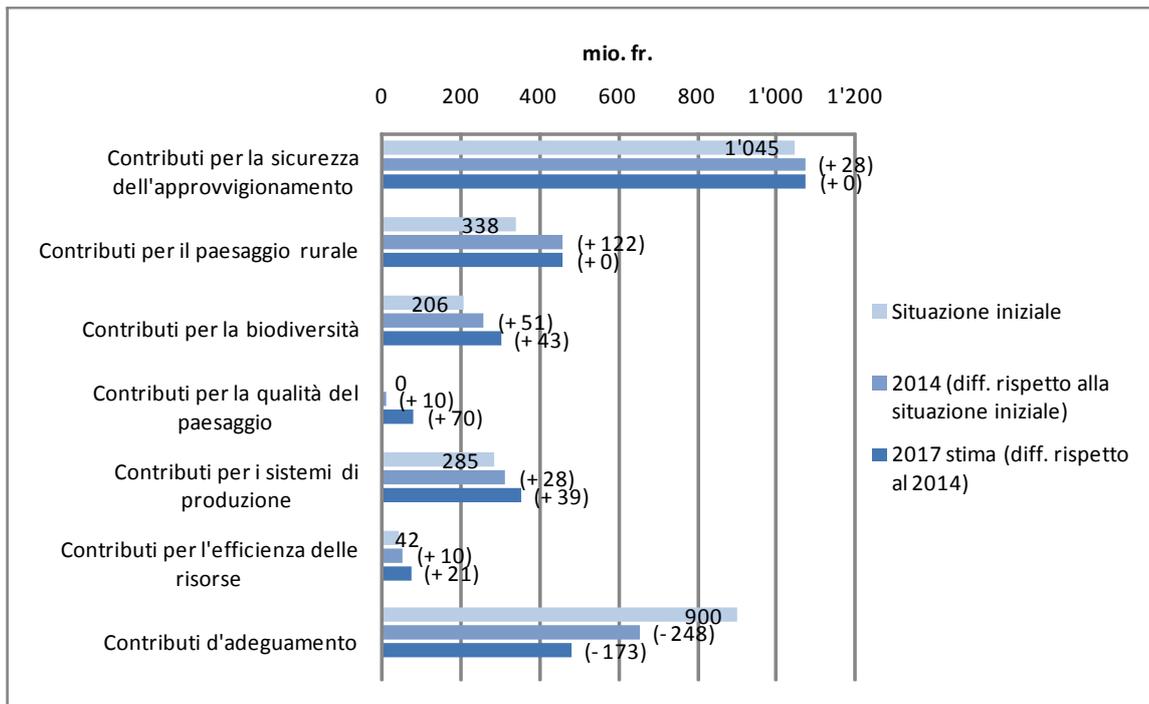
Per migliorare considerevolmente il grado di raggiungimento degli obiettivi, in via suppletiva all'adeguamento degli strumenti nel 2014, nel primo anno di applicazione vi è già una considerevole redistribuzione dei fondi a favore degli ambiti con un maggiore fabbisogno. Pertanto, rispetto alla situazione iniziale illustrata nella tabella 42, nel 2014 vengono effettuati i primi trasferimenti di fondi (fig. 42).

Le aliquote di contributo vengono fissate per il 2014 e dovrebbero rimanere invariate fino al 2017. Un maggior fabbisogno risulta, fino al 2017, a livello di programmi facoltativi a causa del progressivo aumento della partecipazione. La partecipazione ai programmi esistenti attualmente nei settori della biodiversità e dei metodi di produzione particolarmente rispettosi dell'ambiente e degli animali continuerà a crescere come finora. Laddove aumenteranno gli incentivi, crescerà anche la partecipazione. Le aziende coglieranno anche l'opportunità di partecipare ai nuovi programmi riferiti alle prestazioni nel settore dell'efficienza delle risorse e della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita o di dare avvio a un progetto per la qualità del paesaggio. Il trasferimento di una parte significativa del contributo generale di superficie ai contributi d'adeguamento dovrebbe indurre un numero maggiore di persone a partecipare ai programmi facoltativi. Il fabbisogno supplementare di fondi per questi programmi è coperto dalla riduzione dei mezzi finanziari

impiegati per i contributi d'adeguamento. A seconda della portata di questa evoluzione, a partire dal 2014 il trasferimento dei contributi d'adeguamento ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni avverrà più o meno rapidamente. I dati nella figura 42 relativi al 2017 sono una stima.

Figura 42

**Panoramica sull'evoluzione del fabbisogno di fondi 2014-2017**



*Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento*

I fondi attualmente destinati ai contributi a favore degli animali (contributi UBGFG e DACDP) e al contributo supplementare per i terreni aperti saranno trasferiti nei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. L'importo disponibile attualmente per i contributi per gli animali continuerà a essere versato a favore della superficie inerbita per la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo, sotto forma di un contributo di base e di un contributo graduato secondo le zone per le difficoltà legate alla produzione. Sono esclusi i fondi che, mediante i contributi per gli animali, attualmente sostengono indirettamente l'estivazione per un importo pari a 89 milioni di franchi<sup>197</sup>. In futuro questi saranno erogati direttamente nella regione d'estivazione attraverso il contributo d'estivazione nel quadro dei contributi per il paesaggio rurale. Nella regione di pianura il contributo di base corrisponde pertanto a 850 franchi l'ettaro. Tale contributo di base uniforme consente di colmare il divario tra il sostegno, più basso, alla campicoltura (mediante il contributo supplementare per i terreni aperti) e quello alla superficie inerbita per la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo (mediante i contributi UBGFG) e di tenere

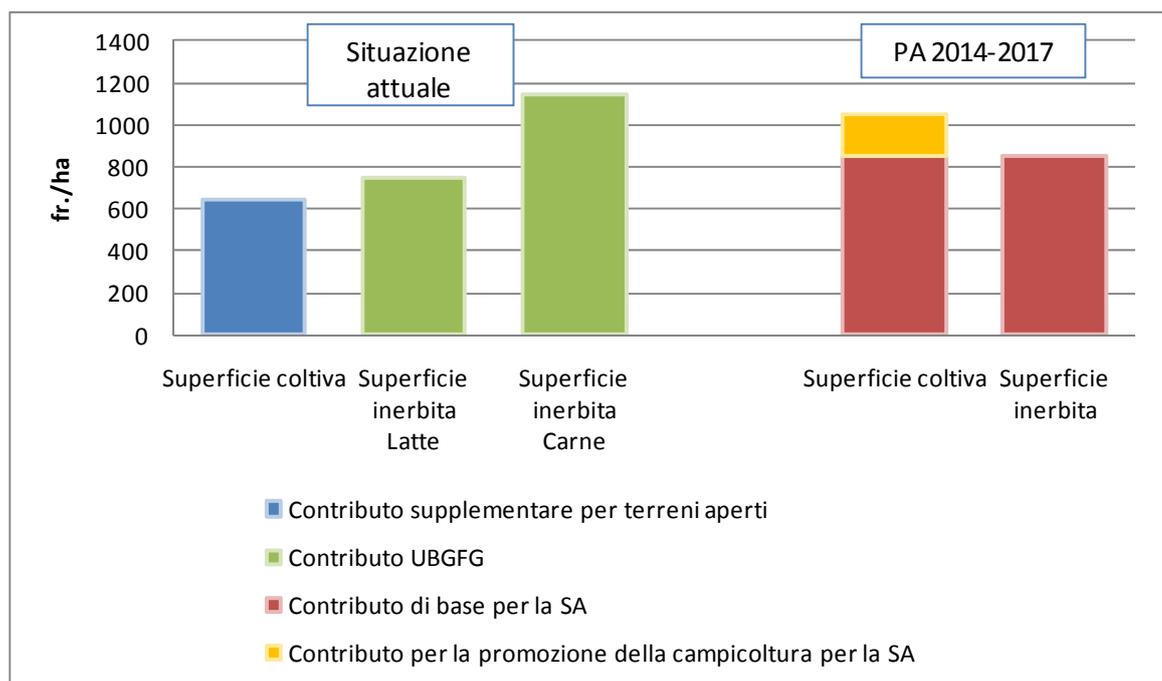
<sup>197</sup> Per il periodo durante il quale gli animali sono detenuti in un'azienda d'estivazione (max. 180 giorni) i contributi legati agli animali vengono comunque versati all'azienda principale.

conto della perdita maggiore cui deve far fronte la campicoltura<sup>198</sup> a causa della riduzione del contributo generale di superficie. Per rendere più interessante la campicoltura, è previsto il versamento di un contributo di promozione specifico per la superficie coltiva aperta e le colture perenni.

Nella figura 43 è illustrata l'evoluzione del sostegno per tipo di superficie nella regione di pianura. Sulla superficie inerbita il contributo UBGFG è attualmente differenziato in base all'indirizzo di produzione (latte o carne). I dati riportati si riferiscono ai contributi UBGFG per tipo di superficie versati finora, risultanti dalle aliquote di contributo UBGFG combinate con la densità effettiva di animali e l'attuale limite per la superficie inerbita. Considerato che per la produzione di carne su superfici inerbite vengono attualmente erogati maggiori contributi legati agli animali, il cambiamento di sistema andrà a beneficio soprattutto della produzione lattiera. Dal grafico emerge altresì che l'applicazione della PA 14-17 comporterà un sostegno più cospicuo per la superficie coltiva e le colture perenni che non per quella inerbita.

Figura 43

### Variazione del sostegno per la superficie coltiva e quella inerbita nella zona di pianura



Siccome al numero 2.2 viene proposto di ridurre di 3 franchi il quintale il dazio sui cereali panificabili e di decurtare il rispettivo contributo per le singole colture, la promozione supplementare della campicoltura va a beneficio soprattutto della produzione di cereali da foraggio.

<sup>198</sup> Visto che i contributi di copertura per tipo di superficie in campicoltura sono generalmente più bassi rispetto a quelli nella detenzione di animali sulla superficie inerbita, il contributo generale di superficie applicato finora contribuiva proporzionalmente in misura maggiore al contributo di copertura dei rami aziendali della campicoltura.

Per il contributo di base volto ad allineare il sostegno tra superficie campicola e inerbata sono necessari 859 milioni di franchi, per il contributo graduato secondo le zone per le difficoltà legate alla produzione 157 milioni di franchi e per il sostegno supplementare alla campicoltura attraverso il contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni 56 milioni di franchi. Rispetto alla situazione iniziale, il maggior fabbisogno per la sicurezza dell'approvvigionamento ammonta a 28 milioni di franchi. Siccome le aliquote dei contributi vengono fissate nel 2014 e rimarranno invariate fino al 2017, l'importo totale di 1 072 milioni di franchi rimane costante fino al 2017.

#### *Contributi per il paesaggio rurale*

Per garantire la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale, gli incentivi vanno stabiliti in funzione delle difficoltà climatiche e topografiche. Considerato che nel contesto attuale dei prezzi si può partire dal presupposto che nella zona di pianura la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale è garantita senza incentivi specifici da parte dell'ente pubblico, non sono necessari fondi per superfici pianeggianti nella zona di pianura. Nella regione di montagna e in quella collinare, date le difficoltà climatiche, è previsto un contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio, il quale consente di compensare una parte del contributo generale di superficie che sarà soppresso per tali zone. Per il contributo di declività graduato secondo la declività viene effettuata una differenziazione più rigida, estendendo il contributo di declività alla zona di pianura da un lato e introducendo un livello di declività supplementare per le zone in forte pendenza dall'altro. In tal modo possono essere ridotte le rispettive lacune. L'attuale supplemento per l'estivazione previsto a livello di contributi UBGFG e DACDP verrà computato direttamente nel contributo d'estivazione.

Saranno impiegati 135 milioni di franchi circa per il contributo graduato secondo le zone per le difficoltà legate alla produzione e altri 135 milioni di franchi circa per il contributo di declività. Per finanziare l'estensione alla zona di pianura e l'introduzione del terzo livello di declività, i fondi per il contributo di declività saranno aumentati di 20 milioni di franchi. Onde compensare la soppressione del supplemento d'estivazione, l'importo destinato al contributo d'estivazione verrà quasi raddoppiato rispetto alla situazione iniziale e ammonterà a 190 milioni di franchi circa. L'importo totale previsto per i contributi per il paesaggio rurale ammonterà quindi a 460 milioni di franchi.

#### *Contributi per la biodiversità*

I contributi ecologici erogati finora in virtù dell'OPD vengono mantenuti, quelli per la qualità sono aumentati in maniera mirata. Mediante il contributo per la qualità vengono promossi elementi supplementari come ad esempio le superfici ricche di specie nella regione d'estivazione, la campicoltura più rispettosa degli animali selvatici, le piccole strutture e le superfici lungo i corsi d'acqua. Grazie all'introduzione di un terzo livello qualitativo, specie per la SPB sulla superficie inerbata, vengono promosse le superfici degli inventari nazionali nonché altre superfici particolarmente ricche di specie. La Confederazione si fa carico integralmente del contributo per la qualità.

A livello di interconnessione non vi sono cambiamenti essenziali. I nuovi elementi possono essere sostenuti anche nell'ambito dell'interconnessione. Continuerà ad essere esclusa dai contributi di interconnessione la regione d'estivazione. Per gli elementi che secondo il nuovo sistema non beneficeranno di contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento o per il paesaggio rurale, le aliquote di contributo sono aumentate in misura corrispondente. Saranno inoltre sostenute misure di valorizzazione. Si prevede un ulteriore incremento di tali superfici.

Nel 2014 il maggior fabbisogno di fondi nel quadro dei contributi per la biodiversità ammonta complessivamente a 51 milioni di franchi. Comprende l'importo per le misure di valorizzazione, per il computo della quota dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e per il paesaggio rurale nei contributi per la biodiversità, la ripresa del finanziamento residuo della qualità biologica, l'introduzione di nuovi elementi aventi diritto ai contributi e del terzo livello qualitativo nonché per l'adeguamento delle aliquote di contribuzione. Entro il 2017, a causa della prevista maggior partecipazione alle misure (p.es. superfici nella regione d'estivazione), vi sarà un maggior fabbisogno supplementare di 43 milioni di franchi.

#### *Contributi per la qualità del paesaggio*

I contributi per la qualità del paesaggio sono un nuovo strumento. Nella fase iniziale, fino alla conclusione dei progetti pilota, non necessitano ancora di fondi consistenti, ma successivamente si prevede un aumento costante delle uscite.

Vista l'evoluzione della partecipazione ai progetti d'interconnessione (OQE) nei primi quattro anni dopo la loro introduzione, è probabile che entro il 2017 un sesto delle aziende e delle aziende d'estivazione avrà concluso accordi di gestione e beneficerà dei rispettivi contributi. Il fabbisogno di fondi passerà quindi da 10 milioni di franchi nel 2014 a 80 milioni di franchi nel 2017.

#### *Contributi per i sistemi di produzione*

I contributi per i sistemi di produzione consentiranno di mantenere al livello attuale i contributi per l'agricoltura biologica e la produzione estensiva di cereali e colza. Nell'ambito dell'ampliamento settoriale della gestione integrata a un programma di produzione estensiva per le patate vi sarà un crescente fabbisogno; lo stesso vale per il nuovo programma di promozione della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita. La pianificazione finanziaria non contempla fondi per nuovi programmi aziendali globali, poiché occorre ancora stabilire, in sede di consultazione, se vi è un consenso e se sono necessari. In relazione ai programmi per il benessere degli animali SSRA e URA vi sarà un maggior fabbisogno di fondi a causa di un ulteriore incremento nella partecipazione e ad aumenti specifici delle aliquote dei contributi per singole categorie di animali.

