



Berna, 1° novembre 2017

Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola

Indice

Riassunto	4
1 Mandato	7
1.1 Obiettivi dell'Analisi globale	7
1.2 Interventi parlamentari	7
2 Importanza del settore agricoltura e alimentazione	9
2.1 Importanza sul piano nazionale	9
2.2 Importanza sul piano cantonale	10
3 Politica agricola attuale	12
3.1 Obiettivi costituzionali	12
3.2 Uscite della Confederazione	12
3.3 Strumenti	13
4 Effetto della politica agricola	16
4.1 Panoramica delle tappe di riforma attuate dal 1992	16
4.2 Obiettivi dell'attuale politica agricola	16
4.3 Economia	17
4.4 Aspetti sociali	21
4.5 Garanzia dell'approvvigionamento, perdita di terre coltivate	25
4.6 Basi vitali naturali, ecosistemi	26
4.7 Benessere degli animali	30
4.8 Primi risultati della valutazione della Politica agricola 2014-2017	31
4.8.1 Stato della valutazione	31
4.8.2 Maggiori costi per l'introduzione	31
4.9 Conclusioni	32
5 Sistema di protezione doganale vigente in ambito agricolo	33
5.1 Strumenti e portata del sistema di protezione doganale vigente	33
5.2 Inefficienze della protezione doganale attuale	33
5.2.1 Potere di mercato e trasmissione dei prezzi: ripartizione di margini e rendite	33
5.2.2 Valutazione della protezione doganale svizzera	35
5.3 Ripercussioni dell'adesione dell'Austria all'UE sui prezzi alla produzione e al consumo nonché sul reddito agricolo	37
5.4 Conclusioni	39
6 Confronto sul piano internazionale delle politiche agricole	40
6.1 UE	40
6.2 USA	40
6.3 Canada	40
6.4 Svizzera	40
6.5 Confronto delle politiche agricole: UE, USA, Canada e Svizzera	42
7 Condizioni quadro e sfide future	43
7.1 Sviluppo economico, basi di produzione e sicurezza alimentare	43
7.2 Sviluppo tecnologico, digitalizzazione	45
7.3 Negoziati internazionali	45
7.4 Conclusioni	47
8 Concetto dell'evoluzione a medio termine della politica agricola	48
8.1 La politica agricola come fattore economico	48
8.2 Mandato costituzionale, visione e strategia del Consiglio federale	49
8.3 Concetto a due componenti per l'evoluzione a medio termine della politica agricola	50
9 Accesso al mercato e apertura del mercato	52
9.1 Scenari di apertura del mercato	52

9.2	Effetto sull'indebitamento nell'agricoltura	55
9.3	Possibilità di finanziamento dei minori introiti doganali e maggiori uscite per misure collaterali in caso di un'apertura di mercato	56
9.4	Effetti sui settori a monte e a valle della catena del valore	58
9.5	Conclusioni	59
10	Politica agricola 2022+	60
10.1	Triangolo delle prospettive: mercato, ambiente e azienda.....	60
10.2	Successo sui mercati in Svizzera e all'estero.....	61
10.2.1	Oggetto.....	61
10.2.2	Obiettivi.....	62
10.2.3	Orientamento.....	63
10.3	Sviluppo imprenditoriale delle aziende.....	66
10.3.1	Oggetto.....	66
10.3.2	Obiettivi.....	68
10.3.3	Orientamento.....	68
10.4	Sfruttare e proteggere le risorse naturali.....	70
10.4.1	Oggetto.....	70
10.4.3	Obiettivi.....	71
10.4.4	Orientamento.....	74
10.5	Conclusioni	78
11	Conclusioni e ulteriore procedura	79
12	Allegato.....	81
12.1	Glossario.....	81
12.2	Bibliografia	82
12.3	Figure.....	83
12.4	Tabelle	83
12.5	Riquadri	83

Riassunto

Introduzione

La Politica agricola 2014-2017 (PA 14-17) ha raggiunto il quarto anno di attuazione e, di base, sarà mantenuta per il periodo 2018-2021. Nell'Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola il Consiglio federale presenta il suo concetto per la politica agricola a partire dal 2022. Il rapporto comprende una parte analitica che descrive la situazione iniziale e le sfide future (cap.1-7) e una strategia che mostra l'orientamento della futura politica agricola (cap.8-11). Nel rapporto si ritengono adempiuti otto interventi parlamentari calandoli nel contesto globale e si propone di toglierli di ruolo.

Situazione iniziale

Gli obiettivi perseguiti attraverso la PA 14-17 in molti settori hanno potuto essere raggiunti o addirittura superati. La situazione reddituale nel settore primario è migliorata, la produzione di calorie ha potuto essere mantenuta al livello prefissato ed è aumentata la partecipazione ai programmi ambientali e sul benessere degli animali. Tuttavia, sussistono ancora delle lacune. È necessario intervenire in particolare per ridurre il carico ambientale a un livello sopportabile per gli ecosistemi. In particolare la chiusura dei cicli di sostanze nutritive può apportare un notevole contributo. Per migliorare il livello di raggiungimento degli obiettivi sono necessari ulteriori progressi nel campo dell'efficienza delle risorse. Va contrastata anche la costante perdita di terre coltivate. Gli obiettivi economici, quali reddito settoriale del lavoro e reddito delle singole aziende, sono stati raggiunti ma la situazione economica dell'agricoltura nel complesso è insoddisfacente, non da ultimo a causa della forte dipendenza dal sostegno statale. Un notevole deficit sussiste anche per quel che concerne la competitività sul piano internazionale. L'orientamento al mercato della nostra filiera agroalimentare ha segnato un costante miglioramento. Ma gli sviluppi all'estero, in alcuni casi, sono stati più rapidi. In particolare, nell'UE il sostegno agricolo (protezione doganale incl.) è diminuito maggiormente rispetto alla Svizzera e l'agricoltura nei Paesi limitrofi è diventata ancor più competitiva rispetto a quella elvetica.

Sfide future

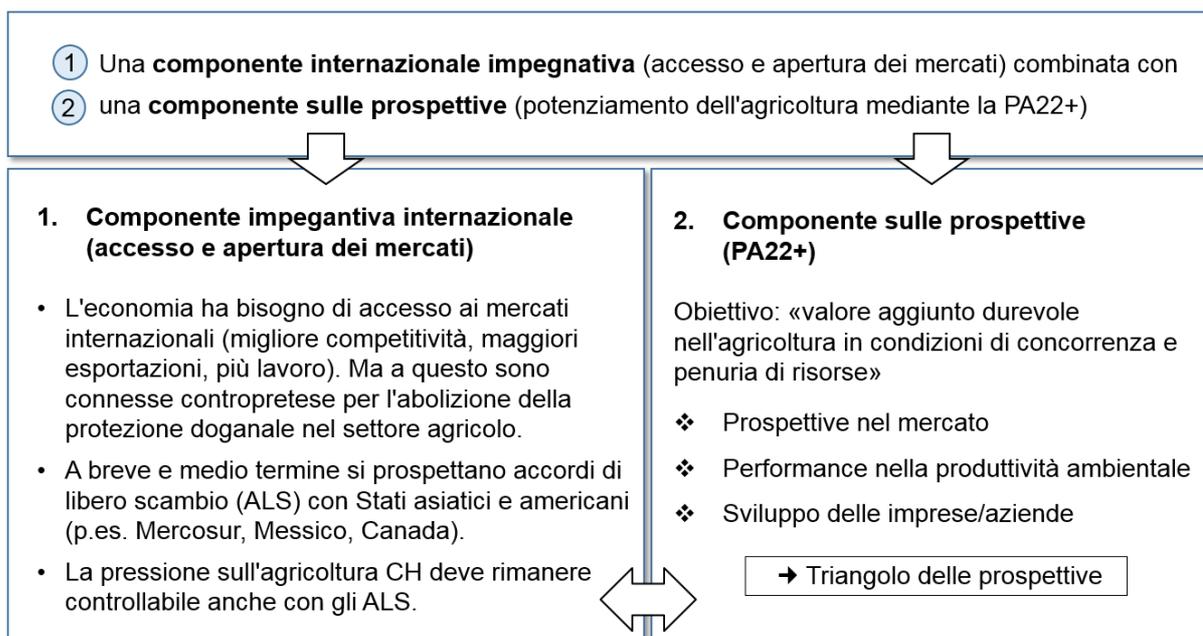
Dal varo della PA 14-17 nel 2013, il primario e il contesto agricolo sono cambiati introducendo nuove sfide. I temi, non ancora prevedibili in questa misura nella scorsa riforma, sono, ad esempio, il progresso tecnologico rappresentato dalla biotecnologia e dalla digitalizzazione nonché la crescita della competitività della concorrenza internazionale. È aumentata altresì l'esigenza di render possibili adeguamenti della protezione doganale nell'ottica di una politica commerciale estera ottimale. Oggi la Svizzera dispone di un'elevata protezione doganale nel settore agricolo. Questo concorre a prezzi stabili ed elevati all'interno del Paese da cui si attendono maggior redditi soprattutto i produttori agricoli. Tuttavia ciò causa inefficienze, falsi incentivi e formazione di rendite nell'intera catena del valore e inasprisce la problematica della Svizzera come isola dei prezzi elevati e del turismo degli acquisti. Per quanto riguarda gli effetti negativi economici dell'elevata protezione doganale, un'abolizione di quella per le merci agricole mediante una reciproca apertura del mercato nel quadro di nuovi e ulteriormente rivisti accordi di libero scambio sembra funzionale.

A livello internazionale il cambiamento climatico e la crescita demografica porranno sfide impegnative per la filiera agroalimentare. È probabile che i raccolti in futuro subiranno maggiori oscillazioni con conseguente maggiore volatilità dei prezzi. Siccome la Svizzera importa la maggior parte dei mezzi di produzione agricoli e circa il 40 per cento delle derrate alimentari, un buon accesso ai mercati internazionali e un ampio portafoglio di Paesi di provenienza dei prodotti saranno importanti anche in futuro ai fini della sicurezza alimentare. Un altro aspetto destinato ad assumere una valenza maggiore è che sia nell'ambito della negoziazione di altri accordi di libero scambio, sia in quello di un aggiornamento di accordi esistenti con partner come il Canada o il Messico, la Svizzera è confrontata con la richiesta di allentare in maniera significativa la protezione doganale nel settore agricolo.

Concetto dell'evoluzione a medio termine della politica agricola

Il concetto del Consiglio federale per l'evoluzione a medio termine della politica agricola proposto nel presente rapporto consta di due componenti (cfr. fig. in basso). La prima è un contesto internazionale impegnativo che prevede un'ulteriore interconnessione dei mercati agricoli a livello nazionale e internazionale attraverso accordi di libero scambio allo scopo di mantenere a un livello controllabile la pressione sulla filiera agroalimentare svizzera. La seconda è legata alle prospettive per una filiera agroalimentare orientata, a tutti i livelli, al mercato e al valore aggiunto che produca prodotti di qualità destinati al mercato nazionale ed estero preservando le risorse e fornendo le prestazioni attese dalla società, a prescindere dai cambiamenti dal profilo della protezione doganale.

Concetto a due componenti per l'evoluzione a medio termine della politica agricola



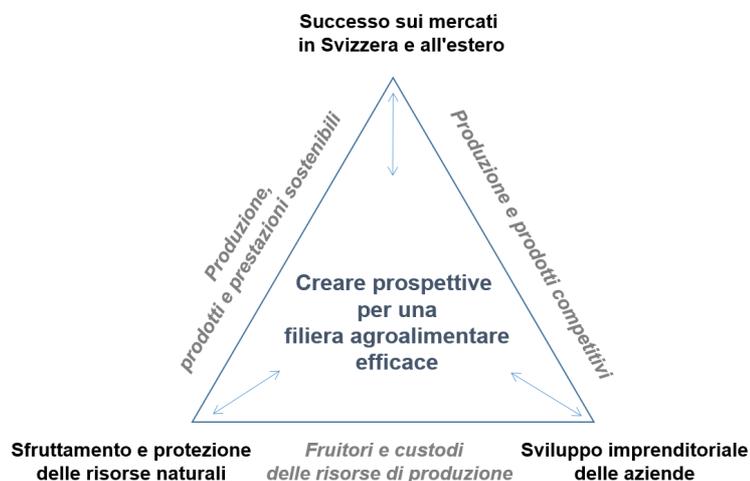
Accesso e apertura del mercato

I modelli di calcolo mostrano che i prezzi alla produzione indigeni e quindi le rendite connesse alla protezione doganale nella catena del valore della filiera agroalimentare potrebbero diminuire in caso di un'apertura del mercato. Nelle simulazioni con i diversi scenari d'apertura anche i prezzi al consumo diminuiscono e il guadagno netto in termini di benessere aumenta. Il reddito settoriale dell'agricoltura cala con un crescente grado di apertura del mercato, ma il reddito agricolo, fondamentale per la redditività e per il mantenimento dell'azienda agricola, si riprende in maniera relativamente rapida soprattutto per effetto del mutamento strutturale. Questa evoluzione ha potuto essere osservata anche in Austria negli anni '90 con l'apertura del mercato agricolo nel quadro dell'adesione all'UE. Gli effetti strutturali di un'apertura del mercato sulla filiera agroalimentare indigena dipendono dal grado di apertura del mercato e da come vengono impostate le misure collaterali di sostegno. I modelli di calcolo mostrano che un'apertura del mercato moderata e accompagnata da misure efficaci potrebbe avere un impatto relativamente contenuto sull'evoluzione strutturale dell'agricoltura svizzera. Un'ulteriore apertura del mercato, come nel caso di un ampio accordo di libero scambio in ambito agricolo con l'UE, dal profilo economico determinerebbe un guadagno in termini di benessere maggiore. Tuttavia si ripercuoterebbe in maniera più spiccata nonostante le misure collaterali sullo sviluppo delle strutture dell'agricoltura. In linea di principio si può affermare che un'apertura di mercato nel settore agricolo sarebbe vantaggiosa dal profilo economico e che un'abolizione parziale della protezione doganale, corredata da adeguate misure di sostegno, è gestibile per la filiera agroalimentare e la produzione svizzera.

Politica agricola a partire dal 2022

Le tre dimensioni della sostenibilità saranno rafforzate grazie alla politica agricola a partire dal 2022 (PA22+) che si basa per l'appunto sul triangolo delle prospettive i cui angoli sono costituiti dai settori Mercato, Azienda e Risorse naturali (cfr. fig. in basso).

Triangolo delle prospettive: Mercato, Ambiente e Azienda



Con la PA22+ vengono creati i presupposti per accrescere lo spirito imprenditoriale a livello delle singole aziende e aumentare così la competitività dell'intero settore sui mercati nazionali e internazionali, grazie a maggiore orientamento al mercato, responsabilità e spirito d'innovazione. In questo frangente va ampliato il margine di manovra imprenditoriale. Anche una maggiore mobilità del suolo concorre ad accrescere lo spirito innovativo del settore, agevolando l'accesso ai giovani motivati a intraprendere un'attività agricola. Il successo della singola azienda dipende anche dal modo in cui vengono sfruttate le opportunità generate dalla digitalizzazione, ad esempio per nuovi modelli di lavoro, in vista di aumentare il valore aggiunto.

Nonostante la crescente pressione a incrementare la produttività e l'efficienza a livello di produzione e di fornitura di prestazioni a seguito dell'apertura dei mercati, con la PA22+ s'intende preservare una produzione indigena e una varietà di aziende caratteristiche dell'agricoltura svizzera. Ciò sarà possibile attraverso un contributo che tenga conto delle differenze di costi e produttività esistenti tra la struttura delle aziende svizzere molto variata e quella delle aziende estere. Infine la remunerazione delle prestazioni va concepita in modo che gli obiettivi possano essere raggiunti complessivamente meglio e in modo più efficiente (orientamento agli obiettivi anziché ai provvedimenti). Parallelamente va semplificata la normativa per ridurre l'onere amministrativo nell'esecuzione.

La produzione di derrate alimentari di alta qualità preservando le risorse e la prestazione di altri servizi ecosistemici sono punti di forza della filiera agroalimentare svizzera. Affinché essa possa compiere continui progressi in termini di efficienza ecologica è imperativo ridurre ulteriormente l'impronta ecologica. Le prestazioni qualitative specifiche dell'agricoltura svizzera (soprattutto nel settore dell'ambiente e del benessere degli animali) offrono un potenziale di differenziazione valorizzabile sul mercato che deve essere sfruttato in modo ancor più coerente. Anche in futuro serviranno misure statali a titolo sussidiario affinché la filiera agroalimentare possa fornire le prestazioni auspiccate dalla società ma non indennizzate dal mercato.

Ulteriore procedura

Grazie al presente rapporto il Parlamento potrà prendere atto delle linee guida strategiche del Consiglio federale per la PA22+ ed esprimersi in merito. Il Consiglio federale ha intenzione di avviare una consultazione sulla PA22+ nel quarto trimestre del 2018, dopo aver preso atto dei pareri sul presente rapporto. Il rispettivo messaggio sarà sottoposto al Parlamento nell'estate del 2019; le conseguenti modifiche di legge e di ordinanza entreranno in vigore a inizio 2022.