L'aumento di 28 milioni di franchi a livello di contributi per i sistemi di produzione nel 2014 è riconducibile, per due terzi, al fabbisogno di fondi per il nuovo programma per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita e, per il terzo rimanente, da un lato all'ampliamento del programma di produzione estensiva alle patate e dall'altro al maggior fabbisogno per gli attuali programmi SSRA e URA causato dalla soppressione generalizzata della graduazione dei pagamenti diretti secondo il numero di animali, dagli aumenti dei contributi per categorie specifiche di animali e da una più folta partecipazione. Il contributo per l'agricoltura biologica

viene mantenuto al livello attuale. Fino al 2017, a livello di contributi per i sistemi di produzione vi sarà un ulteriore maggior fabbisogno di 39 milioni di franchi riconducibile all'aumento della partecipazione al programma per la produzione di latte e di carne basata sulla superficie inerbita e ai programmi per il benessere degli animali.

#### *Contributi per l'efficienza delle risorse*

Gli attuali programmi per l'impiego sostenibile delle risorse naturali, impostati a livello regionale e settoriale, nonché i progetti regionali giusta l'articolo 62a LPAc vengono mantenuti. Per quanto concerne la prima categoria, i progetti in corso sono temporanei e saranno quindi portati a termine tra il 2014 e il 2017. Anche in futuro potranno essere realizzati nuovi progetti. Il fabbisogno totale di fondi dovrebbe tuttavia essere inferiore, perché i contributi nazionali per l'efficienza delle risorse andranno a sostituire la promozione di sistemi di spandimento del liquame con tubi flessibili. A livello di progetti di protezione delle acque vi sarà un ulteriore lieve ampliamento. Per quanto riguarda i contributi per l'efficienza delle risorse, che hanno un impatto sul piano nazionale, un effetto globale della promozione di sistemi di spandimento del liquame con tubi flessibili determinerà, nei primi anni, un forte incremento, eventuali altre misure dovrebbero invece avere un impatto finanziario decisamente minore.

Per l'introduzione di contributi per l'efficienza delle risorse d'impatto nazionale sono necessari, nel 2014, circa 10 milioni di franchi. Nel 2017 tale importo sale a 50 milioni di franchi, ma la metà dell'incremento è compensata dalla diminuzione dei fondi per i programmi giusta gli articoli 77a e 77b LAgr, che saranno portati a termine. A livello del contributo secondo l'articolo 62a LPAc vi sarà solo un lieve incremento del fabbisogno. Nel complesso, il maggior fabbisogno rispetto ad oggi sarà di 10 milioni di franchi nel 2014 e di 31 milioni di franchi nel 2017.

#### *Contributi d'adeguamento*

Con l'introduzione dei contributi d'adeguamento vi è la garanzia che il cambiamento di sistema avvenga in maniera socialmente sostenibile a livello sia aziendale sia settoriale. Essendo disaccoppiati dai fattori di produzione, i contributi d'adeguamento accrescono la mobilità delle superfici e migliorano l'efficienza del trasferimento. Visto che l'attuale contributo generale di superficie è finalizzato in primo luogo a garantire il reddito, gran parte di tali fondi confluiscono nel contributo d'adeguamento. Diversamente da quanto previsto nel rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, nel 2014 il contributo d'adeguamento non ammonterà a 900 milioni di franchi, bensì a 653 milioni di franchi. La differenza di poco meno di 250 milioni di franchi sarà impiegata per gli strumenti riferiti alle prestazioni volti ad aumentare il grado di raggiungimento degli obiettivi. L'importo totale annuo dei contributi d'adeguamento subirà delle variazioni. Esso risulta dalla differenza tra l'aumento dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e il preventivo disponibile per i pagamenti diretti.

I contributi d'adeguamento rappresentano l'importo risultante dalla sottrazione del fabbisogno per gli strumenti riferiti alle prestazioni dal preventivo totale dei pagamenti diretti. Considerato il maggior fabbisogno associato per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni, nel 2014 per il contributo d'adeguamento è necessaria una somma di 653 milioni di franchi. Siccome la maggiore partecipazione ipotizzata

determinerà, entro il 2017, un aumento dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni di 173 milioni di franchi circa, i fondi per il contributo d'adeguamento scenderanno a 480 milioni di franchi. Tale importo sarà ripartito tra le aziende secondo le modalità illustrate nel concetto (cfr. n. 2.3.2.10).

Nella tabella 45 sono riportate le evoluzioni precedentemente descritte per gli anni 2014-2017 riferite ai singoli strumenti.

Tabella 45

### Limite di spesa per i pagamenti diretti

(mio. fr.)	P 2011	2014	2015	2016	2017	Totale
Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento		1072	1072	1072	1072	<b>4290</b>
Contributi per il paesaggio rurale		459	459	459	459	<b>1836</b>
Contributi per la biodiversità		257	272	286	300	<b>1116</b>
Contributi per la qualità del paesaggio		10	30	50	80	<b>170</b>
Contributi per i sistemi di produzione		313	326	339	352	<b>1329</b>
Contributi per l'efficienza delle risorse		52	58	73	73	<b>256</b>
Contributi d'adeguamento		653	599	537	480	<b>2267</b>
<b>Totale</b>	<b>2799</b>	<b>2816</b>	<b>2816</b>	<b>2816</b>	<b>2816</b>	<b>11 264</b>

## 3.6 Programma di legislatura

L'evoluzione della politica agricola a partire dal 2012 è contenuta nel messaggio del 23 gennaio 2008<sup>199</sup> concernente il programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>200</sup> concernente il programma di legislatura 2007–2011. Il 30 giugno 2010, il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013. In esso ha prospettato di preparare una revisione della legge per una nuova tappa quadriennale che inizierà nel 2014, tenendo in considerazione il decreto federale sui limiti di spesa per l'agricoltura. Nel messaggio i limiti di spesa proposti saranno armonizzati con il Piano finanziario della legislatura per gli anni 2013-2015.

## 3.7 Rapporto con il diritto internazionale

Il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura stabilisce le uscite federali previste per al massimo quattro anni. Di conseguenza, devono essere

<sup>199</sup> FF 2008 597

<sup>200</sup> FF 2008 7469

ripartite ogni anno in sede di preventivo tra le diverse voci nell'ambito dei limiti di spesa nonché avallate dal Consiglio federale e dal Parlamento. Si tratta di una limitazione, a livello di preventivo, delle uscite federali che, in quanto tale, non ha alcuna ripercussione sul diritto internazionale. Una valutazione dettagliata della conformità alla Green Box dell'OMC delle modifiche di legge proposte figura al numero 2.11.1.

### **3.8 Costituzionalità**

Conformemente all'articolo 104 capoverso 4 Cost., la Confederazione impiega mezzi a destinazione vincolata del settore agricolo e risorse generali proprie per finanziare le differenti misure di politica agricola. Questa disposizione è attuata con l'articolo 6 LAgr, secondo cui i mezzi destinati ai principali settori di compiti sono autorizzati per quattro anni al massimo mediante decreto federale semplice. Il presente decreto tiene conto del freno all'indebitamento di cui all'articolo 126 Cost. e non sottostà a referendum.

## **4** **Conseguenze**

Di seguito vengono illustrate le conseguenze della PA 14-17. Laddove ai numeri 4.1-4.3 non sono state espresse considerazioni, non si prevedono ripercussioni riconducibili alle modifiche proposte.

### **4.1** **Confederazione**

#### **4.1.1** **Personale**

##### *Produzione e smercio*

Le misure previste nel settore della qualità e per la creazione di nuovi sbocchi nell'ambito della strategia della qualità possono comportare un maggior dispendio per gli uffici federali coinvolti (UFSP, UFV, UFAG), onde garantire un'esecuzione efficiente e credibile. L'esatto fabbisogno di risorse dipende dalla concretizzazione delle singole misure a livello di ordinanza. L'abrogazione delle disposizioni nel settore lattiero (art. 30-36a e 40-42 LAgr) non ha conseguenze a livello di personale. I tagli sono già stati effettuati.

##### *Pagamenti diretti*

Il sistema rivisto dei pagamenti diretti comporta uno sviluppo dei programmi facoltativi. In determinati ambiti ciò può generare un maggior dispendio. Vanno citate l'estensione dei contributi per la biodiversità alla regione d'estivazione, l'introduzione di contributi per la qualità del paesaggio e di contributi per l'efficienza delle risorse nonché le previste estensioni nel settore dei contributi per i sistemi di produzione (produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita ed eventuali altri programmi). È invece previsto un lieve sgravio a livello dei programmi secondo gli articoli 77a e 77b. Il maggior fabbisogno permanente ammonta a 2,5 posti di lavoro.

La conversione a livello degli altri strumenti dei pagamenti diretti (contributi per il paesaggio rurale, contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, contributi per la biodiversità) comporta, nella fase iniziale, un maggior fabbisogno temporaneo di 1,5 posti di lavoro, soprattutto anche a causa del passaggio ai dati georeferenziati.

##### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

Le modifiche possono essere gestite con le risorse umane attualmente disponibili.

##### *Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali*

L'esecuzione dei ricorsi delle autorità per superfici per l'avvicendamento delle colture richiede 0,5 posti di lavoro.

#### **4.1.2** **Finanze**

##### *Uscite*

Al numero 3.5 sono presentate le conseguenze sulle uscite nell'ambito dei limiti di spesa agricoli. I fondi proposti per il periodo 2014-2017 adempiono le prescrizioni politico-finanziarie del Consiglio federale.

### *Entrate*

La riduzione dei dazi doganali sui cereali panificabili comporta, a partire dal 2014, una diminuzione delle entrate doganali pari al massimo a 2,1 milioni di franchi.

### **4.1.3 Informatica**

Il rilevamento, la gestione e la valutazione dei dati nell'ambito dei pagamenti diretti si svolge tramite una piattaforma informatica, che coordina i diversi sistemi e le varie applicazioni a livello federale e cantonale. All'atto del passaggio al nuovo sistema, nel 2014, queste applicazioni saranno operative e dovranno essere adeguate ai nuovi strumenti dei pagamenti diretti. Il passaggio a dati georeferenziati comporterà, in un primo tempo, un maggior dispendio di lavoro correlato all'adeguamento dei rispettivi sistemi.

Le altre misure non hanno alcuna conseguenza sull'informatica.

## **4.2 Cantoni (personale, finanze, informatica)**

### *Produzione e smercio*

La soppressione delle misure a favore delle materie prime rinnovabili comporta, per i Cantoni, una diminuzione minima del personale. Le altre misure (promozione della qualità e delle vendite, produzione animale) non hanno alcuna conseguenza per i Cantoni.

### *Pagamenti diretti*

#### Personale

In linea di massima, le modifiche proposte comportano per i Cantoni un dispendio temporaneo, necessario a effettuare gli adeguamenti del caso (tipi di contributi adeguati, nuova terminologia). Il dispendio a livello di esecuzione per quanto concerne i contributi per il paesaggio rurale è comparabile a quello attualmente correlato ai pagamenti diretti generali. Ciò vale anche per i contributi per il benessere degli animali.

Un maggior dispendio si rileva a livello di contributi per la biodiversità, a causa dell'introduzione di nuovi elementi e dell'estensione alla regione d'estivazione, nonché in relazione ai nuovi contributi per la qualità del paesaggio e ai contributi per i sistemi di produzione, a causa dell'estensione alla produzione di latte e di carne basata sulle superfici inerbite e ad eventuali altri programmi.

L'armonizzazione nell'esecuzione della LPN e della LAgr elimina doppioni a livello di controlli, ma nei Cantoni in cui i settori dell'agricoltura e della protezione della natura non sono gestiti dalla stessa unità organizzativa è possibile che vi sia un maggior dispendio a livello di coordinamento.

Con l'introduzione dei contributi nazionali per l'efficienza delle risorse si possono sgravare quei Cantoni che attualmente avviano o gestiscono autonomamente programmi di cui agli articoli 77a e 77b LAgr. Tali contributi sono utili soprattutto se si tratta di colmare lacune sovregionali, poiché i progetti non devono essere elaborati, applicati né gestiti individualmente.

Ulteriori sgravi si rilevano a livello di inteconnessione. L'introduzione di obiettivi quantitativi regionalizzati permette di definire misure standard con le semplificazioni che ciò comporta. Vengono inoltre rese più semplici determinate esigenze orientate al processo.

Anche la soppressione dell'obbligo contrattuale in caso di cessione di concimi aziendali comporta un minor dispendio per i Cantoni.

I Cantoni possono avvalersi di nuove soluzioni informatiche (p.es. HODUFLU) e di altri strumenti volti ad agevolare l'esecuzione che vengono messi loro a disposizione dalla Confederazione.

Nel complesso, il sistema rivisto dei pagamenti diretti comporta un maggior dispendio temporaneo per i Cantoni. Tuttavia, terminato il passaggio al nuovo sistema, il maggior dispendio per nuovi strumenti permanenti, come ad esempio i contributi per la qualità del paesaggio, può essere gestito con le risorse attuali, grazie a sgravi in altri ambiti nonché all'introduzione di strumenti esecutivi più efficienti.

#### Finanze

La conversione dal punto di vista strumentale e organizzativo comporta un temporaneo dispendio aggiuntivo in risorse umane, con i costi che ne conseguono.

Riprendendo il finanziamento residuo della qualità biologica, la Confederazione realizza, per il 2014, uno sgravio per i Cantoni dell'ordine di circa 10 milioni di franchi. Tale risparmio include solo la ripresa del finanziamento residuo in caso di mantenimento del sistema esistente, mentre modifiche quali nuove superfici aventi diritto ai contributi (p.es. superfici d'estivazione pregiate dal profilo biologico), aumenti dei contributi per superfici già utilizzate, nonché l'introduzione di un ulteriore livello di qualità e l'indennizzo di oggetti di rilevanza nazionale non sono inclusi in questo contributo. Se si considerassero anche queste ultime, lo sgravio per i Cantoni sarebbe decisamente più elevato. Visto l'aumento delle superfici aventi diritto ai contributi, entro il 2017 si prevede un maggiore potenziale di sgravio.

La Confederazione e i Cantoni attualmente finanziano misure ai sensi della LPN sulla superficie gestita a scopo agricolo. Integrando la promozione di queste superfici nel contributo per la qualità biologica, unitamente alla totale ripresa da parte della Confederazione del finanziamento residuo in questo ambito, viene a crearsi un potenziale di risparmio supplementare per i Cantoni.

A livello federale i rispettivi crediti restano nell'ambito di compiti della LPN, tuttavia vengono annualmente trasferiti dall'UFAM all'UFAG per il finanziamento di questo maggior dispendio.

La sostituzione dei programmi sulle risorse secondo gli articoli 77a e 77b LAgr, realizzati sul piano regionale e cofinanziati, mediante contributi per l'efficienza delle risorse impostati sul piano nazionale, ad esempio in relazione all'ammoniaca (tubi flessibili), comporta, a medio termine, uno sgravio per i Cantoni.

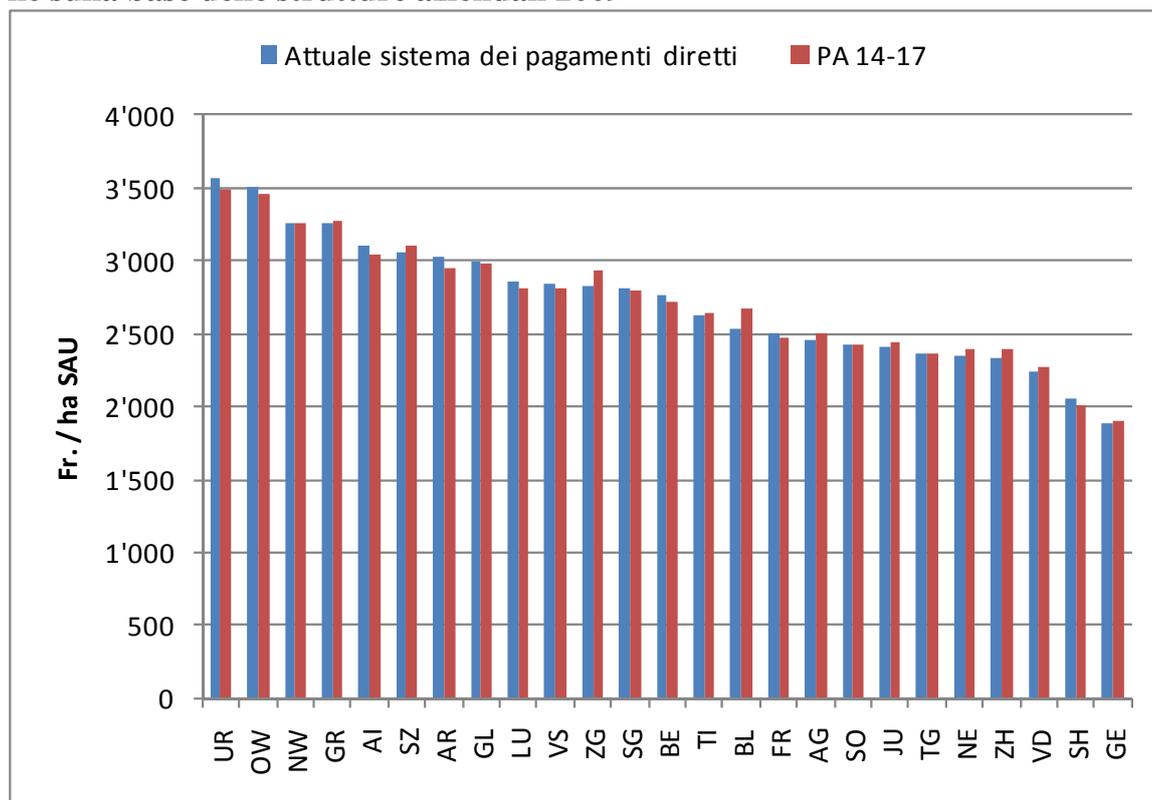
In relazione ai contributi per la qualità del paesaggio, considerata una quota di cofinanziamento dei Cantoni pari al 20 per cento, a seconda della partecipazione il maggior fabbisogno nel 2017 dovrebbe ammontare a 20 milioni di franchi circa.

Nel complesso, all'inizio dell'applicazione della PA 14-17 le modifiche comportano uno sgravio per i Cantoni. A causa della probabile crescente partecipazione nell'ambito dei contributi per la qualità del paesaggio cofinanziati, negli anni seguenti aumenta il dispendio finanziario e amministrativo per i Cantoni interessati. A medio termine il sistema rivisto dei pagamenti diretti non è all'origine di un maggiore o minore aggravio dei Cantoni ed è conforme alla NPC.

Le conseguenze sulla ripartizione dei fondi federali tra i Cantoni sono state stimate in base alle strutture aziendali nel 2009. A tal fine sono state formulate ipotesi per quanto possibile realistiche sull'aumento della partecipazione ai programmi facoltativi. Dalle analisi emerge che i trasferimenti di pagamenti diretti tra i Cantoni saranno solo di lieve portata (fig. 44). Siccome non è possibile prevedere con precisione quali aziende si impegneranno maggiormente nei programmi facoltativi, i valori reali possono divergere da quelli previsti.

Figura 44

**Conseguenze della PA 14-17 sulla ripartizione dei pagamenti diretti per Cantone sulla base delle strutture aziendali 2009**



**Informatica**

Mediante una piattaforma informatica che coordina i diversi sistemi e le varie applicazioni in uso a livello federale e cantonale, la Confederazione mette a

disposizione un sistema globale che permette di semplificare i processi e di ridurre i costi di cui devono farsi carico i Cantoni per lo sviluppo e la gestione di sistemi autonomi. Le misure proposte, tuttavia, possono rendere necessario un adeguamento delle interfacce ad altre applicazioni cantonali.

#### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

Gli adeguamenti possono essere gestiti con le attuali risorse in termini di personale e risorse.

### **4.3 Valutazione dell'impatto normativo**

#### **4.3.1 Necessità e possibilità di un intervento statale**

##### *Produzione e smercio*

Promozione della qualità e delle vendite

Con l'adeguamento degli strumenti alla strategia della qualità migliora l'orientamento verso il mercato, come richiesto dagli ambienti politici. Qualsiasi sostegno è concesso in via sussidiaria, vale a dire che la categoria deve impegnarsi direttamente. In tal modo è possibile contrastare il mancato raggiungimento degli obiettivi.

##### *Produzione animale*

Il supplemento per il latte trasformato in formaggio permette di compensare ampiamente la differente protezione doganale tra linea “gialla” (formaggio) e linea “bianca” (altri latticini).

Il supplemento per il foraggiamento senza insilati viene mantenuto a sostegno di una produzione di formaggio a base di latte crudo di prima qualità. Nell'ambito della strategia della qualità della Confederazione, questo provvedimento consente di riconfermare la notevole valenza di questi formaggi, soprattutto sul fronte delle esportazioni.

Onde garantire una stabilizzazione limitata e temporanea dei prezzi, saranno necessarie anche in futuro misure di sgravio del mercato della carne e delle uova. Considerata l'esigua disponibilità finanziaria della Confederazione, il sostegno può essere concesso soltanto in maniera puntuale.

##### *Produzione vegetale*

Senza questi provvedimenti è impossibile raggiungere gli obiettivi della Confederazione “garanzia dell'approvvigionamento della popolazione” e “produzione orientata verso il mercato”.

##### *Pagamenti diretti*

Le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura in virtù dell'articolo 104 Cost. sono esternalità positive della produzione agricola che presentano le caratteristiche di beni pubblici. Visto che tali prestazioni non verrebbero fornite

nella quantità auspicata dalla società se fossero determinanti solo le condizioni di mercato, è necessaria una loro incentivazione tramite pagamenti diretti.

L'indirizzo di fondo della riforma della politica agricola, attuata gradualmente a partire dagli anni '90, era il disaccoppiamento del sostegno della produzione (decoupling) che da solo, tuttavia, non rende efficaci ed efficienti i pagamenti diretti. Questi ultimi devono quindi essere meglio orientati verso gli obiettivi (targeting) e calcolati in modo che l'obiettivo prefissato sia raggiunto (tailoring). Presupposto importante affinché ciò si verifichi è la definizione di obiettivi concreti.

### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

Le misure sociali collaterali sono importanti risposte per attutire le conseguenze del mutamento strutturale nell'agricoltura. A causa di sviluppi imprevisi sul mercato e di altre aperture del mercato, la necessità di tali fondi potrebbe aumentare rapidamente. Va quindi prorogato il termine per la concessione di aiuti per la riqualificazione.

Con la revisione della legge sulla pianificazione del territorio (I e II tappa) s'intende giungere a uno sviluppo sostenibile del territorio. Per l'agricoltura una migliore protezione dei terreni coltivati ha una notevole valenza. In via suppletiva a quanto previsto dalla LPT, tale intenzione va sostenuta in maniera puntuale mediante misure in ambito agricolo.

### *Ricerca e consulenza nonché promozione della coltivazione e dell'allevamento*

Attraverso la coltivazione e l'allevamento la Confederazione promuove misure zootecniche, la conservazione delle razze svizzere da allevamento minacciate e l'attuazione del Piano d'azione nazionale "Risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura", ma non la selezione vegetale. La promozione dell'allevamento migliora le basi di produzione e permette un allevamento di animali da reddito indipendente, di qualità e adatto alle condizioni naturali del Paese. Nell'ambito del Piano nazionale d'azione le varietà autoctone elvetiche sono inventariate, conservate, descritte e approntate per un utilizzo sostenibile.

### *Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali*

Mediante le modifiche di cui ai titoli 8 e 9 le autorità beneficiano di maggiore flessibilità per quanto riguarda l'esecuzione della legge sull'agricoltura e le rispettive disposizioni esecutive.

## **4.3.2 Conseguenze sui singoli gruppi sociali**

### **4.3.2.1 Agricoltori**

#### *Produzione e smercio*

#### *Promozione della qualità e delle vendite*

Gli strumenti esistenti, già ampiamente usati dalla categoria, vengono ottimizzati al fine di migliorare il valore aggiunto dell'intero settore.

### *Produzione animale*

I supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati rimangono una componente del prezzo alla produzione. In tal modo è possibile giungere a un livello di prezzo che corrisponde all'incirca al prezzo del latte applicato nell'UE più i supplementi ed eventualmente un bonus per la qualità del 10 per cento circa. Alla luce della diminuzione, nel 2012, dei fondi per i supplementi nel settore lattiero (cfr. n. 3.5.2) e del tendenziale aumento della produzione casearia, negli anni 2014-2017 il supplemento per il latte trasformato in formaggio ammonterà presumibilmente all'incirca a 13 centesimi il chilogrammo. L'importo del supplemento per il foraggiamento senza insilati dovrebbe rimanere a 3 centesimi il chilogrammo di latte.

### *Produzione vegetale*

Viene migliorata la redditività della produzione vegetale rispetto alla detenzione di animali nonché di colture importanti a bassa redditività, come ad esempio i cereali da foraggio, nell'ottica della sicurezza dell'approvvigionamento. È probabile un aumento della superficie destinata alla coltivazione di cereali da foraggio.

### *Pagamenti diretti*

Per gli agricoltori il sistema rivisto dei pagamenti diretti offre nuove opportunità, ma rappresenta anche una sfida. Oltre che con la nuova terminologia, che palesa quali prestazioni vanno fornite, essi devono prendere dimestichezza con nuovi strumenti nel quadro dei pagamenti diretti. Essi offrono possibilità supplementari di fornire prestazioni d'interesse generale e di beneficiare dei rispettivi contributi. Per gli agricoltori i nuovi strumenti di contribuzione comportano in alcuni casi un maggior dispendio per le registrazioni. Il fatto che le misure siano mirate determina uno sgravio sul piano amministrativo per le aziende non interessate. Un effetto analogo è prodotto dalle semplificazioni nel settore dell'interconnessione e dall'armonizzazione dell'esecuzione della LAgr e della LPN. Inoltre, l'amministrazione dei dati su base elettronica consente di ridurre il dispendio degli agricoltori per la registrazione dei dati.

Secondo i modelli di calcolo, con l'evoluzione della politica agricola migliorano le prospettive in termini di reddito per l'agricoltura (cfr. n. 4.4). Si prevedono una maggiore mobilità delle superfici e migliori opportunità di crescita. Le strategie di adeguamento ai cambiamenti saranno diverse a seconda della situazione aziendale, degli interessi del capoazienda e del contesto. Vi saranno persone che si concentreranno soprattutto sui programmi facoltativi e altre che ingrandiranno le aziende potendo contare su migliori opportunità di crescita. Chi dimostrerà spirito imprenditoriale e imposterà coerentemente la propria azienda in funzione delle nuove condizioni quadro, trarrà vantaggio dal cambiamento di sistema.

A seguito dell'*adeguamento dei coefficienti USM* nonché dell'aumento supplementare a 0,4 USM del volume minimo di lavoro nella regione di pianura, 4 150 aziende circa non beneficeranno più dei pagamenti diretti (tab. 46).

**Conseguenze dell'adeguamento dei coefficienti USM e dell'aumento a 0,4 del limite delle USM nella regione di pianura**

Zona	Aumento dei coefficienti		Aumento supplementare del limite a 0,4 USM		Totale	
	Aziende	Superficie ha	Aziende	Superficie ha	Aziende	Superficie ha
Zona di pianura	750	5 800	2 100	19 600	<b>2 850</b>	<b>25 400</b>
Zona collinare	200	1 100	650	3 900	<b>850</b>	<b>5 000</b>
Zona di montagna I	150	600			<b>150</b>	<b>600</b>
Zona di montagna II	150	700			<b>150</b>	<b>700</b>
Zona di montagna III	100	500			<b>100</b>	<b>500</b>
Zona di montagna IV	50	300			<b>50</b>	<b>300</b>
<b>Totale</b>	<b>1 400</b>	<b>9 000</b>	<b>2 750</b>	<b>23 500</b>	<b>4 150</b>	<b>32 500</b>

A causa della *restrizione del limite di reddito e di sostanza* ai contributi d'adeguamento, a livello di pagamenti diretti legati alle prestazioni decadono riduzioni per un ammontare di 6-7 milioni di franchi. Per i contributi d'adeguamento le riduzioni saranno di 3-4 milioni di franchi.

Le superfici in perimetri vincolanti delle zone edificabili sono escluse, in via generale, dai pagamenti diretti. Conformemente all'ARE<sup>201</sup>, attualmente 226 500 ettari si trovano in zona edificabile. Il 17 per cento circa di tale superficie, vale a dire circa 38 000 ettari, non è ancora stato edificato. Ipotizzando che attualmente sul 60 per cento circa di tale superficie vengono versati pagamenti diretti, con la nuova disposizione 23 000 ettari circa (ca. 2% della SAU) perderebbero il diritto ai pagamenti diretti. Le conseguenze a livello di singole aziende vengono ammortizzate tenendo conto della soppressione dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e dei contributi per il paesaggio rurale nel calcolo dei contributi d'adeguamento.

Il contributo di declività per terreni in forte pendenza con una declività superiore al 50 per cento va a beneficio di 28 000 ettari di SAU in tutte le zone; l'estensione del contributo di declività alla zona di pianura riguarda circa 30 000 ettari.

La soppressione della condizione secondo cui nelle zone di montagna III e IV il 7 per cento della SAU deve essere gestita come superfici per la promozione della biodiversità comporta, per le aziende ubicate in tali zone, un maggiore margine di manovra sul piano imprenditoriale e uno sgravio amministrativo.

<sup>201</sup> ARE (2008): Statistica delle zone edificabili della Svizzera 2007, Berna.

*Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

L'interazione tra il Fonds de roulement per gli aiuti per la conduzione aziendale e quello per i crediti d'investimento rende l'impiego di fondi più mirato ed efficace.

La proroga del termine per il versamento di aiuti per la riqualificazione dà all'agricoltura la possibilità di ammortizzare il mutamento strutturale sul piano sociale.

Il suolo, inteso come risorsa naturale e non incrementabile, è la base di produzione principale dell'agricoltura. Il coordinamento tra il diritto agricolo e la pianificazione del territorio permette di migliorare la protezione dei terreni coltivati con effetti nel complesso positivi per l'agricoltura.

### **4.3.2.2 Settori a monte e a valle**

*Produzione e smercio*

Produzione animale

Il mantenimento dei supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati promuove una produzione casearia ad elevato valore aggiunto. Viene così sostenuta la valorizzazione del latte sotto forma di formaggio.

Produzione vegetale

Il sostegno mirato delle colture campicole consente di mantenere una capacità minima nel primo livello di trasformazione nell'ottica della sicurezza dell'approvvigionamento.