1 Mandato

1.1 Obiettivi dell'Analisi globale

Nell'Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola il Consiglio federale presenta il suo concetto per la politica agricola a partire dal 2022 (PA22+). Sulla base di una visione illustra le priorità strategiche della futura politica agricola. Alla filiera agroalimentare vengono fornite prospettive per un andamento positivo dello smercio di prodotti agricoli svizzeri sui mercati all'interno del Paese e all'estero, per una produzione e un utilizzo delle risorse sostenibili nonché per la crescita imprenditoriale delle aziende. Nel rapporto vengono illustrate anche opzioni di politica agricola in un contesto con una protezione doganale considerevolmente ridotta. Parallelamente, si risponde a diversi interventi parlamentari calandoli nel contesto globale. Il rapporto dovrebbe permettere al Parlamento di avviare un dibattito sulla PA22+. Sulla base del rapporto e del dibattito parlamentare, presumibilmente nel quarto trimestre 2019 il Consiglio federale sottoporrà contemporaneamente al Parlamento il messaggio sui limiti di spesa 2022-2025 e un messaggio concernente la modifica della legislazione.

1.2 Interventi parlamentari

Con il presente rapporto si adempiono gli interventi parlamentari seguenti.

Effetti e costi della Politica agricola 2014-2017

Postulato 14.3894 von Siebenthal – Valutazione degli effetti e del raggiungimento degli obiettivi della Politica agricola 2014-2017

Il Consiglio federale è invitato a illustrare in un rapporto in quale forma gli effetti della Politica agricola 2014-2017 sono registrati, valutati e comunicati nei settori dell'ecologia, dell'economia e degli aspetti sociali. Inoltre si chiede che i risultati in riferimento agli obiettivi formulati nel messaggio siano comunicati.

Postulato 14.3991 de Buman – Costi di attuazione e di applicazione della Politica agricola 2014-2017

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto sui costi di attuazione necessari all'applicazione della Politica agricola 2014-2017 a livello dell'Amministrazione federale e di quelle cantonali. Inoltre è necessario conoscere l'ammontare delle nuove spese a carico dei gestori per poter beneficiare di determinati contributi e dei costi di controllo supplementari connessi ad alcuni di questi contributi.

Postulato 14.3537 Noser – Rapporto sulla competitività e la capacità di resa della produzione agricola e sull'impiego dei fondi pubblici per l'agricoltura

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto in cui valuta e indica come migliorare la competitività a lungo termine del settore agricolo, la prosperità e la naturale capacità di resa delle superfici agricole e dei rispettivi sistemi di preservazione nonché l'efficienza dell'impiego dei fondi nell'agricoltura.

Postulato 17.3401 Müller Damian: Preparare l'agricoltura svizzera per il futuro

Il Consiglio federale è incaricato di esporre in un rapporto il futuro ruolo dell'agricoltura svizzera, il potenziale di miglioramento e di ottimizzazione della politica agricola svizzera e gli scenari per la sua evoluzione. Il rapporto dovrà illustrare gli strumenti diretti e indiretti di cui beneficiano l'agricoltura e il suo contesto, indicando anche la valenza economica dell'agricoltura, in cifre nazionali e per Cantone.

Orientamento agli obiettivi della politica agricola

Postulato 14.3618 Aebi Andreas – Politica agricola orientata agli obiettivi anziché alle misure. L'agricoltore come parte della soluzione e non come problema

Il Consiglio federale è incaricato d'illustrare in un rapporto le basi per la creazione di sistemi che consentano di applicare una politica agricola a livello aziendale orientata agli obiettivi e non alle misure, garantendo al contempo il principio della libera partecipazione e l'elaborazione su base pratica. Tale approccio deve inoltre considerare integralmente tutti e tre gli assi della sostenibilità.

Semplificazione della politica agricola, riduzione del dispendio amministrativo

Postulato 14.3514 Knecht – Politica agricola 2018-2021. Piano d'azione per snellire l'eccessiva burocrazia e per ridurre il personale nell'amministrazione

In vista della Politica agricola 2018-2021, il Consiglio federale è invitato a illustrare come ridurre il dispendio relativo al controllo mediante una semplificazione delle condizioni e come possono essere ridotte anche le spese per il personale.

Postulato 14.4046 Keller-Sutter – Semplificazioni amministrative nel settore agricolo

In vista dell'elaborazione della futura politica agricola, il Consiglio federale è invitato a illustrare, in un rapporto quali obiettivi e risultati sono stati raggiunti con la Politica agricola 2014-2017 e in quali settori sono constatate lacune, nonché mediante quali provvedimenti e in che misura può essere ridotto il dispendio amministrativo, compreso quello per i controlli, per gli attori coinvolti.

Mozione 14.4098 Müller Walter – Politica agricola. Drastica riduzione del dispendio amministrativo

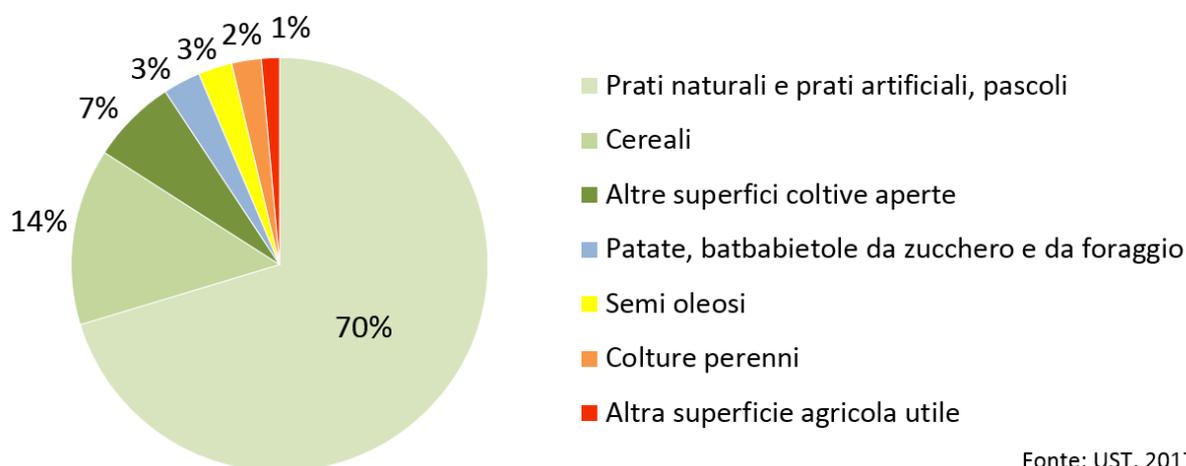
Il Consiglio federale è incaricato di ridurre drasticamente il dispendio amministrativo della politica agricola per tutti gli attori coinvolti (Confederazione, Cantoni, Comuni, settore agricolo), illustrando i provvedimenti presi e i risultati ottenuti nel rapporto agricolo annuale.

2 Importanza del settore agricoltura e alimentazione

2.1 Importanza sul piano nazionale

Le oltre 52 000 aziende agricole utilizzano e curano circa un quarto del territorio nazionale come superficie agricola utile. Il 70 per cento circa della superficie agricola utile, che ammonta complessivamente a poco più di un milione di ettari, è gestito come prati naturali e artificiali nonché pascoli. La restante percentuale è utilizzata per la coltura, per l'impianto di colture speciali come frutteti o vigneti. Oltre a questa superficie, il primario utilizza e cura il 13 per cento circa del territorio nazionale come pascoli alpestri e d'estivazione. L'agricoltura sulla superficie agricola utile produce beni (p.es. derrate alimentari per la sicurezza alimentare) e fornisce servizi (p.es. detenzione di cavalli da tempo libero) per il mercato. Al contempo fornisce servizi ecosistemici (p.es. cura del paesaggio rurale) che non possono, se non limitatamente, essere valorizzati sul mercato.

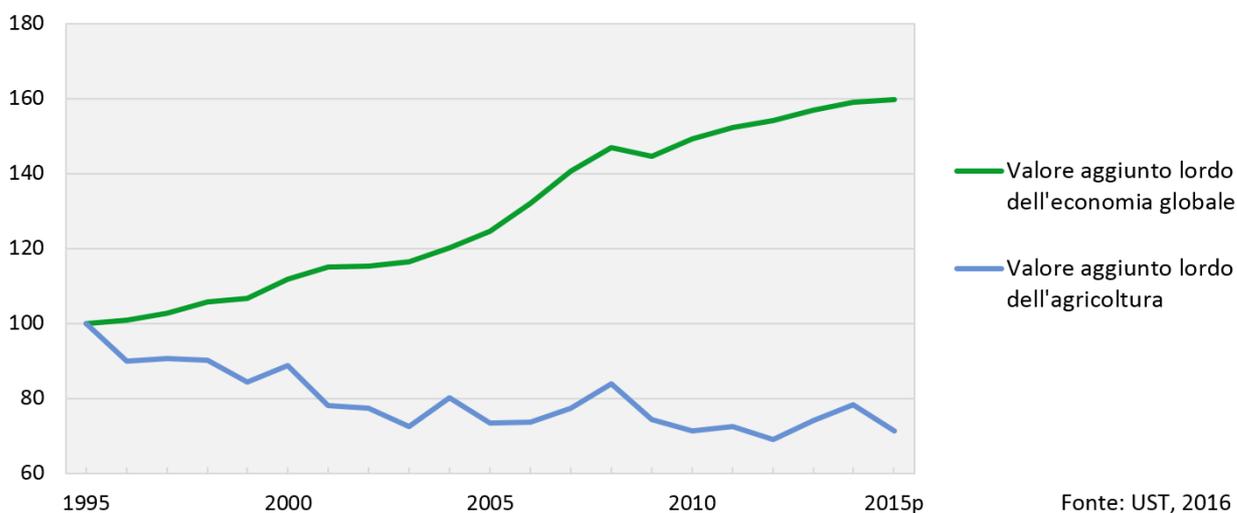
Figura 1: Utilizzo della superficie agricola utile (senza superfici alpestri) – 2016



Fonte: UST, 2017

Il settore primario nel quale, oltre all'agricoltura, rientrano anche la silvicoltura e la piscicoltura, contribuisce con 4,3 miliardi di franchi, vale a dire nella misura dello 0,7 per cento circa, al totale del valore aggiunto lordo. La quota dell'agricoltura rispetto al valore aggiunto lordo del settore primario ammonta al 91 per cento.