*Pagamenti diretti*

Mediante il trasferimento dei contributi UBGFG e dei contributi DACDP nei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento diminuisce l'incentivo a intensificare la detenzione di animali. Ciò comporta uno sgravio del mercato che potrebbe determinare un aumento dei prezzi alla produzione. I settori a valle, in collaborazione con i produttori e i consumatori, possono puntare maggiormente su prodotti ottenuti in maniera sostenibile di alta qualità, generando un elevato valore aggiunto a tutti i livelli. L'orientamento coerente dei pagamenti diretti verso la fornitura di prestazioni d'interesse generale può essere utilizzato a livello di marketing per sostenere i prodotti indigeni.

*Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

La precisazione della procedura in materia di determinazione della neutralità concorrenziale crea sicurezza giuridica per i richiedenti e per le imprese artigianali addette alla trasformazione della regione.

### **4.3.2.3 Consumatori**

#### *Produzione e smercio*

Promozione della qualità e delle vendite

Il maggiore orientamento verso una strategia della qualità va a beneficio dei consumatori, i quali traggono vantaggio soprattutto dal maggiore impegno profuso nel settore dell'assicurazione della qualità. In alcuni settori, la possibilità di rendere obbligatori contrassegni ufficiali per i prodotti di qualità può migliorarne la riconoscibilità e pertanto agevolare i consumatori nella scelta consapevole dei prodotti.

Produzione animale e vegetale

I prezzi al consumo indigeni continuano ad essere influenzati in maniera determinante dalla protezione doganale che, tranne nel caso dei cereali panificabili, non subisce alcun adeguamento.

#### *Pagamenti diretti*

Il vantaggio principale per i consumatori consiste nel fatto che in futuro sarà molto più chiaro quali prestazioni d'interesse generale vengono fornite dai contadini oltre alla produzione di beni e servizi. I beni ottenuti con un occhio di riguardo all'ambiente e al benessere degli animali racchiudono valori apprezzati dai consumatori e da essi anche onorati. Alla luce delle condizioni di produzione vigenti, mediante il consumo di prodotti svizzeri essi contribuiscono inoltre a ottenere dei miglioramenti nei settori per i quali sono stati posti degli obiettivi.

Per i consumatori le modifiche non comportano né uno sgravio né maggiori costi. Nella determinazione dell'importo dei pagamenti diretti si continua a tener conto anche del dispendio correlato alla fornitura di prestazioni d'interesse generale e del maggior ricavo che può essere ottenuto sul mercato.

### **4.3.3 Conseguenze sull'economia**

#### **4.3.3.1 Aree rurali**

##### *Pagamenti diretti*

La maggiore concentrazione sulla fornitura di prestazione d'interesse generale ha un effetto positivo sull'attrattiva delle aree rurali. Con prodotti di alta qualità è possibile generare un elevato valore aggiunto sul piano locale e regionale con ripercussioni positive sull'occupazione nei settori a monte e a valle, ma anche su settori che approfittano di un'immagine intatta dell'agricoltura. Anche lo smercio di prodotti locali ad alto valore d'identificazione potrebbe trarre beneficio da questo orientamento.

Gli strumenti dei pagamenti diretti, che presuppongono maggiore iniziativa individuale, promuovono la capacità d'innovazione nelle aree rurali e permettono di elaborare soluzioni comuni per far fronte alle sfide future. Nell'ambito dell'impiego

efficiente delle risorse, ad esempio, le innovazioni sul piano tecnico e organizzativo vanno a beneficio anche dei settori a monte e a valle.

#### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

I miglioramenti strutturali sono elementi essenziali per lo sviluppo rurale e per il miglioramento delle condizioni di vita ed economiche nelle aree rurali. Le modifiche puntuali proposte potenziano questi effetti positivi.

Il miglioramento della protezione della superficie coltiva consente di lottare contro l'espansione indiscriminata degli insediamenti nel territorio, riducendo i costi macroeconomici a lungo termine. In tal modo cresce l'attrattiva delle aree rurali come pure la loro valenza.

I raggruppamenti di terreni in affitto e altre forme volte a migliorare la struttura di gestione (p.es. correzioni virtuali delle superfici) racchiudono un notevole potenziale economico. Gli adeguamenti nell'articolo 20 LPT agevolano queste forme di collaborazione, esercitando un effetto positivo sulla competitività delle aziende agricole interessate.

### **4.3.3.2 Competitività e posti di lavoro**

#### *Produzione e smercio*

Mediante il maggiore orientamento verso la strategia della qualità, la promozione della collaborazione lungo la filiera del valore aggiunto e il sostegno più consistente alle aziende che si impegnano sul fronte dell'esportazione viene accresciuta la competitività del settore: è possibile aumentare il valore aggiunto, mantenere quote di mercato all'interno del Paese e guadagnarne all'estero.

#### *Pagamenti diretti*

La competitività all'interno del settore agricolo aumenta poiché il disaccoppiamento dalla superficie dei contributi d'adeguamento, orientati verso il trasferimento, e il vincolo alla persona comportano una maggiore mobilità delle superfici. Il fatto che i contributi siano fissati in maniera più coerente e favoriscano le aziende efficienti, riduce la formazione di rendite e consente alle aziende di crescere a lungo termine.

#### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

La precisazione della procedura in materia di determinazione della neutralità concorrenziale crea sicurezza giuridica e garantisce pari opportunità tra le aziende agricole e le imprese artigianali addette alla trasformazione della regione. Le misure hanno effetti positivi sull'impiego efficiente e sulla mobilità della manodopera.

### **4.3.3.3 Attrattiva del luogo**

#### *Promozione della qualità e delle vendite*

Gli impegni nel campo della comunicazione profusi dalla categoria e sostenuti con contributi federali diffondono (soprattutto all'estero) anche un messaggio importante per la Svizzera come destinazione turistica.

### *Pagamenti diretti*

L'agricoltura contribuisce considerevolmente all'elevata attrattiva della piazza "Svizzera". Da un lato, sulla percezione incidono considerevolmente l'effetto visivo della produzione agricola sulla superficie, la cura del paesaggio rurale, la biodiversità e altre prestazioni, dall'altro, la produzione sostenibile indotta dai pagamenti diretti è un marchio di qualità dell'agricoltura elvetica. Altre caratteristiche strettamente legate all'agricoltura, come ad esempio la tutela di una parte considerevole del patrimonio culturale e dei valori delle aree rurali, contribuiscono a creare un'immagine positiva della Svizzera.

### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

Le proposte sull'intensificazione della protezione del paesaggio rurale concorrono a preservare l'apertura del paesaggio rurale, creando sinergie con gli obiettivi di protezione della natura e del paesaggio, accrescendo l'attrattiva delle aree rurali ed esercitando pertanto un effetto positivo anche sul turismo.

## **4.3.4 Disposizioni alternative**

### *Produzione e smercio*

Un importante sistema di regolamentazione nel settore agricolo è tuttora la protezione doganale. Il suo smantellamento è previsto nell'ambito di un accordo OMC o di un accordo con l'UE. La Svizzera dà la priorità all'apertura reciproca ragion per cui l'eliminazione della protezione doganale effettuata su base autonoma nel quadro del presente progetto non è opportuna.

### *Pagamenti diretti*

L'attuale sistema dei pagamenti diretti è stato analizzato in base a valutazioni. Gli strumenti efficienti e orientati verso gli obiettivi vanno mantenuti. Quelli senza finalità precise, con interazioni negative con altri obiettivi o effetti non auspicati su altri criteri rilevanti vanno soppressi. Per prestazioni e obiettivi che attualmente sono promossi soltanto in maniera non specifica o non sono promuovibili con gli strumenti dei pagamenti diretti, vanno creati strumenti mirati.

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sul rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti sono state discusse proposte alternative. Il Parlamento è giunto alla conclusione che il concetto presentato nel rapporto è coerente e lungimirante. Ha inoltre ribadito che si tratta di una base adeguata per garantire le prestazioni d'interesse generale alle condizioni quadro future e per impiegare in maniera efficace ed efficiente i pagamenti diretti.

### *Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali*

Le modifiche proposte contemplano miglioramenti degli strumenti rivelatisi efficaci. Per le modifiche puntuali non sono state prese in esame disposizioni alternative.

### **4.3.5 Adeguatezza sul piano esecutivo**

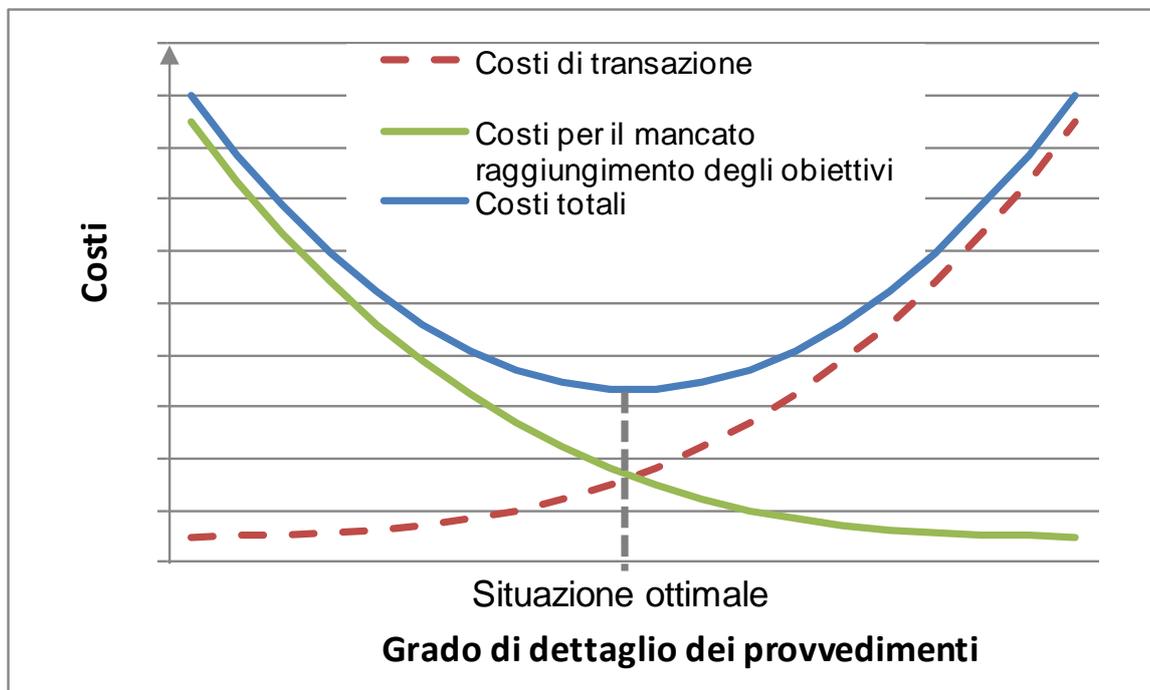
Per le considerazioni sulla verifica della rilevanza, dell'efficacia e dell'efficienza delle misure di politica agricola e dei rispettivi oneri e delle rispettive prescrizioni si rimanda al numero 1.2.2.7. Le modifiche proposte nell'ambito della PA 14-17 hanno effetti soprattutto sull'esecuzione dei pagamenti diretti. Di seguito si entra nel merito dapprima dei costi di transazione e di quelli per il mancato raggiungimento degli obiettivi e successivamente vengono illustrati gli effetti sui principali strumenti. Segue infine una valutazione dell'esecuzione di altre misure di politica agricola.

I costi di transazione sono i costi risultanti da interazioni tra e all'interno di organizzazioni statali e private nonché tra gli interessati a tutti i livelli della formulazione e dell'applicazione delle politiche<sup>202</sup>. Tra questi rientrano in particolare la raccolta delle necessarie informazioni, l'impostazione delle misure, la selezione del gruppo target, la ripartizione dei fondi, il monitoraggio, il controllo e l'analisi dei risultati.

I costi di transazione vanno tenuti in considerazione nell'impostazione di una misura, poiché generalmente vi è un compromesso tra l'orientamento verso l'obiettivo di una misura (beneficio) e i costi di transazione. Gli strumenti vanno quindi elaborati in modo che vi sia un rapporto ottimale tra costi e benefici. Un'accurata ponderazione è necessaria soprattutto nei casi in cui s'intende giungere a una migliore impostazione degli strumenti in vista del raggiungimento degli obiettivi. Dal profilo macroeconomico, una migliore impostazione verso l'obiettivo è opportuna se le maggiori uscite (costi di transazione più elevati) sono inferiori al profitto risultante da un migliore raggiungimento degli obiettivi. Occorre pertanto trovare il giusto equilibrio tra raggiungimento degli obiettivi (grado di dettaglio di uno strumento) e i costi ad esso correlati.

<sup>202</sup> OCSE (2007): Policy-related transaction costs and policy choice: Main report, Parigi.

**Costi di transazione e costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi a confronto**



L'importo dei costi di transazione e di quelli per il mancato raggiungimento degli obiettivi varia a seconda del tema e delle rispettive misure. Le prestazioni nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento, ad esempio, possono essere impostate in modo da garantire un elevato grado di raggiungimento degli obiettivi con costi di transazione molto bassi, mentre le prestazioni nel settore della biodiversità comportano un dispendio maggiore a causa della complessità del tema (varietà di specie, habitat, diversità genetica e biodiversità funzionale). Le curve del grafico sopra riportato hanno un andamento diverso a seconda del provvedimento e, generalmente, non sono lineari, ragion per cui anche il grado di dettaglio ottimale varia.

L'importo dei costi di transazione è influenzato da cinque fattori: 1. dimensioni delle aziende, 2. partecipazione delle aziende ai programmi, 3. differenze, tra i Cantoni, per quanto riguarda gli aspetti organizzativi dell'esecuzione, 4. indirizzo di produzione delle aziende (p.es. bio), 5. influssi ambientali<sup>203</sup>. I costi di transazione dipendono direttamente dagli oneri e dai controlli prescritti.

Per quanto concerne i pagamenti diretti, l'attuale sistema d'esecuzione va, in linea di massima, mantenuto invariato poiché ha dimostrato di essere efficace. Onde sfruttare meglio le sinergie con gli altri ambiti politici attinenti all'agricoltura, occorre garantire una più stretta collaborazione e una migliore concertazione degli obiettivi, in particolare in relazione all'esecuzione della LPN e della LAgr.

<sup>203</sup> Buchli S. e Flury C. (2006): Vollzugs- und Kontrollkosten der Direktzahlungen. Agrarforschung Rivista della ricerca agronomica svizzera, 13 (3): 114-119. Zurigo.

Sono possibili semplificazioni a livello esecutivo nei casi in cui gli obiettivi perseguiti giustifichino l'introduzione di soluzioni sul piano nazionale o quantomeno di processi standard per una maggiore efficienza. Ciò è il caso, segnatamente, dei contributi per l'efficienza delle risorse o dell'esecuzione di progetti di interconnessione.

Vanno introdotti ausili informatici nei casi in cui ciò agevoli la gestione dei dati, contribuisca a migliorare la qualità dei dati e consenta di sfruttare le sinergie con altri sistemi informatici. Mediante una piattaforma centralizzata per i dati, accessibile ai diversi attori, è possibile evitare registrazioni ripetute e ripetizioni annuali.

Le altre modifiche possono essere attuate a livello federale e cantonale nell'ambito delle strutture esistenti. Non sono necessari adeguamenti a livello esecutivo.

#### **4.4 Effetti settoriali**

Per poter valutare le conseguenze sull'agricoltura, la Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) ha effettuato dei calcoli utilizzando i modelli dinamici di ottimizzazione SILAS e SWISSLand<sup>204</sup>. Le previsioni si basano sugli anni 2005–2007 e 2008. Utilizzando questi modelli sono state simulate le variazioni sulla detenzione di animali, l'utilizzazione delle superfici, la produzione e la formazione del reddito a livello settoriale e di singola azienda. In condizioni quadro di politica agricola predefinite, i modelli ottimizzano il reddito, tenendo conto delle interazioni tra quantitativi prodotti e prezzi di mercato. L'analisi si è concentrata sull'evoluzione dell'agricoltura alle condizioni della politica agricola finora attuata (dati di riferimento) e sulle modifiche che scaturiranno dalla PA 14-17.