Figura 2: Valore aggiunto lordo dell'agricoltura e dell'economia svizzera a confronto (1995 = 100)



Fonte: UST, 2016

Nel settore agricolo sono occupate circa 150 000 persone, gran parte delle quali sono i capiazienda e i rispettivi familiari. Tra il 2006 e il 2016 il numero di lavoratori è diminuito, nel complesso, di circa 23 000

unità. Il calo dei lavoratori, pari a 1,4 per cento l'anno, è lievemente inferiore a quello delle aziende (-1,8 % l'anno). Se si considerano i settori a monte e a valle, la filiera alimentare dà lavoro a circa mezzo milione di persone. In Svizzera un posto di lavoro su dieci è direttamente o indirettamente correlato all'agricoltura.

2.2 Importanza sul piano cantonale

L'importanza dell'agricoltura e dei pagamenti diretti varia a seconda dei Cantoni e delle regioni (pianura, collina e montagna). Gli indicatori cantonali (cfr. tab. 1) sono molto eterogenei e ciò è riconducibile in alcuni casi alle diverse condizioni agricolo-strutturali nei Cantoni (p.es. condizioni di produzione). Tuttavia l'eterogeneità degli indicatori è dovuta anche a fattori non agricoli (p.es. concorrenza sul mercato del lavoro).

Il Canton BE è chiaramente al primo posto per quanto riguarda il numero di aziende agricole e l'estensione della superficie agricola utile (SAU) pari rispettivamente a quasi 11 000 unità e a 190 000 ettari. Segue il Canton VD con circa 109'000 ettari di SAU ma con due terzi di aziende agricole in meno rispetto al Canton Berna, essendo le dimensioni medie delle aziende quasi il doppio di quelle bernesi. Le aziende più grandi si trovano nei Cantoni JU e NE. Le strutture agricole sono invece particolarmente piccole nei Cantoni UR, VS, OW e TI dove le aziende gestiscono mediamente 13 ettari.

Nella media svizzera un'azienda agricola riceve 53 000 franchi in pagamenti diretti. Nei Cantoni JU e NE la media cantonale è il doppio in ragione delle dimensioni relativamente grandi delle aziende. Anche nei Cantoni di montagna GR e GL i pagamenti diretti per azienda sono superiori alla media perché nelle zone di montagna vengono erogati contributi più alti.

La quota dei pagamenti diretti calcolata in base al valore della produzione mostra la parte dei ricavi agricoli generata nel Cantone attraverso gli indennizzi statali per la fornitura di beni pubblici quali biodiversità, cura del paesaggio, preservazione dell'apertura del paesaggio o benessere degli animali. La quota rimanente è generata sul mercato. Questa è particolarmente alta nei Cantoni GE e TG dove i pagamenti diretti rappresentano meno di un quinto dei ricavi generati, a differenza dei Cantoni GR, UR e GL dove i pagamenti diretti rappresentano più di due terzi. Tendenzialmente la quota dei pagamenti diretti sul valore della produzione nei Cantoni di montagna è maggiore rispetto ai Cantoni di pianura perché, da un lato, le difficoltà di produzione dovute a fattori strutturali (p.es. maggiore declività) determinano una minore resa di produzione per unità (p.es. ha). Dall'altro, nella regione di montagna i contributi nel quadro dei pagamenti diretti riferiti alle superfici sono più alti di quelli erogati nella regione di pianura.

Nei Cantoni TG, GE, VS, LU, VD, SH, AG, FR e ZH il reddito settoriale per unità di lavoro annuale è superiore alla media e ammonta a oltre 60'000 franchi. Si tratta di Cantoni dove le colture speciali sono molto diffuse o dove nella regione di pianura ha luogo la produzione di derrate alimentari su base intensiva. I valori medi più bassi (< 30'000 fr.) si registrano nei Cantoni montani della Svizzera centrale UR e SZ. L'importanza economica dell'agricoltura si evince dalla quota di lavoratori, che nei Cantoni AI, UR e OW raggiunge i valori massimi, superiori al 7 per cento. Nei Cantoni GE, BS/BL, ZH, TI e ZG la percentuale non raggiunge il 2 per cento.

Tabella 1: Dati cantonali concernenti l'agricoltura¹ (2016, fonte: UFAG e UST)

Cantone	Aziende	Superficie agricola utile ha	Dimensioni dell'azienda (Ø) ha	Pagamenti diretti per azienda (Ø) fr.	Pagamenti diretti rispetto al valore della produzione %	Reddito settoriale per unità di lavoro annuale fr.	Quota di lavoratori nell'agricoltura (2014) %
ZH	3'493	73'504	21.04	42'734	20.1%	61'076	1.1%
BE	10'684	191'965	17.97	48'980	32.4%	55'010	5.3%
LU	4'652	76'213	16.38	44'901	25.4%	69'990	5.6%
UR	575	6'743	11.73	52'050	74.3%	23'007	8.5%
SZ	1'603	24'036	14.99	49'345	52.8%	28'201	5.5%
OW	642	7'784	12.12	49'253	45.2%	46'899	7.5%
NW	444	5'959	13.42	48'408	44.1%	35'841	5.3%
GL	372	6'866	18.46	69'237	65.7%	42'728	4.6%
ZG	569	10'622	18.67	50'625	28.5%	54'112	1.6%
FR	2'866	75'642	26.39	65'882	27.7%	61'802	5.9%
SO	1'364	31'501	23.09	54'148	34.3%	31'061	2.9%
BL, BS	924	22'078	23.89	55'643	28.0%	48'481	1.0%
SH	576	15'645	27.16	53'445	22.9%	63'028	4.1%
AR	715	11'892	16.63	47'906	36.0%	32'839	6.4%
AI	469	7'152	15.25	45'284	33.2%	37'680	11.9%
SG	4'025	71'444	17.75	48'687	28.3%	44'620	3.9%
GR	2'365	55'954	23.66	93'001	84.1%	44'067	5.1%
AG	3'337	60'321	18.08	40'329	21.0%	62'762	3.1%
TG	2'610	49'307	18.89	39'290	14.9%	82'157	6.7%
TI	1'107	14'458	13.06	37'729	34.8%	39'185	1.4%
VD	3'618	108'985	30.12	71'570	24.9%	67'100	3.0%
VS	3'015	37'490	12.43	42'465	25.9%	77'468	5.3%
NE	828	31'824	38.44	93'056	36.8%	53'860	2.1%
GE	389	11'227	28.86	50'020	10.7%	79'313	0.5%
JU	1'021	40'461	39.63	101'185	48.5%	41'492	6.9%
CH	52'263	1'049'072	20.07	53'195	28.9%	57'641	3.1%

¹ I dati economici a livello cantonale figurano dettagliatamente nel Conto economico dell'agricoltura, nella rilevazione delle strutture agricole dell'UST e nel rapporto agricolo pubblicato annualmente dall'UFAG.

3 Politica agricola attuale

3.1 Obiettivi costituzionali

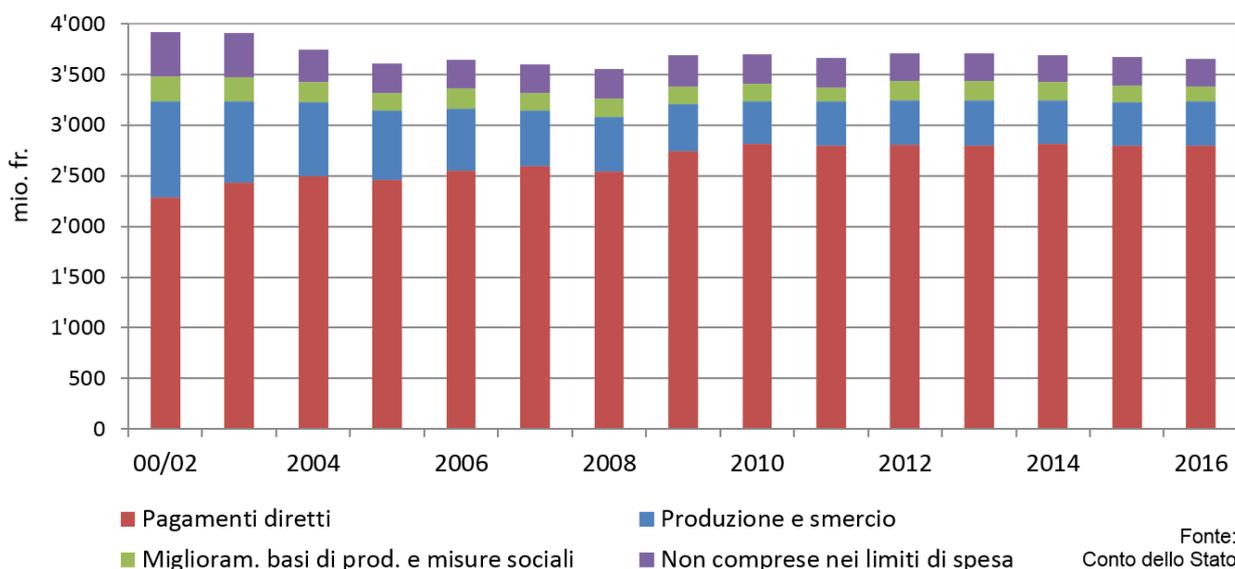
Gli obiettivi primari dell'attuale politica agricola sono definiti dall'articolo 104 della Costituzione federale. Esso sancisce che la Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a:

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

3.2 Uscite della Confederazione

L'agricoltura produce beni per il mercato (p.es. derrate alimentari e servizi) e al contempo fornisce delle prestazioni per la società per le quali non c'è mercato, i cosiddetti beni pubblici (p.es. paesaggio rurale). Per la fornitura di questi ultimi la Confederazione retribuisce l'agricoltura prevalentemente mediante pagamenti diretti come, ad esempio, i contributi per la garanzia dell'approvvigionamento, per la preservazione della biodiversità, per la cura del paesaggio rurale e per la detenzione degli animali da reddito particolarmente rispettosa delle loro esigenze. Le uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione ammontano a circa 3,7 miliardi di franchi l'anno (di cui 2,8 mia. ca. sotto forma di pagamenti diretti). In quest'ultimo decennio, in termini nominali sono rimaste praticamente costanti. La quota delle uscite della Confederazione destinata all'agricoltura e all'alimentazione è tuttavia diminuita, poiché, nel complesso le spese federali sono aumentate. Essa ammonta attualmente al 5,5 per cento circa.

Figura 3: Uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione



3.3 Strumenti

Le misure di politica agricola sono perlopiù gestite attraverso i tre limiti di spesa agricoli "Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali", "Produzione e smercio" e "Pagamenti diretti" (cfr. tab. 2).

Tabella 2: Limiti di spesa e misure conformemente al Preventivo 2017 (in mio. CHF)

Limite di spesa	Pre-ventivo 2017	Misure
LS Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali: 153,4 mio. CHF		
Misure sociali collaterali	0,4	Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale e aiuti per la riqualificazione
Miglioramenti strutturali	96,0	Contributi per bonifiche fondiari, edifici agricoli nonché progetti di sviluppo regionale (PSR) e per conseguire obiettivi ecologici, di protezione degli animali e nell'ambito della pianificazione del territorio.
	7,0	Crediti d'investimento
Coltivazione di piante e allevamento di animali	38,4	Contributi per la promozione della coltivazione di piante e dell'allevamento di animali
Consulenza	11,6	Aiuti finanziari alla Centrale di consulenza AGRIDEA, a servizi di consulenza sovregionali e agli accertamenti preliminari relativi a iniziative collettive di progetto. Bandi per progetti dell'UFAG
LS Produzione e smercio: 442,8 mio. CHF		
Promozione dello smercio	67,5	Contributi per la comunicazione di marketing
Economia lattiera	295,5	Supplemento per il latte trasformato in formaggio
		Supplemento per il foraggiamento senza insilati
		Amministrazione del sostegno del prezzo del latte (mandato di prestazioni)
Produzione animale	12,1	Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne (mandato di prestazioni)
		Aiuti all'interno del Paese per il bestiame da macello e la carne
		Aiuti all'interno del Paese per le uova
		Contributi per la valorizzazione della lana di pecora
		Contributi d'infrastruttura per i mercati pubblici del bestiame da macello nella regione di montagna
Produzione vegetale	67,7	Contributi per singole colture per leguminose a granelli, semi oleosi, sementi (patate, mais e piante foraggere) e barbabietole da zucchero
		Finanziamento dei provvedimenti per la valorizzazione della frutta
		Amministrazione del controllo dei vini
LS Pagamenti diretti: 2812,4 mio. CHF		
Pagamenti diretti nell'agricoltura	2812,4	Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, per il paesaggio rurale, per la biodiversità, per la qualità del paesaggio, per i sistemi di produzione, per l'efficienza delle risorse e di transizione

Sono attribuite al settore di compiti "Agricoltura e alimentazione" anche le uscite della Confederazione per un importo di circa 246 milioni di franchi non comprese nei limiti di spesa agricoli (cfr. tab. 3).

Tabella 3: Misure nel settore di compiti "Agricoltura e alimentazione" non finanziate nel quadro dei tre limiti di spesa agricoli (in mio. fr.)

Misure	Preventivo 2017
Spese amministrative dell'UFAG senza computo interno delle prestazioni	54,0
Spese per compiti di esecuzione e di controllo delle Stazioni di ricerca agricola, Istituto d'allevamento equino incluso (Agroscope)	59,6
Misure di lotta nella protezione dei vegetali	3,4
Assegni familiari agli agricoltori e ai lavoratori agricoli in virtù della LAF ²	61,3
Contributi per l'esportazione di prodotti agricoli nel quadro della legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati ("legge sul cioccolato")	67,9

Sul mercato interno i prodotti agricoli svizzeri sono protetti dalla concorrenza esercitata dai prodotti importati grazie a un minuzioso sistema di protezione doganale. L'OCSE stima il valore della protezione doganale a livello di ricavi agricoli (cifra d'affari) a circa 3,5 miliardi di franchi³ (cfr. cap. 5.1).

Altre misure a favore dell'agricoltura sono il diritto fondiario rurale, che promuove la proprietà fondiaria agricola e la gestione autonoma, agevola la cessione dell'azienda all'interno della cerchia familiare e lotta contro prezzi esorbitanti per i terreni agricoli, il diritto sull'affitto agricolo e la restituzione dell'imposta sugli oli minerali (2015: 65,4 mio. fr.; 2016: 66,4 mio. fr.).

La molteplicità delle misure consente di soddisfare le esigenze delle diverse regioni da un lato e di tener conto dei vari indirizzi aziendali dall'altro. Tuttavia il sistema è molto complesso, talvolta contraddittorio e fonte di dispendio amministrativo. È proprio a causa della notevole complessità che a seguito della Politica agricola 2014-2017 sono stati depositati numerosi interventi parlamentari.

² RS 836.1

³ Media degli anni 2014-2016 secondo il PSE, Monitoring and Evaluation Rapporto 2017 dell'OCSE

Riquadro 1: Riduzione del dispendio amministrativo, semplificazione della politica agricola

Con la Politica agricola 2014-2017 gli strumenti dei pagamenti diretti sono stati impostati in maniera più mirata agli obiettivi della Costituzione federale. Ciò ha comportato una maggiore differenziazione dei pagamenti diretti tradottasi in un maggior dispendio per gli agricoltori, i Cantoni e la Confederazione. Sono quindi state avanzate richieste per snellire il sistema e semplificarne l'amministrazione. Il Parlamento ha trasmesso sei interventi parlamentari incentrati su queste tematiche (14.3514 postulato Knecht, 14.3618 postulato Aebi, 14.3991 postulato de Buman, 14.4046 postulato Keller-Sutter, 15.3862 postulato Aebi, 14.4098 mozione Müller).

Per individuare le possibilità di semplificazione dei provvedimenti di politica agricola, da novembre 2014 a febbraio 2016 l'UFAG ha condotto il progetto Semplificazione amministrativa, che ha visto la partecipazione di diversi stakeholder (agricoltori, organizzazioni agricole, Cantoni, altri Uffici federali, consulenza, ricerca). All'UFAG sono pervenute 800 proposte di semplificazione, che sono state accuratamente vagliate. Per una cinquantina di esse si è ritenuta possibile un'applicazione a breve termine. Il Consiglio federale ne ha già attuate 24 nel quadro dei pacchetti di ordinanze 2015 (p.es. rinuncia alle perizie in caso di rendimenti foraggeri superiori alla norma nel bilancio foraggero o di concimazione). Altre 19 proposte sono state concretizzate nel pacchetto di ordinanze 2016.