Le previsioni si basano sui fondi finanziari indicati al numero 3.5. Per quanto concerne i prezzi alla produzione, eccezion fatta per i cereali panificabili (riduzione del dazio sui cereali panificabili di 3 fr./q), nello scenario della PA 14-17 si ipotizza un'evoluzione costante. Per i mezzi di produzione si parte dal presupposto che vi sarà un aumento medio dei prezzi dell'1 per cento circa all'anno dovuto al rincaro. Le conseguenze di eventuali aperture dei mercati nel periodo 2014-2017 non sono state tenute in considerazione.

I risultati dei calcoli SILAS mostrano che, con la PA 14-17 la superficie coltiva aperta subirà una flessione, ma poi aumenterà nuovamente. Per i cereali da foraggio si prevede un aumento del volume di produzione del 10 per cento circa. Per gli altri prodotti della campicoltura vi saranno soltanto lievi variazioni.

Nel settore della detenzione di animali, la PA 14-17 comporterà un calo del numero di UBG pari all'8 per cento (riferimento: -4 %), riconducibile in primo luogo al progresso tecnico (p.es. aumento della produzione lattiera). Si prevede un incremento della produzione lattiera che dovrebbe raggiungere quota 3,6 milioni di tonnellate circa, mentre nel settore della carne bovina è prevista una lieve flessione

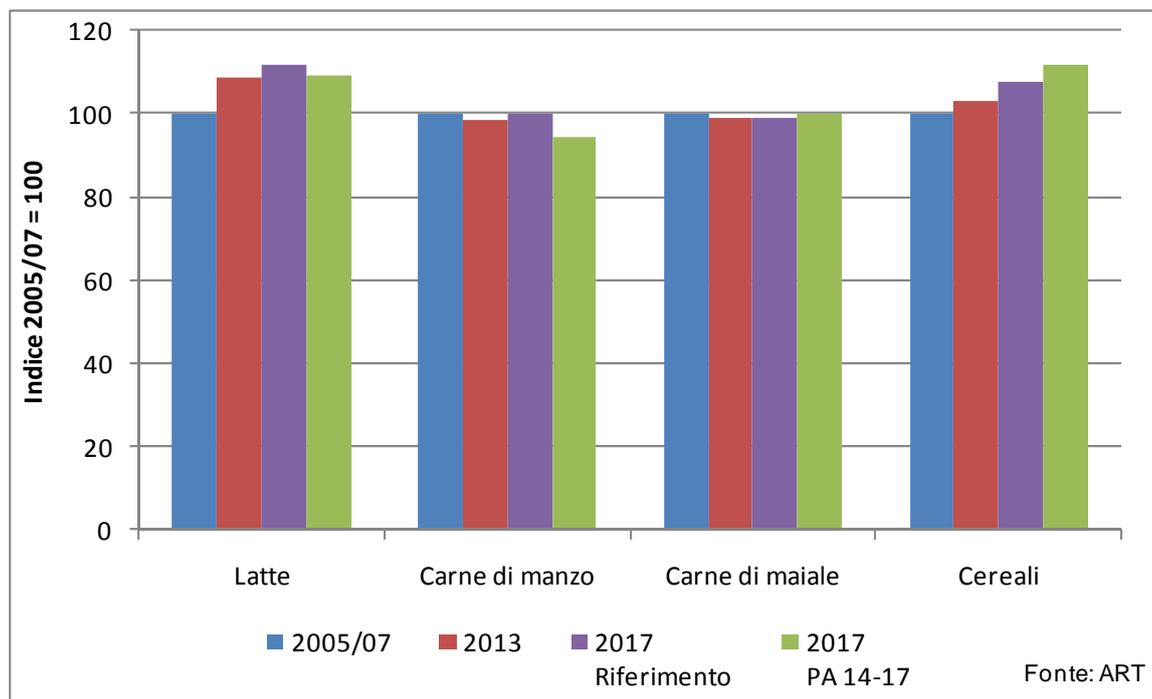
<sup>204</sup> Zimmermann A. et al. (2011): Die Auswirkungen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems, Modellberechnungen mit SILAS und SWISSLand, ART-Bericht Nr. 744, Tänikon.

(-5 %). Per quanto concerne le carni bianche, la PA 14-17 non dovrebbe essere all'origine di variazioni nella produzione.

La PA 14-17 determinerà un lieve trasferimento dalla produzione animale a quella vegetale. La produzione di calorie lorde aumenterà, nel complesso, del 5 per cento circa. L'incremento è lievemente più contenuto rispetto ai dati di riferimento. Siccome l'estensione della produzione di cereali da foraggio comporterà una flessione del 10 per cento circa delle importazioni di alimenti concentrati per animali, con la PA 14-17 aumenta la produzione netta di calorie.

Figura 46

**Effetti della PA 14-17 sulla produzione**



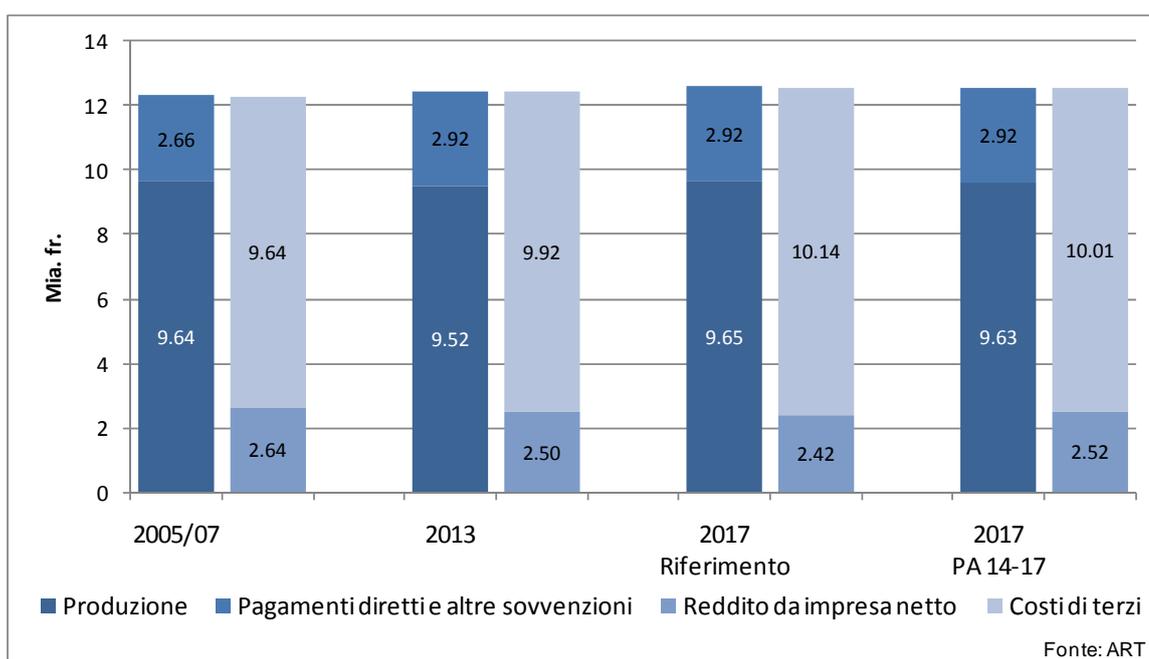
Considerato che, rispetto ai dati di riferimento, la PA 14-17 comporterà un calo lievemente più contenuto della produzione lattiera e una lieve flessione della produzione di carne bovina, i prezzi del latte e della carne bovina dovrebbero subire un incremento del 2 fino al 5 per cento. Nonostante il volume di produzione sia leggermente inferiore, il valore della produzione del comparto animale dovrebbe quindi attestarsi di poco al di sotto del valore di riferimento. Nel complesso, nel 2007 il valore della produzione ammonterebbe a 9,63 miliardi di franchi. Tale valore corrisponde all'incirca a quello degli anni di base 2005/07.

Per quanto concerne i costi, sulla base del rincaro il modello prevede un aumento dei prezzi dei mezzi di produzione a 10 miliardi di franchi. L'incremento risultante dalla PA 14-17 è tuttavia più contenuto rispetto a quello che si avrebbe mantenendo la politica finora attuata. I costi di terzi si situano 130 milioni di franchi al di sotto dei dati di riferimento. Ciò è dovuto in particolare al calo degli importi degli ammortamenti e a canoni d'affitto più vantaggiosi.

Tra il 2005/07 e il 2017 si prevede un aumento a 2,92 miliardi di franchi delle altre sovvenzioni (in particolare dei pagamenti diretti) a seguito del trasferimento di fondi dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti nel quadro della PA 2011. I pagamenti diretti più elevati non consentiranno di compensare pienamente l'aumento dei costi rilevato tra il 2005/07 e il 2017, ragion per cui si avrà una lieve flessione del reddito d'impresa netto settoriale (retribuzione per il lavoro e il capitale propri) da 2,62 a 2,52 miliardi di franchi (-4 %). Attraverso la PA 14-17 il reddito settoriale rimarrà tuttavia costante rispetto al valore del 2013. Mantenendo invariati gli strumenti disponibili attualmente (riferimento), il reddito settoriale subirebbe una flessione di circa 100 milioni di franchi a causa dell'aumento più marcato dei costi.

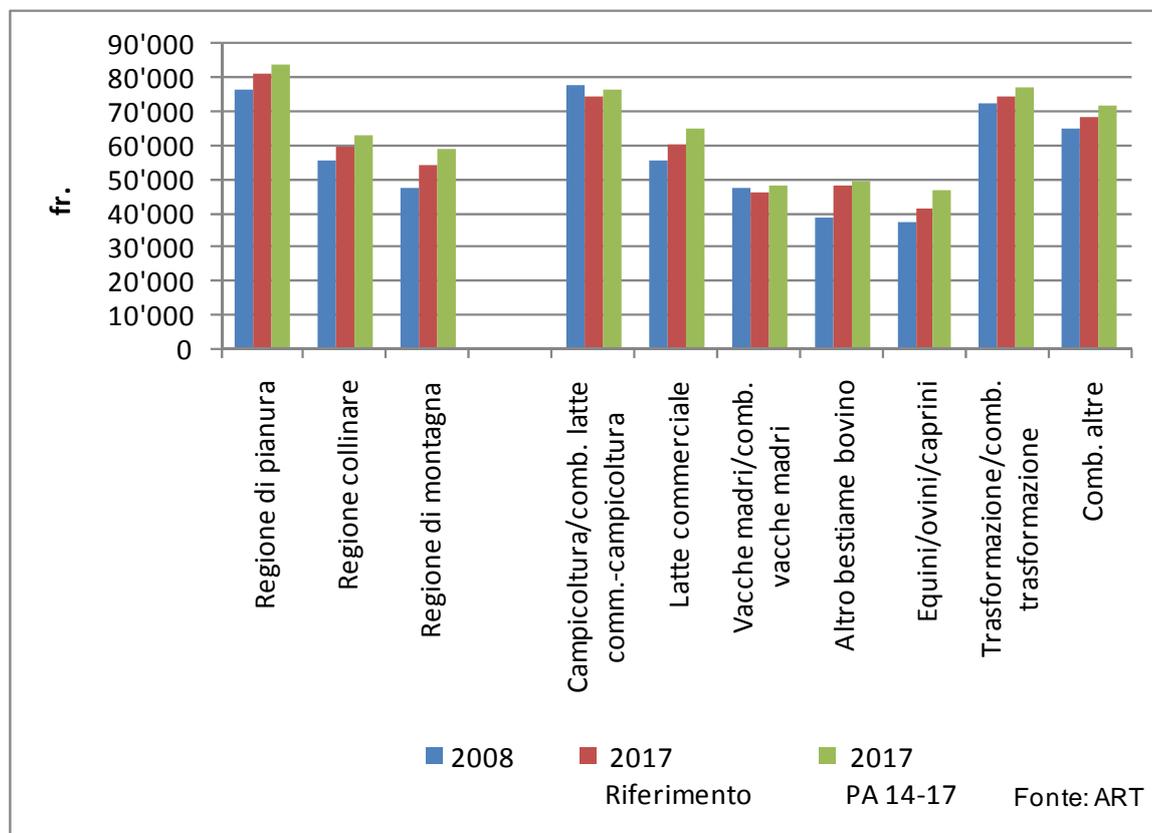
Figura 47

### Effetti della PA 14-17 sul reddito settoriale



Secondo i calcoli di SWISSLand, nel periodo tra il 2008 e il 2017 il reddito agricolo a livello di singole aziende dovrebbe aumentare mediamente del 13 per cento. Ipotizzando un rincaro dell'1 per cento annuo, il potere d'acquisto delle famiglie contadine migliorerà. L'aumento risultante dalla PA 14-17 è del 6 per cento circa superiore a quello dello scenario di riferimento e pertanto coincide con le previsioni formulate per il reddito settoriale. L'aumento maggiore sul fronte dei redditi, pari presumibilmente al 24 per cento, si segnala nella regione di montagna. I calcoli su modello prevedono un aumento dei redditi anche nella regione di pianura e in quella collinare, tuttavia soltanto rispettivamente del 9 e del 13 per cento. Tali calcoli mostrano inoltre che con la PA 14-17 tutti i tipi di azienda avranno risultati migliori per quanto concerne i redditi rispetto a ciò che sarebbe il caso mantenendo la politica finora attuata.

**Effetti della PA 14-17 sul reddito agricolo secondo le regioni e i tipi di azienda**



Questi calcoli mostrano che i limiti di spesa proposti consentono uno sviluppo socialmente sostenibile. Anche in futuro, la cessazione dell'attività coinciderà prevalentemente con l'avvicendamento generazionale.

Si attendono risvolti positivi anche per quanto riguarda la competitività e in ambito ecologico (biodiversità, efficienza nell'impiego di azoto, fosforo e risorse). I modelli utilizzati non consentono di fare previsioni sull'effetto di nuovi strumenti come ad esempio i contributi per l'efficienza delle risorse o quelli per la qualità del paesaggio. Tuttavia, si può partire dal presupposto che essi avranno un impatto positivo nei vari ambiti per i quali sono stati posti degli obiettivi.

**4.5 Valutazione della sostenibilità della PA 14-17**

**4.5.1 Metodo e indicatori**

La valutazione dell'evoluzione della sostenibilità dell'agricoltura alle condizioni quadro della PA 14-17 si basa sul concetto utilizzato anche per il bilancio presentato al numero 1.2.2.1. Laddove opportuno, gli indicatori sono stati integrati con quelli che scaturiscono dallo strumento per la valutazione della sostenibilità dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (indicatori del Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile o criteri CISvS). Conformemente a un principio fondamentale

della valutazione della sostenibilità<sup>205</sup>, gli elementi importanti della PA 14-17 sono stati discussi ed elaborati nel quadro di un procedimento iterativo unitamente alle cerchie interessate. A tal fine, nel luglio 2010 l'UFAG ha istituito il “Gruppo d'accompagnamento PA 14-17” composto da rappresentanti delle cerchie interessate e il “Gruppo di specialisti Esecuzione Cantoni”. Per ciascun gruppo si sono svolte tre riunioni, nel corso delle quali i partecipanti hanno potuto esporre i loro punti di vista e integrare le loro proposte nel processo in corso. La partecipazione attiva è stata garantita altresì in relazione ai lavori preliminari sostanziali per la PA 14-17, alla strategia della qualità (cfr. n. 2.2.1.1) e all'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti (cfr. n. 2.3).

Nel processo sulla valutazione della sostenibilità della PA 14-17 rientrano anche gli obiettivi formulati al numero 1.6 e la strategia di valutazione decisa dall'UFAG allo stesso ritmo delle tappe della PA.

Per la valutazione seguente vengono impiegati i simboli sviluppati per il sistema d'indicatori MONET<sup>206</sup>.

Tendenza	Valutazione
↗ Incremento	+ Miglioramento (maggior sostenibilità)
↘ Calo	- Peggioramento (minor sostenibilità)
→ Nessuna variazione di rilievo	≈ Neutra
~ Irregolare	□ Nessuna indicazione

## 4.5.2 Economia

### *Rinnovamento del capitale*

A causa del progresso tecnico e delle variazioni nella domanda, sarà necessario anche in futuro procedere ad adeguamenti strutturali nelle aziende.

Alla luce del previsto sviluppo delle condizioni quadro economiche e finanziarie per l'agricoltura, è molto probabile che anche in futuro vi sarà un numero sufficiente di aziende in grado di effettuare gli accantonamenti necessari per investimenti in sostituzioni e ampliamenti. Visto che la PA 14-17 non prevede misure supplementari specifiche in questo ambito, il suo impatto su questo indicatore dovrebbe essere pari a zero.

<sup>205</sup> Cfr. Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2008): Nachhaltigkeitsbeurteilung, Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.

<sup>206</sup> MONET è un sistema d'indicatori per il monitoraggio dello sviluppo sostenibile in Svizzera. Misura e documenta la situazione attuale e l'evoluzione, in Svizzera, per quanto concerne gli aspetti sociali, economici ed ecologici dello sviluppo sostenibile. MONET è frutto della collaborazione tra l'Ufficio federale di statistica (UST), l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).

## Conseguenze

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
→ Costante	→ Nessuna variazione di rilievo	→ Nessuna variazione di rilievo	≈ Neutro

### *Suolo (quantità)*

Dai calcoli di ART sugli effetti della PA 14-17 si evince che l'agricoltura continuerà a gestire la superficie coltivabile a sua disposizione. Siccome attualmente non vi sono segnali che indicano una diminuzione della pressione esercitata dai settori non agricoli sui terreni coltivabili (insediamenti, spazio per i corsi d'acqua), occorre prevedere un'ulteriore diminuzione di queste superfici.

Nell'ambito della PA 14-17 si propone di non versare più pagamenti diretti per superfici in perimetri vincolanti delle zone edificabili e di potenziare il diritto di ricorso delle autorità in caso di azzonamento di superfici per l'avvicendamento delle colture. Viene così creato un incentivo a ridurre la perdita di terreni coltivati, ragion per cui l'impatto della PA 14-17 va ritenuto positivo. Affinché vi sia un'inversione di tendenza sono indispensabili provvedimenti più incisivi nel diritto sulla pianificazione del territorio.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
→ Costante	↘ Calo	↘ Calo	+ Positivo

### *Evoluzione della produttività del lavoro*

Dati la prossimità dell'agricoltura al mercato, il rafforzamento della strategia della qualità e gli strumenti federali orientati verso gli obiettivi nel campo dei pagamenti diretti (contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento), è molto probabile che il volume di produzione potrà essere mantenuto senza un aumento sproporzionato dei costi. Vi sarà quindi un valore aggiunto lordo stabile (a prezzi costanti). Ciò trova conferma anche nei calcoli su modello di ART. Parallelamente si verificherà un ulteriore calo della manodopera impiegata correlato allo sviluppo delle strutture aziendali e all'utilizzo di tecniche che riducono il volume di lavoro. Un contributo in tal senso è fornito dal sistema rivisto dei pagamenti diretti, poiché i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni vengono separati dagli aspetti sociali (contributi d'adeguamento). Nel complesso si può quindi partire dal presupposto che la produttività del lavoro continuerà ad aumentare al ritmo rilevato finora.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	↗ Incremento	+ Positivo

### 4.5.3 Ecologia

#### *Superfici per la promozione della biodiversità (ex superfici di compensazione ecologica)*

Nell'ambito dei pagamenti diretti, la PA 14-17 prevede una maggiore promozione della qualità delle superfici per la biodiversità. La sostituzione del termine utilizzato attualmente, ossia "superfici di compensazione ecologica", con "superfici per la promozione della biodiversità" è l'espressione di un rafforzamento dell'iniziativa individuale e dell'impegno su base volontaria. Le modifiche a livello del sistema dei pagamenti diretti potrebbero tradursi in una lieve estensione delle superfici per la promozione della biodiversità e soprattutto in un miglioramento della loro qualità biologica. Tuttavia, per svilupparsi, la biodiversità richiede tempo e a breve non vi sarà un'inversione di tendenza nell'evoluzione dello stato della biodiversità.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	↗ Incremento	+ Positivo

#### *Vendite di prodotti fitosanitari*

L'ulteriore progresso tecnico e la necessità, dettata da motivi economici, di utilizzare con parsimonia i prodotti, spingono lievemente al ribasso le vendite di prodotti fitosanitari. I cambiamenti delle condizioni climatiche e la maggiore interconnessione tra superfici naturali e rurali potrebbero tuttavia rendere necessario spandere quantitativi maggiori di prodotti fitosanitari. Mediante i contributi per l'efficienza delle risorse previsti nell'ambito della PA 14-17 possono essere sostenute misure per una distribuzione dei prodotti fitosanitari più rispettosa dell'ambiente (p.es. trattamenti sulla pagina inferiore della foglia). Tali misure, unitamente alla verifica dei principi attivi omologati da tempo (cfr. n. 1.1.1.2.2), comportano una minore immissione di prodotti fitosanitari nell'ambiente e in particolare nelle acque di falda e superficiali.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↘ Calo	↘ Calo	→ Nessuna variazione di rilievo	+ Positivo

#### *Efficienza del fosforo*

Grazie alle misure mirate nell'ambito dei pagamenti diretti, è molto probabile che vi sarà una lieve flessione del numero di animali e di conseguenza un minor volume di concimi aziendali rispetto ad oggi. In diversi settori, come ad esempio quello della detenzione di bestiame lattifero, il progresso tecnico determinerà un ulteriore aumento dell'efficienza. I miglioramenti previsti a livello di gestione delle forniture di concimi aziendali, lo strumento vigente in virtù dell'articolo 62a LPaC e i nuovi contributi per l'efficienza delle risorse che saranno introdotti con la PA 14-17 permetteranno di aumentare ulteriormente, entro il 2020, l'efficienza del fosforo.

## Conseguenze

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	↗ Incremento	+ Positivo

### *Efficienza dell'azoto*

L'efficienza dell'azoto subirà gli effetti positivi dei miglioramenti previsti a livello di gestione delle forniture di concimi aziendali e della promozione di tecniche di spandimento che comportano basse emissioni (tubi flessibili). Si prevede pertanto un miglioramento dell'efficienza.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	↗ Incremento	+ Positivo

### *Efficienza energetica*

Il sistema rivisto dei pagamenti diretti e in particolare i previsti contributi per l'efficienza delle risorse, il mantenimento dei programmi sulle risorse e diverse misure a livello di miglioramenti strutturali avranno risvolti positivi sull'efficienza dell'energia. Con la PA 14-17 l'efficienza energetica nell'agricoltura dovrebbe pertanto aumentare. Un ulteriore effetto positivo potrebbe essere dato da diversi elementi d'influsso come la politica energetica (rimunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica ottenuta da energie rinnovabili), la politica climatica (legge sul CO<sub>2</sub>), il progresso tecnico (maggiore efficienza nella fabbricazione di mezzi di produzione) e le forze di mercato (aumento dei prezzi delle energie fossili).

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	→ Nessuna variazione di rilievo	↗ Incremento	+ Positivo

## 4.5.4 Aspetti sociali

### *Formazione*

Le esigenze poste ai gestori in materia di formazione sono destinate ad aumentare ulteriormente nei prossimi anni (p.es. più libertà imprenditoriale, ma al contempo maggiori rischi; pressione esercitata dai costi; aumento dell'efficienza nell'impiego delle risorse). Visto il numero di apprendisti, è molto probabile che a lungo termine (orizzonte temporale di 30 anni) si potrà contare su circa 25 000 agricoltori diplomati. Siccome in quest'arco di tempo il numero di agricoltori che cessano l'attività rimarrà costante, la quota di gestori ben formati aumenterà rispetto ad oggi. In questi ultimi anni si è proceduto a una reimpostazione della formazione agricola e del perfezionamento professionale. È quindi stata creata la base per poter far fronte alle sfide future. La PA 14-17 non comporterà innovazioni di rilievo nel settore della formazione.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	↗ Incremento	≈ Neutro

### *Qualità di vita rispetto al resto della popolazione*

La PA 14-17 crea condizioni quadro relativamente stabili per l'agricoltura svizzera. Da un lato si parte dal presupposto che in questo periodo non vi sarà un'apertura del mercato di ampia portata e dall'altro non vi sono variazioni, in termini nominali, rispetto agli anni scorsi per quanto concerne l'entità dei mezzi finanziari. In linea di principio è pertanto molto probabile che dal prossimo sondaggio sull'indice della qualità di vita nell'agricoltura, previsto nel 2015, scaturiranno risultati migliori rispetto al 2009. D'altro canto le previsioni sui risultati di sondaggi futuri vanno prese con la dovuta cautela, ragion per cui si rinuncia ad esprimersi in merito all'evoluzione di questo indicatore.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2005-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
→ Costante	↘ Calo	□ Nessuna indicazione	□ Nessuna indicazione

### *Reddito rispetto al resto della popolazione*

Dal profilo della sostenibilità (equità) è importante che l'evoluzione del reddito nel settore agricolo (media) segua quella del resto della popolazione. La situazione ottimale si avrebbe se il divario diminuisse. Visto che con la PA 14-17, eccezion fatta per la riduzione del dazio sui cereali panificabili, i disciplinamenti del mercato non subiscono variazioni, l'importo totale dei fondi della Confederazione a favore dell'agricoltura rimane costante e attraverso l'adeguamento degli strumenti dei pagamenti diretti migliora l'efficienza del trasferimento (cfr. n. 4.4), si prevede un'evoluzione positiva del reddito. Dovrebbe quindi essere possibile ridurre il divario rispetto al resto della popolazione<sup>207</sup>.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	→ Costante	≈ Neutro

<sup>207</sup> Il profitto del lavoro, ossia il parametro utilizzato per il confronto fra i redditi, non dipende soltanto dalle condizioni quadro della politica agricola, bensì anche dall'evoluzione generale degli interessi. Se, contrariamente alle aspettative, gli interessi dovessero aumentare considerevolmente negli anni 2014-2017, vi sarebbero ripercussioni anche sul profitto del lavoro e sullo scarto rispetto ai redditi del resto della popolazione.

#### 4.5.5 Altri indicatori CISvS

##### *Debito pubblico sopportabile a lungo termine (uscite dello Stato per l'agricoltura)*

In termini nominali i limiti di spesa per gli anni 2014-2017 dovrebbero rimanere praticamente costanti rispetto ad oggi. La quota delle uscite per l'agricoltura e l'alimentazione rispetto a quelle totali della Confederazione dovrebbe pertanto diminuire ulteriormente.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↘ Calo	↘ Calo (reale)	↘ Calo (reale)	+ Positivo

##### *Competitività*

Il rafforzamento della strategia della qualità, la riduzione puntuale della protezione doganale (cereali panificabili), la soppressione di disposizioni a livello di pagamenti diretti che ostacolano la concorrenza, la chiara distinzione tra pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e contributi d'adeguamento nonché il miglioramento delle condizioni quadro per la paragricoltura (in particolare l'agriturismo) contribuiranno a migliorare la competitività del settore.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	↗ Incremento	+ Positivo

##### *Efficienza nell'impiego delle risorse*

Il fatto che, in termini nominali, i fondi federali disponibili rimarranno costanti implica che i miglioramenti nel grado di raggiungimento degli obiettivi devono essere ottenuti aumentando l'efficienza. I potenziali di miglioramento nel settore delle risorse ecologiche sono dati dalle proposte di orientare ancor meglio i pagamenti diretti verso gli obiettivi e dalla limitazione dei fondi destinati a tale scopo al livello necessario per il raggiungimento degli obiettivi. Oltre al mantenimento della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e alla promozione di progetti, realizzati su base volontaria, per il miglioramento dell'impiego sostenibile delle risorse naturali, la PA 14-17 prevede l'introduzione di contributi per l'efficienza delle risorse volti a promuovere temporaneamente tecniche e innovazioni aziendali rispettose delle risorse.

Direzione sostenibilità	Tendenza 2000-2009	Tendenza 2010-20 (incl. impatto PA 14-17)	Impatto PA 14-17
↗ Incremento	↗ Incremento	↗ Incremento	+ Positivo

#### 4.5.6 Bilancio

Attraverso la PA 14-17 rimangono relativamente stabili le condizioni quadro economiche e il sostegno finanziario da parte della Confederazione. Ciò ha un impatto

in linea di massima positivo sulle tendenze di diversi indicatori. La PA 14-17 non contiene proposte concrete per tutti i settori per i quali sono stati elaborati degli indicatori, le quali possono esercitare un influsso sulla loro evoluzione (rinnovamento del capitale, formazione). Sulla maggior parte degli indicatori le proposte della PA 14-17 hanno tuttavia effetti positivi. Essi sono riconducibili in particolare alle proposte di sviluppo del sistema dei pagamenti diretti e alla promozione della strategia della qualità. Si prevede un ulteriore peggioramento della situazione per quanto riguarda la perdita di terreni coltivati nonostante con la PA 14-17 vengano creati incentivi per ridurla. Per invertire la tendenza sono indispensabili misure più incisive nel diritto sulla pianificazione del territorio.