Il rapporto finale concernente il progetto, pubblicato sul sito Internet dell'UFAG⁴ a maggio 2016, fa il punto della situazione sulle sfide, ma indica al contempo i conflitti di obiettivo. Oltre all'abolizione o alla semplificazione di determinate condizioni, un notevole potenziale di snellimento si riscontra nella rilevazione e nell'utilizzo di dati, in particolare per scopi statali e privati autorizzati (label). Nel frattempo sono stati avviati progetti in tal senso.

Si intende riesaminare il rapporto tra agricoltura e Stato. In generale si vorrebbe dare più peso agli obiettivi e più libertà nel loro raggiungimento (cfr. riquadro 8).

⁴ www.blw.admin.ch>Temi>Semplificazione amministrativa

4 Effetto della politica agricola

4.1 Panoramica delle tappe di riforma attuate dal 1992

Dall'inizio degli anni '90 la politica agricola è stata oggetto di riforma a più riprese allo scopo di orientare maggiormente l'agricoltura verso il mercato e promuovere in maniera più mirata le prestazioni d'interesse generale. Di seguito sono riportate le principali tappe.

Anno	Modifiche principali
1992	Separazione della politica dei prezzi da quella dei redditi con l'introduzione di pagamenti diretti non vincolati ai prodotti.
1996	Nuova base costituzionale (art. 104 Costituzione federale ⁵ ; Cost.), in virtù della quale la Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione, a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale nonché a garantire un'occupazione decentrata del territorio.
1999	Eliminazione delle garanzie di prezzo e di ritiro e introduzione della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) come presupposto per poter beneficiare dei pagamenti diretti.
2004	Soppressione progressiva del contingentamento lattiero, da terminare nel 2009, e introduzione della vendita all'asta nella ripartizione dei contingenti di carne, che danno diritto all'importazione ad aliquote di dazio più basse.
2007	Abolizione dei sussidi all'esportazione per i prodotti primari agricoli, trasferimenti di mezzi finanziari dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti, riduzione dei tributi doganali sui cereali panificabili e gli alimenti per animali.
2014	Maggiore orientamento dei pagamenti diretti verso gli obiettivi dell'articolo 104 Cost., potenziamento degli strumenti per l'attuazione della strategia della qualità.

Con le tappe di riforma attuate dal 1992 le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura sono aumentate e i costi economici diminuiti. Dallo stato di raggiungimento degli obiettivi si evince che l'evoluzione sta andando per il verso giusto. Rimangono tuttavia sfide considerevoli che vanno oltre l'orizzonte temporale 2022.

4.2 Obiettivi dell'attuale politica agricola

Come quadro di riferimento per valutare l'attuale politica agricola si utilizzano gli obiettivi definiti dal Consiglio federale con il messaggio del 1° febbraio 2012 concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017 (PA 14-17)⁶. Secondo il messaggio del 18 maggio 2016 su un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018-2021⁷, questi vengono perseguiti fino al 2021 come obiettivi intermedi. Il Parlamento ha licenziato il decreto federale il 7 marzo 2017⁸. I valori fissati nel messaggio sono indicatori statisticamente misurabili. Esistono tuttavia altri obiettivi di politica agricola del Consiglio federale per i quali finora non si sono potuti definire indicatori adeguati. Tra questi rientrano il miglioramento della competitività, la riduzione dei rischi nell'impiego di materie ausiliarie rilevanti per l'ambiente e la salute nonché la riduzione del dispendio amministrativo.

⁵ RS 101

⁶ FF 2012 1757, pag. 1782

⁷ FF 2016 3961

⁸ FF 2017 3007

Tabella 4: Obiettivi per il 2021 e stato del raggiungimento degli obiettivi

Ambito	Aspetto	Stato 2007/09	Obiettivo 2021	Stato attuale (anno di riferimento)
Economia	Produttività del lavoro	+2,1 % p.a. (00/02 - 08/10)	+2,1 % p.a. (08/10 -19/21)	+1,3 % p.a. (08/10 - 14/16)
	Rinnovamento del capitale	30 anni	30 anni	28 anni (14/16)
Aspetti sociali	Reddito settoriale	-0,7 % p.a.	Calo inferiore a 0,5 % p.a.	0,8 % p.a. (08/10 - 14/16)
Garanzia dell'approvvigionamento	Produzione lorda	23 000 TJ	23 300 TJ	23 315 TJ (2015)
	Produzione netta	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Superficie agricola utile	-1 900 ha p.a.	Perdita di terre coltivate inferiore a 1000 ha p.a.	-1 097 ha (14/16)
Basi vitali naturali, ecologia	Efficienza dell'azoto	28 %	33 %	31 % (2015)
	Efficienza del fosforo	60 %	68 %	60 % (2015)
	Emissioni di ammoniaca	48 700 t N	41 000 t N	47 700 t N (2015)
	Quantità di SPB	60 000 ha nella regione di pianura	65 000 ha nella regione di pianura	75 163 ha nella regione di pianura (2016)
	Qualità delle SPB	36 % interconnesso, 27 % qualità	50 % interconnesso, 40 % qualità	74 % interconnesso, 37 % qualità (2016)
Paesaggio rurale	Superficie gestita a scopo alpestre	-1 400 ha p.a.	Riduzione dell'avanzamento del bosco del 20 %	n.d.
Benessere degli animali	Partecipazione URA	72 %	80 %	76 % (2016)

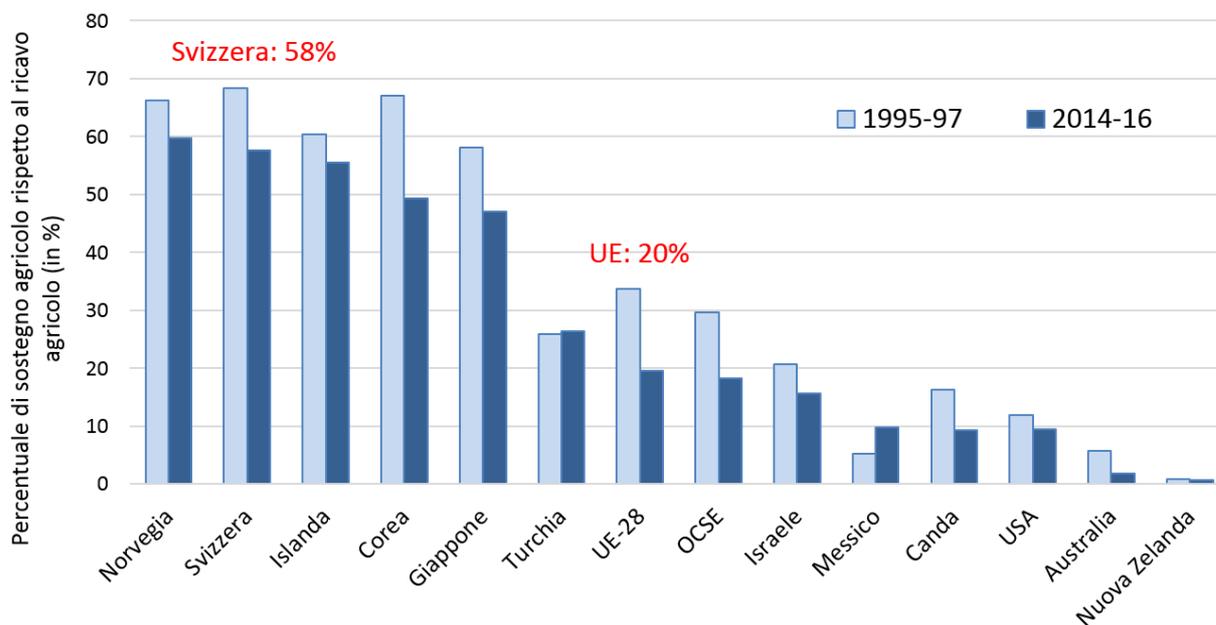
4.3 Economia

Nel settore dell'economia l'andamento positivo degli indicatori mostra che si è sfruttato il potenziale di accrescimento dell'efficienza. Grazie al progresso tecnico, negli ultimi anni la produttività del lavoro ha potuto essere aumentata ulteriormente. Negli anni 2008/10 – 2014/2016 si è registrata una crescita dell'1,3 per cento, quindi inferiore rispetto agli anni precedenti, poiché il calo delle unità di lavoro impiegate ha subito una battuta d'arresto. Vi sono stati sufficienti investimenti nell'agricoltura e si può partire dal presupposto che lo stock di capitale continuerà a essere rinnovato nell'arco di trent'anni circa.

Vi sono invece tuttora lacune in relazione alla competitività sul piano internazionale (cfr. riquadro 2). Rispetto all'estero, la Svizzera è confrontata con un calo di produttività risultante da strutture più piccole con economie di scala minori, difficoltà climatiche e topografiche nonché costi generalmente alti. Per essere più competitiva sul mercato indigeno rispetto alla concorrenza estera, l'agricoltura svizzera

è sostenuta mediante provvedimenti vincolati ai prodotti (in particolare protezione doganale e supplementi per il latte) e altri strumenti iscritti nel preventivo (in particolare pagamenti diretti). Anche se in questi ultimi anni il sostegno vincolato ai prodotti è diminuito, il sostegno generale è tuttora molto elevato rispetto agli altri Stati OCSE (cfr. fig. 4).