Tabella 47

**Effetti della PA 14-17 sulla sostenibilità**

Dimensione	Indicatore	Impatto PA 14-17	
Economia	Rinnovamento del capitale	≈	Neutro
	Suolo (quantità)	≈	Positivo
	Produttività del lavoro	+	Positivo
Ecologia	Superfici per la promozione della biodiversità	+	Positivo
	Vendite di prodotti fitosanitari	+	Positivo
	Efficienza del fosforo	+	Positivo
	Efficienza dell'azoto	+	Positivo
	Efficienza energetica	+	Positivo
Aspetti sociali	Formazione	≈	Neutro
	Qualità di vita a confronto	□	Nessuna indicazione
	Redditi a confronto	+	Positivo
Altri indicatori CISvS	Debito pubblico	+	Positivo
	Competitività	+	Positivo
	Efficienza delle risorse e verità dei costi	+	Positivo

## Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AFD	Amministrazione federale delle dogane
ALSA&ASP	Accordo con l'UE nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ART	Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon
Art.	Articolo
ASA 2011	Amministrazione del settore agricolo 2011
Bio	Agricoltura biologica
BNS	Banca nazionale svizzera
CDA	Conferenza dei direttori dell'agricoltura
CE	Comunità europea
CEA	Conto economico dell'agricoltura
CEg	PPD/PEV/glp
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CFF	Controllo federale delle finanze
cfr.	Confronta
CISvS	Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile
CN	Carico normale
Contributi DACDP	Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione
Contributi UBGFG	Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS <b>101</b>
Cpv.	Capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DEA	Data Envelopment Analysis
DF	Decreto federale
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DOC	Denominazione d'origine controllata (CH)

ecc.	Eccetera
EED	Elaborazione elettronica dei dati
EIA	Esame dell'impatto sull'ambiente
ESB	Encefalopatia spongiforme dei bovini (malattia della mucca pazza)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma
FF	Foglio federale
FMI	Fondo monetario internazionale
fr.	Franco
GRA	Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases
ha	Ettaro
HODUFLU	Applicazione web per agevolare la documentazione e l'amministrazione dei flussi di concimi aziendali
IFN	Inventario forestale nazionale svizzero
incl.	Incluso
INPC	Indice nazionale dei prezzi al consumo
kg	Chilogrammo
LAAgr	Legge federale del 4 ottobre 1985 sull'affitto agricolo; RS <b>221.213.2</b>
LAF	Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura; RS <b>836.1</b>
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (legge sull'agricoltura); RS <b>910.1</b>
Lett.	Lettera
LFE	Legge del 1° luglio 1966 sulle epizootie; RS <b>916.40</b>
LFo	Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (legge forestale); RS <b>921.0</b>
LIM	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (RS <b>901.1</b> )
LPAc	Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque; RS <b>814.20</b>
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (legge sulla protezione dell'ambiente); RS <b>814.01</b>
LPN	Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio; RS <b>451</b>
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (legge sulla pianificazione del territorio); RS <b>700</b>
LS	Limite di spesa
LULUCF	Land Use and Land Use Changes and Forestry

MERCOSUR	Mercado Comùn del Sur; acronimo per il mercato comune dell'America del Sud
mio.	Milione
MONET	Sistema d'indicatori sullo sviluppo sostenibile in Svizzera
N	Azoto
N.	Numero
NH <sub>3</sub>	Ammoniaca
NO <sub>3</sub>	Nitrati
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
NPR	Nuova politica regionale, legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale; RS <b>901.0</b>
OCCamp	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i contributi di superficie e di trasformazione nella campicoltura (ordinanza sui contributi nella campicoltura); RS <b>910.17</b>
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Parigi
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMSt	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura (ordinanza sui miglioramenti strutturali); RS <b>913.1</b>
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPD	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (ordinanza sui pagamenti diretti); RS <b>910.13</b>
OQE	Ordinanza del 4 aprile 2011 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica); RS <b>910.14</b>
OSPAR	Convenzione del 22 settembre 1992 per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale
OTerm	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (ordinanza sulla terminologia agricola); RS <b>910.91</b>
P	Fosforo
p.es.	Per esempio
PA	Politica agricola
PA 14-17	Politica agricola 2014-2017 (evoluzione della politica agricola)
PA 2002	Politica agricola 2002 (ulteriore sviluppo della politica agricola)
PA 2007	Politica agricola 2007 (evoluzione della politica agricola)
PA 2011	Politica agricola 2011 (evoluzione della politica agricola)
PAC	Politica agricola comune dell'UE

PER	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
PF	Prodotti fitosanitari
PI	Produzione integrata
PNR 48	Programma nazionale di ricerca “Paesaggi e habitat dell'arco alpino”
REL	Raggio d’esercizio d'uso locale
RICA	Rete d'informazione contabile agricola
risp.	Rispettivamente
RS	Raccolta sistematica delle leggi federali
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SAgrC	Superfici agricole di cura
SAU	Superficie agricola utile
SCE	Superficie di compensazione ecologica
seco	Segreteria di Stato per l'economia
SEst	Superficie d’estivazione
SILAS	Sistema settoriale d'informazione e previsione per l'agricoltura svizzera
SPA	Sottoprodotti di origine animale
SPB	Superfici per la promozione della biodiversità
SSRA	Sistema di stabulazione particolarmente rispettoso degli animali
SUSA	Scuola universitaria svizzera di agronomia
t	Tonnellata
t PM	Tonnellata di peso alla macellazione
TI RFGAA	Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura
TSM	Fiduciaria Latte
UBG	Unità di bestiame grosso
UBGFG	Unità di bestiame grosso che consuma foraggio grezzo
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
ULA	Unità di lavoro annuale
ULAF	Unità di lavoro annuale della famiglia
URA	Uscita regolare all’aperto
USC	Unione svizzera dei contadini

USM	Unità standard di manodopera
UST	Ufficio federale di statistica

# Legge federale sull'agricoltura

(Legge sull'agricoltura, LAgr)

*Disegno*

## Modifica del ...

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del ...<sup>1</sup>,  
*decreta:*

### I

La legge del 29 aprile 1998<sup>2</sup> sull'agricoltura è modificata come segue:

*Art. 2 cpv. 1 lett. b e 3*

<sup>1</sup> La Confederazione prende segnatamente i seguenti provvedimenti:

- b. promuove, mediante pagamenti diretti, le prestazioni d'interesse generale fornite dalle aziende contadine che coltivano il suolo;

<sup>3</sup> I provvedimenti ai sensi del capoverso 1 sostengono l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia comune della qualità.

*Art. 11*                    Miglioramento della qualità e della sostenibilità

<sup>1</sup> La Confederazione può sostenere, a titolo sussidiario, provvedimenti collettivi dei produttori, dei trasformatori o dei commercianti che contribuiscono a migliorare la qualità e la sostenibilità dei prodotti e dei processi.

<sup>2</sup> I provvedimenti devono:

- a. contribuire a promuovere l'innovazione, la collaborazione lungo la filiera del valore aggiunto o la partecipazione a programmi di assicurazione della qualità;
- b. implicare la partecipazione dei produttori e andare a loro beneficio in maniera preponderante;
- c. essere coordinati dall'organizzazione di produttori o di categoria del settore interessato.

<sup>3</sup> La Confederazione sostiene:

- a. lo studio preliminare;

<sup>1</sup> FF 2011...

<sup>2</sup> RS 910.1

- b. la fase iniziale dell'attuazione del provvedimento;
- c. la partecipazione dei produttori a programmi di assicurazione della qualità.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale stabilisce le condizioni per la concessione del sostegno ai provvedimenti.

*Art. 12 cpv. 2 e 3*

<sup>2</sup> A tal fine, la Confederazione può sostenere anche provvedimenti di comunicazione concernenti le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura.

<sup>3</sup> Può provvedere al coordinamento, in Svizzera e all'estero, dei provvedimenti sostenuti.

*Art. 14 cpv. 4*

<sup>4</sup> La Confederazione può definire contrassegni ufficiali per le designazioni previste dal presente articolo nonché dagli articoli 15, 16 e 63 capoverso 1 lettere a e b. Può dichiararne obbligatorio l'utilizzo.

*Art. 28 cpv. 2*

<sup>2</sup> Il Consiglio federale può applicare singole disposizioni, in particolare l'articolo 38, anche al latte di capra e di pecora.

*Sezione 2 (art. 30–36b)*

*Abrogata*

*Art. 38 cpv. 3*

*Abrogato*

*Art. 39 cpv. 3*

*Abrogato*

*Art. 40–42*

*Abrogati*

*Art. 46 cpv. 3 lett. b*

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può prevedere deroghe per:

- b. le aziende che svolgono un'attività d'interesse pubblico d'importanza regionale smaltendo, nell'alimentazione dei suini, sottoprodotti di aziende di trasformazione del latte e di prodotti alimentari.

*Art. 52* Contributi per sostenere la produzione di uova indigene

La Confederazione può versare contributi per finanziare i provvedimenti di valorizzazione a favore della produzione indigena di uova.

*Art. 54* Contributo per singole colture

<sup>1</sup> La Confederazione può versare contributi per singole colture al fine di mantenere la capacità di produzione e la funzionalità di singole filiere di trasformazione per un approvvigionamento adeguato della popolazione.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale definisce le colture e stabilisce l'importo dei contributi.

*Art. 55 e 56*

*Abrogati*

*Art. 58 cpv. 2*

*Abrogato*

*Art. 59*

*Abrogato*

*Art. 66*

*Abrogato*

## **Titolo terzo: Pagamenti diretti**

### **Capitolo 1: Disposizioni generali**

*Art. 70* Principio

<sup>1</sup> Per promuovere le prestazioni d'interesse generale, ai gestori di aziende agricole vengono versati pagamenti diretti.

<sup>2</sup> I pagamenti diretti comprendono:

- a. contributi per il paesaggio rurale;
- b. contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento;
- c. contributi per la biodiversità;
- d. contributi per la qualità del paesaggio;
- e. contributi per i sistemi di produzione;
- f. contributi per l'efficienza delle risorse;
- g. contributi d'adeguamento.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale stabilisce l'importo dei contributi. A tal riguardo tiene conto della portata delle prestazioni d'interesse generale fornite, del dispendio correlato alla fornitura di tali prestazioni e del ricavo ottenibile sul mercato.

*Art. 70a (nuovo) Condizioni*

<sup>1</sup> I pagamenti diretti vengono versati se:

- a. l'azienda coltiva il suolo ed è contadina;
- b. viene fornita la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate;
- c. sono rispettate le disposizioni della legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali determinanti per la produzione agricola;
- d. le superfici non si trovano in perimetri vincolanti delle zone edificabili secondo la legislazione sulla pianificazione del territorio;
- e. nell'azienda gestita viene raggiunto un volume di lavoro minimo in unità standard di manodopera;
- f. una quota minima dei lavori viene svolta da manodopera dell'azienda;
- g. il gestore non supera un determinato limite d'età;
- h. il gestore possiede una formazione di base agricola.

<sup>2</sup> La prova che le esigenze ecologiche sono rispettate implica:

- a. una detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie;
- b. un bilancio di concimazione equilibrato;
- c. una quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità;
- d. la gestione conforme alle prescrizioni di oggetti in inventari d'importanza nazionale secondo la legge federale del 1° luglio 1966<sup>3</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio;
- e. un avvicendamento disciplinato delle colture;
- f. un'idonea protezione del suolo;
- g. una selezione e un'utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale:

- a. concretizza la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate;
- b. fissa i valori e le esigenze giusta il capoverso 1 lettere a ed e-h;
- c. può stabilire deroghe al capoverso 1 lettera a per il contributo d'estivazione nonché per i contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio;
- d. può stabilire deroghe al capoverso 1 lettera h.

<sup>3</sup> RS 451

<sup>4</sup> Il Consiglio federale può definire ulteriori condizioni e oneri per il versamento dei pagamenti diretti. In particolare può stabilire le superfici per le quali vengono versati contributi.

*Art. 70b (nuovo)* Condizioni particolari per la regione d'estivazione

<sup>1</sup> I contributi nella regione d'estivazione vengono versati a gestori di un'azienda d'estivazione, di un'azienda con pascoli comunitari o di una superficie d'estivazione.

<sup>2</sup> Il Consiglio stabilisce condizioni di gestione per la regione d'estivazione che corrispondono alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate.

<sup>3</sup> Le esigenze giusta l'articolo 70a capoverso 1 lettere e-h non devono essere adempiute nella regione d'estivazione.

## **Capitolo 2: Contributi**

*Art. 71* Contributi per il paesaggio rurale

<sup>1</sup> Per preservare l'apertura del paesaggio rurale vengono versati contributi per il paesaggio rurale. I contributi comprendono:

- a. un contributo per ettaro, graduato secondo le zone, al fine di promuovere la gestione nelle singole zone;
- b. un contributo legato alla difficoltà per ettaro, graduato secondo la declività e il tipo di utilizzazione in zone declive e zone in forte pendenza, al fine di promuovere la gestione in condizioni topografiche difficili;
- c. un contributo d'estivazione per unità di bestiame grosso estivata, graduato secondo la categoria di animali o secondo il carico usuale, al fine di promuovere la gestione di aziende d'estivazione e pascoli d'estivazione.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale definisce per il contributo d'estivazione il carico consentito e le categorie di animali per le quali viene versato il contributo.

<sup>3</sup> I Cantoni possono versare una parte del contributo d'estivazione a persone che, pur non essendo gestori, si occupano dell'infrastruttura in questione e provvedono alle necessarie migliorie alpestri.

*Art. 72* Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

<sup>1</sup> Per garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari vengono versati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. I contributi comprendono:

- a. un contributo di base unitario per ettaro in tutte le zone, al fine di mantenere la capacità di produzione;
- b. un contributo unitario per ettaro in tutte le zone, al fine di garantire una quota adeguata di superfici coltivate aperte e superfici con colture perenni;

- c. un contributo legato alla difficoltà per ettaro, graduato secondo le zone, nella regione di montagna e collinare, al fine di mantenere la capacità di produzione in condizioni climatiche difficili.

<sup>2</sup> Per la superficie inerbita i contributi sono versati soltanto se viene raggiunta una densità minima di animali. Il Consiglio federale definisce la densità minima di animali da reddito che consumano foraggio grezzo.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può versare contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento per superfici nel territorio estero della zona di confine giusta l'articolo 43 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005<sup>4</sup> sulle dogane.

#### *Art. 73* Contributi per la biodiversità

<sup>1</sup>Per promuovere e mantenere la biodiversità vengono versati contributi per la biodiversità. I contributi comprendono:

- a. un contributo per ettaro, graduato secondo il tipo e il livello qualitativo della superficie per la promozione della biodiversità, graduato secondo le zone, al fine di promuovere la diversità di specie e habitat naturali;
- b. un contributo per ettaro, graduato secondo il tipo di superficie per la promozione della biodiversità, graduato secondo le zone, al fine di promuovere l'interconnessione;
- c. un contributo per ettaro, graduato secondo il tipo della superficie per la promozione della biodiversità, al fine di valorizzare e creare superfici per la promozione della biodiversità.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce per quali tipi di superfici per la promozione della biodiversità vengono versati contributi.

<sup>3</sup> Per l'interconnessione di superfici per la promozione della biodiversità la Confederazione versa al massimo l'80 per cento dei contributi. I Cantoni garantiscono il finanziamento residuo.

#### *Art. 74* Contributi per la qualità del paesaggio

<sup>1</sup>Per salvaguardare, promuovere e sviluppare la varietà del paesaggio rurale vengono versati contributi per la qualità del paesaggio.

<sup>2</sup> La Confederazione mette a disposizione dei Cantoni mezzi finanziari, per ettaro o per carico normale, se:

- a. i Cantoni o altri enti regionali hanno stabilito obiettivi e definito provvedimenti impostati su tali obiettivi;
- b. i Cantoni hanno concluso con i gestori accordi di gestione corrispondenti a tali provvedimenti; e

<sup>4</sup> RS 631.0

- c. gli obiettivi e i provvedimenti adempiono le condizioni per uno sviluppo sostenibile del territorio.

<sup>3</sup> La quota della Confederazione ammonta al massimo all'80 per cento dei contributi concessi dal Cantone. I Cantoni utilizzano i fondi applicando una chiave specifica del progetto per le prestazioni stabilite nell'accordo di gestione.

*Art. 75* Contributi per i sistemi di produzione

<sup>1</sup> Per promuovere forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali vengono versati contributi per i sistemi di produzione. I contributi comprendono:

- a. un contributo per ettaro, graduato secondo il tipo di utilizzazione, al fine di promuovere sistemi di produzione applicati nell'intera azienda;
- b. un contributo per ettaro, al fine di promuovere una produzione vegetale e animale che limita l'uso di determinati mezzi di produzione;
- c. un contributo per unità di bestiame grosso, graduato secondo le categorie di animali, al fine di promuovere forme di produzione particolarmente rispettose degli animali.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce quali provvedimenti vengono promossi.

*Art. 76* Contributi per l'efficienza delle risorse

<sup>1</sup> Per utilizzare in maniera sostenibile risorse quali suolo, acqua e aria nonché per accrescere l'efficienza dell'impiego dei mezzi di produzione vengono versati contributi per l'efficienza delle risorse.

<sup>2</sup> I contributi sono concessi per provvedimenti volti a introdurre tecniche rispettose delle risorse. Essi sono temporanei.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale stabilisce quali provvedimenti vengono promossi. I contributi sono concessi se:

- a. è dimostrata l'efficacia del provvedimento;
- b. il provvedimento è portato avanti anche al termine della promozione;
- c. in tempi prevedibili il provvedimento è economicamente sostenibile per le aziende agricole.

**Art. 77** Contributi d'adeguamento

<sup>1</sup> Per garantire uno sviluppo socialmente sostenibile vengono versati contributi d'adeguamento.

<sup>2</sup> I contributi d'adeguamento sono calcolati sulla base dei crediti autorizzati, dedotte le uscite per i contributi secondo gli articoli 71-76, 77a e 77b nonché l'articolo 62a della legge del 24 gennaio 1991<sup>5</sup> sulla protezione delle acque.

<sup>3</sup> I contributi d'adeguamento sono versati in relazione alle persone. Il contributo per la singola azienda è stabilito in base alla differenza tra i pagamenti diretti generali prima del cambio di sistema e i contributi giusta gli articoli 71 capoverso 1 lettere a e b e 72 dopo il cambio di sistema. La differenza è stabilita sulla base delle strutture che un'azienda presentava prima del cambio di sistema.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale stabilisce:

- a. i gestori che hanno diritto ai contributi;
- b. il calcolo dei contributi per la singola azienda;
- c. i valori limite relativi al reddito e alla sostanza imponibili del gestore, a partire dai quali i contributi vengono ridotti o non sono versati; per i gestori coniugati stabilisce valori limite più elevati.

<sup>5</sup> I contributi d'adeguamento possono essere versati ancora per un determinato periodo alle persone che hanno cessato la gestione. Delle condizioni giusta l'articolo 70a si applica soltanto il limite d'età.

**Art. 85 cpv. 3**

<sup>3</sup> Se i rimborsi e gli interessi superano il fabbisogno del Cantone, l'Ufficio federale può provvedere affinché la quota federale dei mezzi finanziari inutilizzati:

- a. sia restituita e accordata a un altro Cantone; o
- b. sia messa a disposizione del Cantone per crediti d'investimento.

**Art. 86a cpv. 3**

<sup>3</sup> Gli aiuti per la riqualificazione sono versati al più tardi sino alla fine del 2019.

**Art. 87 cpv. 2**

*Abrogato*

**Art. 89a (nuovo)** Neutralità concorrenziale

<sup>1</sup> I provvedimenti sono impostati in modo da garantirne la neutralità concorrenziale nei confronti delle imprese artigianali direttamente interessate presenti nell'immediato raggio d'attività.

<sup>5</sup> **RS 814.20**

<sup>2</sup> Il Cantone accerta, prima dell'approvazione del progetto, se la neutralità concorrenziale è data.

<sup>3</sup> Una volta accertata con decisione passata in giudicato, la neutralità concorrenziale non può più essere impugnata.

<sup>4</sup> Le imprese artigianali, che entro il termine di pubblicazione cantonale non si sono avvalse dei mezzi di ricorso in relazione alla neutralità concorrenziale, non possono più presentare ricorso in un procedimento successivo.

*Art. 97 cpv. 1 e 7*

<sup>1</sup> Il Cantone approva i progetti di bonifiche fondiari, di edifici agricoli e di sviluppo regionale per i quali la Confederazione accorda contributi.

<sup>7</sup> L'Ufficio federale decide in merito alla concessione di un contributo federale soltanto se il progetto è passato in giudicato.

*Art. 100*            Ricomposizioni particellari su ordine delle autorità

Il governo cantonale può ordinare ricomposizioni particellari ove gli interessi dell'agricoltura siano lesi da opere pubbliche o da piani di utilizzazione.

*Art. 107 cpv. 2*

<sup>2</sup> Per progetti di più ampia portata possono essere accordati crediti d'investimento anche sotto forma di crediti di costruzione.

*Art. 108 cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo) e 2*

<sup>1bis</sup> L'Ufficio federale decide in merito all'approvazione di un credito d'investimento soltanto se il progetto è passato in giudicato.

<sup>2</sup> L'Ufficio federale comunica al Cantone entro 30 giorni se approva la decisione.

*Art. 145*

*Abrogato*

*Art. 166 cpv. 2*

<sup>2</sup> Contro le decisioni prese in applicazione della presente legge e delle relative disposizioni d'esecuzione dagli uffici federali, dai dipartimenti e dai Cantoni in ultima istanza è ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Sono escluse le decisioni cantonali concernenti i miglioramenti strutturali.

*Art. 167*

*Abrogato*

*Art. 169 cpv. 3*

<sup>3</sup> Al fine di ripristinare la situazione legale possono inoltre essere prese le misure seguenti:

- a. divieto di utilizzare e immettere in commercio prodotti o designazioni;
- b. ricusa dei prodotti in caso d'importazione o d'esportazione;
- c. ritiro, richiamo o avvertimento al pubblico contro gli eventuali rischi del prodotto;
- d. neutralizzazione e distruzione dei prodotti;
- e. confisca dei prodotti.

*Art. 172 cpv. 2, terzo periodo*

[...] In caso di pena detentiva, è pronunciata altresì una pena pecuniaria.

*Art. 173 cpv. 1 lett. a, a<sup>bis</sup> e a<sup>ter</sup>*

<sup>1</sup> Per quanto un'altra disposizione non commini una pena più severa, è punito con la multa sino a 40 000 franchi chiunque intenzionalmente:

- a. contravviene alle prescrizioni emanate in virtù dell'articolo 12 concernenti l'identità visiva comune;
- a<sup>bis</sup> contravviene alle prescrizioni riconosciute o emanate in virtù degli articoli 14 capoverso 1 lettere a–c ed e, nonché 15 concernenti le designazioni;
- a<sup>ter</sup> contravviene alle prescrizioni emanate in virtù dell'articolo 14 capoverso 4 sull'uso dei contrassegni ufficiali;

*Art. 175 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> Se un atto costituisce in pari tempo un'infrazione ai sensi del capoverso 2 e un'altra infrazione il cui perseguimento incombe all'Amministrazione federale delle dogane, si applica la pena prevista per l'infrazione più grave; tale pena può essere adeguatamente aumentata.

*Art. 178 cpv. 5 (nuovo)*

<sup>5</sup> Per l'esecuzione dei provvedimenti nell'ambito dei pagamenti diretti, i Cantoni utilizzano dati di base definiti, registrano le superfici necessarie e i rispettivi utilizzi nonché gli altri oggetti necessari in un sistema d'informazione geografica e calcolano i contributi per azienda sulla scorta di tali dati.

*Art. 178a (nuovo) Obbligo di tollerare*

<sup>1</sup> Se l'interesse pubblico lo esige, il proprietario di un fondo deve tollerare gratuitamente la cura e la gestione dei terreni incolti. Tale interesse esiste segnatamente se la gestione del terreno è necessaria per il mantenimento dell'agricoltura, per la protezione contro i pericoli naturali o per la conservazione di specie animali e vegetali particolarmente degne di protezione.

<sup>2</sup> L'obbligo sussiste per almeno tre anni. Chi alla scadenza di questo termine intende gestire il suo fondo direttamente o per il tramite di un affittuario, deve comunicarlo al gestore almeno sei mesi prima.

<sup>3</sup> All'occorrenza, i Cantoni emanano prescrizioni d'esecuzione; decidono nel singolo caso se la gestione e la cura devono essere tollerate.

*Art. 183 Obbligo d'informare*

Nella misura necessaria all'esecuzione della presente legge, delle relative disposizioni d'esecuzione o delle decisioni su di esse fondate, tutti sono tenuti a fornire agli organi competenti in particolare le informazioni richieste, nonché a presentare e consegnare provvisoriamente i documenti giustificativi per permetterne la verifica; inoltre, tutti sono tenuti a consentire l'accesso all'azienda, ai locali amministrativi e ai magazzini, nonché a permettere l'esame dei libri contabili e della corrispondenza e il prelievo di campioni.

*Art. 184 Mutua assistenza amministrativa*

L'Ufficio federale e le altre autorità svizzere si forniscono assistenza amministrativa, si sostengono reciprocamente e si scambiano tutte le informazioni utili all'esecuzione dei loro compiti.

*Art. 185 cpv. 5*

<sup>5</sup> La Confederazione, mediante un sistema in rete, automatizzato e gestito centralmente, può:

- a. rilevare, riprendere, salvare i dati e renderli accessibili agli organi d'esecuzione competenti, nonché ad altre persone, mediante una procedura di richiamo;
- b. consentire agli organi d'esecuzione competenti, nonché ad altre persone, di calcolare i pagamenti diretti per azienda.

*Art. 186a (nuovo) Proprietà intellettuale*

<sup>1</sup> I diritti su beni immateriali prodotti da collaboratori aventi rapporti di lavoro ai sensi della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers) con l'Ufficio federale, le stazioni di ricerca o l'Istituto nazionale svizzero di allevamento equino

nell'esercizio della loro attività professionale appartengono alla Confederazione; la presente disposizione non riguarda i diritti d'autore.

<sup>2</sup> I diritti esclusivi d'uso di programmi informatici appartengono ai collaboratori che li hanno prodotti e che hanno rapporti di lavoro ai sensi della LPers con l'Ufficio federale, le stazioni di ricerca o l'Istituto nazionale svizzero di allevamento equino. L'Ufficio federale, le stazioni di ricerca e l'Istituto nazionale svizzero di allevamento equino possono convenire contrattualmente con gli aventi diritto la cessione dei diritti d'autore su opere di altre categorie che hanno prodotto o alla cui elaborazione hanno preso parte conformemente ai loro obblighi contrattuali.

<sup>3</sup> Chi ha prodotto beni immateriali ai sensi dei capoversi 1 e 2 ha diritto a un'adeguata partecipazione agli eventuali utili realizzati con un uso commerciale.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione in un'ordinanza.

*Art. 187 cpv. 2–9 e 11–13 (ev. 14; se l'Unione svizzera per il commercio del formaggio SA in liq. è sciolta)*

*Abrogati*

*Art. 187a*

*Abrogato*

*Art. 187b cpv. 1–4 e 6–7*

*Abrogati*

*Art. 187c cpv. 2*

*Abrogato*

## II

*Modifica del diritto vigente*

Le leggi qui appresso sono modificate come segue:

### **1. Legge del 9 ottobre 1986<sup>6</sup> sulla tariffa delle dogane**

<sup>6</sup> RS 632.10

*Art. 10 cpv. 3*

<sup>3</sup> Se le condizioni di mercato richiedono adeguamenti frequenti, il Consiglio federale può delegare questa competenza al Dipartimento federale dell'economia o all'Ufficio federale dell'agricoltura.

**2. Legge del 22 giugno 1979<sup>7</sup> sulla pianificazione del territorio***Art. 34 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> L'Ufficio federale dell'agricoltura è legittimato a ricorrere contro decisioni che riguardano le superfici per l'avvicendamento delle colture secondo il piano settoriale della Confederazione.

**3. Legge federale del 4 ottobre 1985<sup>8</sup> sull'affitto agricolo***Art. 20* Raggruppamento di fondi e altre forme di miglioramento della struttura gestionale

<sup>1</sup> Se, in seguito a un raggruppamento di fondi, a una ricomposizione particellare di terreno agricolo o a un raggruppamento di terreni in affitto, la gestione di un fondo affittato subisce un'alterazione essenziale, ognuna delle parti può, per scritto, risolvere il contratto d'affitto per la data dell'entrata in vigore del nuovo riparto.

<sup>2</sup> Lo scioglimento anticipato non dà diritto a un'indennità.

<sup>3</sup> Se un affittuario partecipa a una forma di miglioramento della struttura gestionale, senza che venga sciolto il contratto d'affitto, si ritiene accordata tacitamente l'autorizzazione del locatore al subaffitto.

**4. Legge del 24 gennaio 1991<sup>9</sup> sulla protezione delle acque***Art. 14 cpv. 4*

<sup>4</sup> La quantità di concime sparso per ettaro non deve superare quella di tre unità di bestiame grosso-letame. Se una parte del concime proveniente dall'esercizio dell'azienda viene valorizzata fuori del raggio d'esercizio d'uso locale, l'effettivo massimo degli animali da reddito che possono essere tenuti è fissato in modo tale che sulla superficie utile, propria o affittata, possa essere valorizzata almeno la metà del concime proveniente dall'esercizio dell'azienda.

*Art. 14 cpv. 5*

*Abrogato*

<sup>7</sup> RS 700

<sup>8</sup> RS 221.213.2

<sup>9</sup> RS 814.20

*Art. 14a (nuovo)* Sistema d'informazione centralizzato sulle cessioni di nutrienti

<sup>1</sup> Onde registrare i trasferimenti di nutrienti nell'agricoltura, la Confederazione gestisce un sistema d'informazione globale e standardizzato.

<sup>2</sup> Le aziende che cedono nutrienti devono registrare tutte le forniture nel sistema d'informazione.

## **5. Legge del 1° luglio 1966<sup>10</sup> sulle epizoozie**

*Art. 37* Contributi per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale

<sup>1</sup> In connessione alle misure di smaltimento ordinate in situazioni straordinarie, la Confederazione può, entro i limiti dei crediti stanziati, concedere contributi per i costi di eliminazione dei sottoprodotti di origine animale.

<sup>2</sup> I contributi vengono versati ai detentori di animali delle specie bovina, ovina, caprina e suina nonché ai macelli.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale stabilisce l'importo dei contributi per animale. Tiene conto dello sviluppo delle possibilità di valorizzazione dei sottoprodotti di origine animale e adegua i contributi.

<sup>4</sup> I contributi ai macelli vengono versati soltanto se i sottoprodotti di origine animale sono stati eliminati in aziende di smaltimento omologate. Il macello lo deve dimostrare sulla scorta di contratti e fatture delle aziende di smaltimento.

<sup>5</sup> La somma dei contributi non può superare le entrate della vendita all'asta dei contingenti doganali di bestiame da macello e carne giusta l'articolo 48 della legge del 29 aprile 1998<sup>11</sup> sull'agricoltura.

*Art. 62*

*Abrogato*

## **6. Legge sulla caccia del 20 giugno 1986<sup>12</sup>**

*Art. 12 cpv. 5*

<sup>5</sup> La Confederazione promuove e coordina misure preventive contro i danni causati dalla selvaggina, ovvero da grandi predatori agli animali da reddito.

III

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

<sup>10</sup> RS 916.40

<sup>11</sup> RS 910.1

<sup>12</sup> RS 922.0

## **Decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014-2017**

del ...

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 167 della Costituzione federale<sup>1</sup>;

visto l'articolo 6 della legge del 29 aprile 1998<sup>2</sup> sull'agricoltura;

visto il messaggio del Consiglio federale del...<sup>3</sup>,

*decreta:*

### **Art. 1**

Per gli anni 2014-2017 sono stanziati i seguenti importi massimi:

- |    |   |                            |
|----|---|----------------------------|
| a. | per i provvedimenti nell'ambito del miglioramento delle basi di produzione e delle misure sociali | 758 milioni di franchi;    |
| b. | per i provvedimenti intesi a promuovere la produzione e lo smercio                                | 1 648 milioni di franchi;  |
| c. | per il versamento di pagamenti diretti  | 11 264 milioni di franchi. |

### **Art. 2**

Il presente decreto non sottostà a referendum.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> RS 910.1

<sup>3</sup> FF 2006 ...