Figura 4: Sostegno generale dell'agricoltura svizzera rispetto all'OCSE



Fonte: OCSE, PSE, 2017

Riquadro 2: Competitività della filiera agroalimentare svizzera

Il miglioramento della competitività della filiera agroalimentare svizzera è un obiettivo prioritario della PA22+ (cfr. cap. 10.2.2). Il postulato Noser (14.3537) chiede al Consiglio federale di valutare la competitività a lungo termine del settore agricolo (cfr. cap. 1.2).

Un attore del mercato è competitivo se per i suoi prodotti o i suoi servizi vi è una domanda che gli consente di realizzare un utile. Sulla base di questo assioma, devono essere adempiute due condizioni.

- Il rapporto prezzo-prestazione deve essere attrattivo per i rispettivi clienti; questi acquistano il prodotto o il servizio perché risponde alle loro esigenze e sono disposti a pagarne il prezzo.
- Per l'offerente (p.es. agricoltore) deve essere economicamente interessante dar seguito alla domanda del cliente.

La domanda di un prodotto implica diversi segmenti di acquirenti con aspettative e disponibilità a pagare specifiche. Ciò determina i più disparati potenziali per i produttori. Sul mercato interno i prodotti svizzeri possono essere venduti a un prezzo maggiore perché nel nostro Paese vi sono segmenti di clienti disposti a pagare di più per tali prodotti. Ciò rappresenta un notevole potenziale per la filiera agroalimentare elvetica.

Per conquistare questi segmenti di clienti un prodotto o un servizio deve essere fatto risaltare con le seguenti misure di marketing:

- caratteristiche del prodotto (grado di trasformazione, qualità, regionalità, condizionamento incluso il rispettivo bagaglio ecologico, etico e sociale);
- formazione del prezzo in funzione delle potenziali aspettative e disponibilità a pagare (p.es. strategia del prezzo elevato in mercati di nicchia);
- scelta dei canali di distribuzione (commercio all'ingrosso, trasformazione, commercio al dettaglio o rapporto diretto con il consumatore finale);
- scelta dei contenuti della comunicazione (storia veicolata con il prodotto).

Nella valutazione della competitività di un intero settore si può distinguere tra approccio statico, dove l'imprenditore non si adegua alla concorrenza, e approccio dinamico che comporta un adeguamento.

Il Producer Support Estimate (PSE) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)⁹ può fungere da indicatore per valutare la competitività statica. Esso stima la quota di sostegno agricolo rispetto al ricavo del produttore. Rivela in che misura l'agricoltura di un Paese è sostenuta mediante misure statali (protezione doganale, pagamenti diretti, pagamenti vincolati ai prodotti, ecc.). Sulla base delle differenze riscontrate tra i PSE di diversi Paesi si può trarre la conclusione che attualmente l'agricoltura svizzera sarebbe competitiva soltanto rispetto a Paesi come la Norvegia, la Corea del Sud o il Giappone, che godono di un sostegno statale comparabile (cfr. fig. 4). Il livello di sostegno in Svizzera è di gran lunga superiore a quello dell'UE. Senza adeguamenti a livello di UE l'agricoltura elvetica non sarebbe per nulla competitiva. L'OCSE trae conclusioni simili anche per l'industria a monte e a valle dell'agricoltura. In generale rileva che i settori che operano su mercati protetti non sarebbero in grado di far fronte alla concorrenza estera. Quelli poco o per nulla protetti dalla concorrenza internazionale sono ritenuti più competitivi. Nel settore della produzione casearia, ad esempio, vi sono catene di valore nel segmento di prezzo elevato in grado di reggere il confronto con la concorrenza estera anche senza protezione doganale e supplementi per il latte¹⁰.

È invece più difficile valutare la competitività dinamica. Da diversi studi emerge che le imprese della filiera agroalimentare svizzera hanno la possibilità, in caso di smantellamento del sostegno, di adattarsi in modo da poter affrontare la nuova concorrenza. BAKBasel¹¹ ha evidenziato che in Svizzera i costi dei consumi intermedi dell'agricoltura sono di gran lunga superiori a quelli nei Paesi vicini. Un'apertura dei mercati si tradurrebbe in una riduzione dei costi di produzione. Un altro studio¹² rivela che le aziende dedite alla produzione lattiera che applicano chiare strategie di economia aziendale diventano decisamente più competitive. Anche un sondaggio condotto presso i produttori di cereali¹³ mostra che le aziende possono essere impostate in modo da essere competitive nei confronti della concorrenza europea (p.es. migliorando l'organizzazione del lavoro). Per quanto concerne le aziende a valle, attive nella trasformazione dei cereali, si è constatato che i leader di mercato svizzeri sono già competitivi rispetto alla concorrenza europea. I gestori dei mulini di piccole dimensioni partono dal presupposto che nel mercato europeo troveranno delle nicchie in cui potranno realizzare margini elevati con prodotti del segmento di prezzo alto.

Rispetto alla potenziale concorrenza nell'UE, soltanto alcuni settori secondari (settore cioccolatiero o delle bevande) della filiera agroalimentare svizzera risultano essere competitivi. Un inasprimento della concorrenza innescherebbe pertanto un profondo processo di cambiamento dal profilo sia delle strutture di produzione sia del portafoglio di prodotti. Diversi esempi mostrano che un simile processo rappresenta una grande opportunità con ottime prospettive di riuscita, purché opportunamente accompagnato dalla politica agricola.

Da una valutazione della politica agricola svizzera a cura dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)¹⁴ emerge che il persistente alto livello della protezione doganale e dei pagamenti diretti comporta eccessivi costi economici. A causa del forte sostegno al settore, infatti, gli agricoltori tengono troppo poco conto del contesto dei prezzi e dei segnali del mercato nel prendere le proprie decisioni. Secondo l'OCSE, tra il 1990/92 e il 2011/13 tale sostegno (protezione doganale e sostegno a preventivo) è sceso da 8,1 a 5,3 miliardi di franchi a causa, oltre che dell'evoluzione dei prezzi dei beni agricoli sul mercato mondiale, soprattutto del forte calo del sostegno vincolato ai prodotti che è stato in parte compensato mediante pagamenti diretti più cospicui (Politica agricola dopo il 1992; cfr. cap. 4.1). A causa dell'impennata dei prezzi sul mercato mondiale a partire dal 2007, il calo del sostegno vincolato ai prodotti non si è ripercosso pienamente sul valore della produzione indigena (cfr.

⁹ OCSE, 2016

¹⁰ Flury et al. 2013

¹¹ BAKBasel, 2014

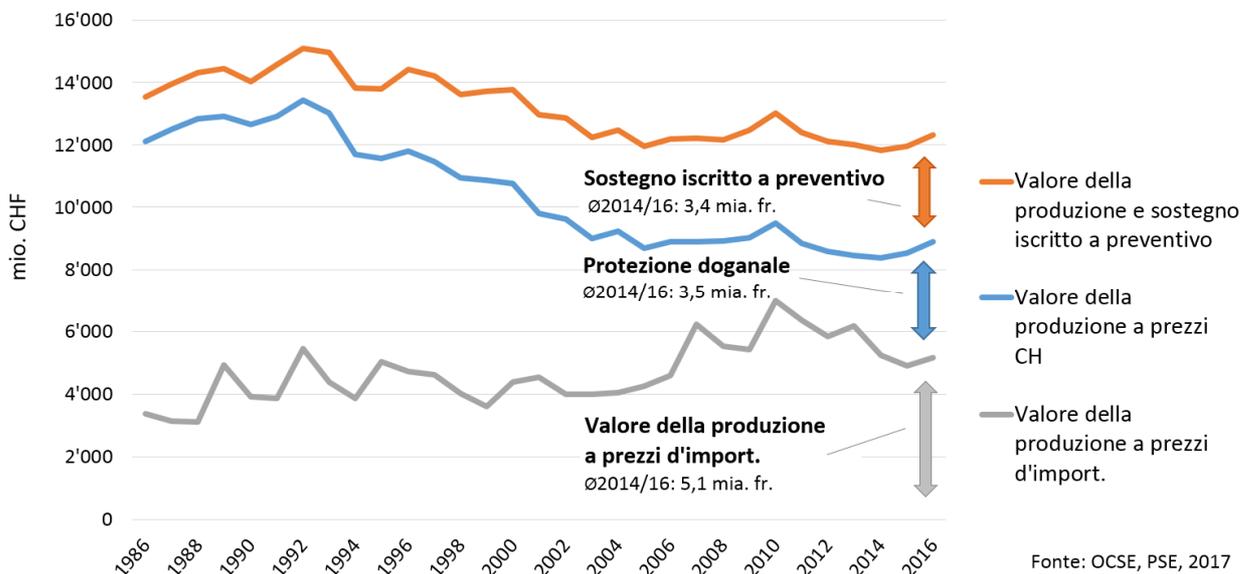
¹² Durgiai et al., 2014

¹³ Lehmann et al., 2009

¹⁴ OCSE (2014): Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Parigi.

fig. 5). Nonostante l'avvicinamento, negli ultimi vent'anni, del livello dei prezzi indigeno a quello internazionale, nel periodo 2011/13 i prezzi alla produzione elvetica superavano ancora del 50 per cento circa quelli all'importazione. Da allora tale differenza è aumentata nuovamente a causa della riduzione di circa il 10 per cento dei prezzi sui mercati agricoli internazionali nel 2014 e del peggioramento della situazione valutaria dopo la soppressione del cambio fisso con l'euro a inizio 2015.

Figura 5: Evoluzione del sostegno agricolo

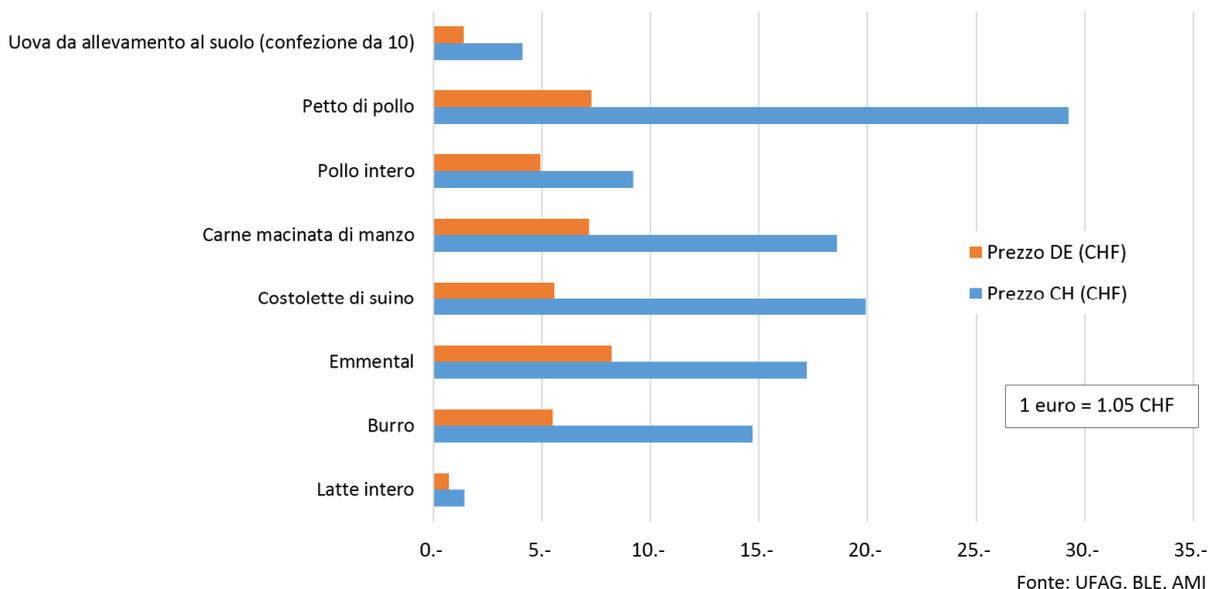


La considerevole protezione doganale su beni agricoli e derrate alimentari, i consistenti aiuti finanziari (pagamenti diretti, ecc.), il contesto caratterizzato da costi elevati, la disponibilità a pagare prezzi alti e il rafforzamento del franco fanno sì che sia i prezzi alla produzione sia quelli al consumo della maggior parte dei prodotti agricoli siano più alti in Svizzera rispetto ai Paesi vicini (cfr. fig. 6). Nel quarto trimestre 2016 il prezzo al consumo del latte intero in Svizzera era pari a oltre il doppio di quello in Germania. Per burro e petto di pollo i consumatori elvetici hanno pagato più del quadruplo. Anche frutta e verdura sono nettamente più care in Svizzera. Le notevoli differenze di prezzo rispetto all'estero si sono tradotte, in questi ultimi anni, in un significativo incremento del turismo degli acquisti. Il settore alimentare, con una perdita di cifra d'affari di circa 3 miliardi di franchi nel 2015, è particolarmente colpito¹⁵. Stando a un'indagine di Coop¹⁶, il prodotto più acquistato all'estero è tuttora la carne, seguono latte, burro, frutta e verdura.

¹⁵ Rudolph/Nagengast/Nitsch (2015): Einkaufstourismus Schweiz –Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, San Gallo.

¹⁶ Coop: Studio sul turismo degli acquisti 2009

Figura 6: Confronto tra i prezzi al consumo in Svizzera e in Germania (IV trimestre 2016)



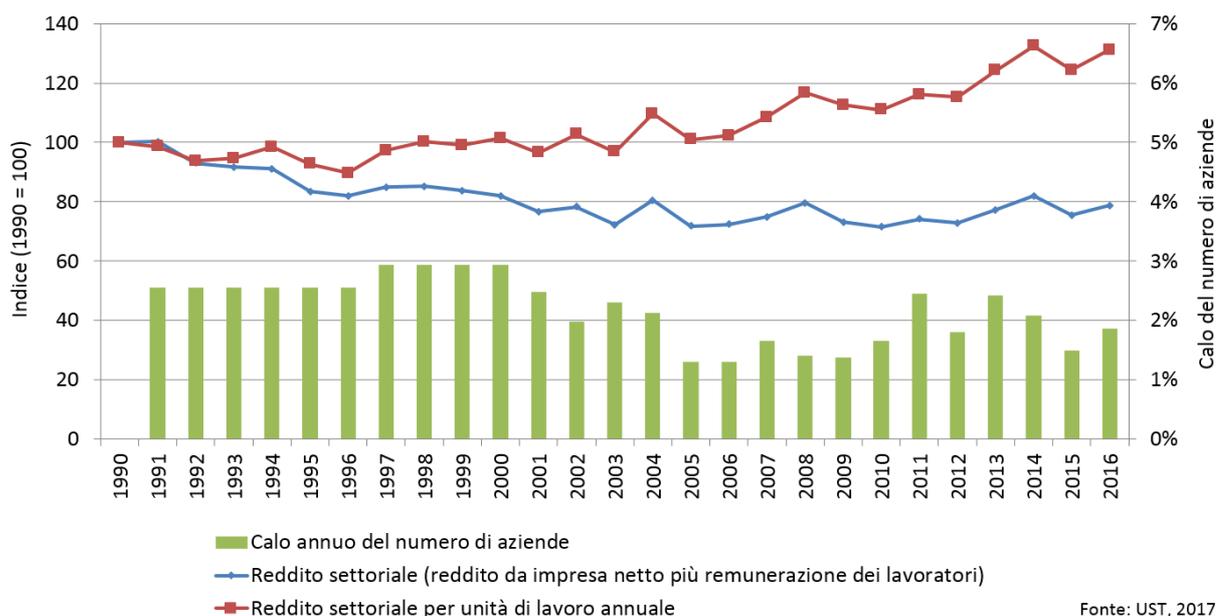
I prezzi alla produzione sostenuti mediante la protezione doganale e gli elevati pagamenti diretti rappresentano un rischio per quanto concerne lo sviluppo della competitività della filiera agroalimentare svizzera sul piano internazionale, poiché vi sono minori sollecitazioni a ridurre i costi, a orientarsi verso gli sviluppi di mercato all'estero e a migliorare la competitività e lo spirito d'innovazione. Con l'inasprirsi della situazione sul fronte della concorrenza internazionale è indispensabile che la filiera agroalimentare accresca ulteriormente la propria produttività e competitività. A tal fine, da un lato occorre sfruttare coerentemente i potenziali di riduzione dei costi e dall'altro ottimizzare costantemente l'elevato livello qualitativo dei prodotti svizzeri, poiché anche nei Paesi limitrofi si punta sull'alta qualità e perché vi sono anche altri aspetti, come ad esempio il corso del cambio, che influiscono negativamente sulla competitività. Un ruolo fondamentale nel miglioramento della competitività spetta all'innovazione favorita, a sua volta, dalla ricerca, dalla formazione e dalla consulenza (cfr. riquadro 9).

4.4 Aspetti sociali

In ambito agricolo il reddito settoriale (reddito da impresa netto più remunerazioni dei lavoratori) ha segnato una flessione negli anni '90 per poi stabilizzarsi sui 4,2 miliardi di franchi dal 2000 (cfr. fig. 7). In questo periodo il mutamento strutturale è ammontato mediamente al 2,2 per cento per il numero di aziende e all'1,9 per cento per le unità di lavoro annuali in agricoltura¹⁷. Negli anni '90 la percentuale delle aziende che hanno cessato l'attività è stata pari al 2-3 per cento l'anno mentre negli ultimi 10 anni la media si è attestata all'1,8 per cento. Dagli anni '90, a seguito dell'evoluzione strutturale il reddito settoriale per unità di lavoro annuale è aumentato del 30 per cento, raggiungendo quota 57 600 franchi.

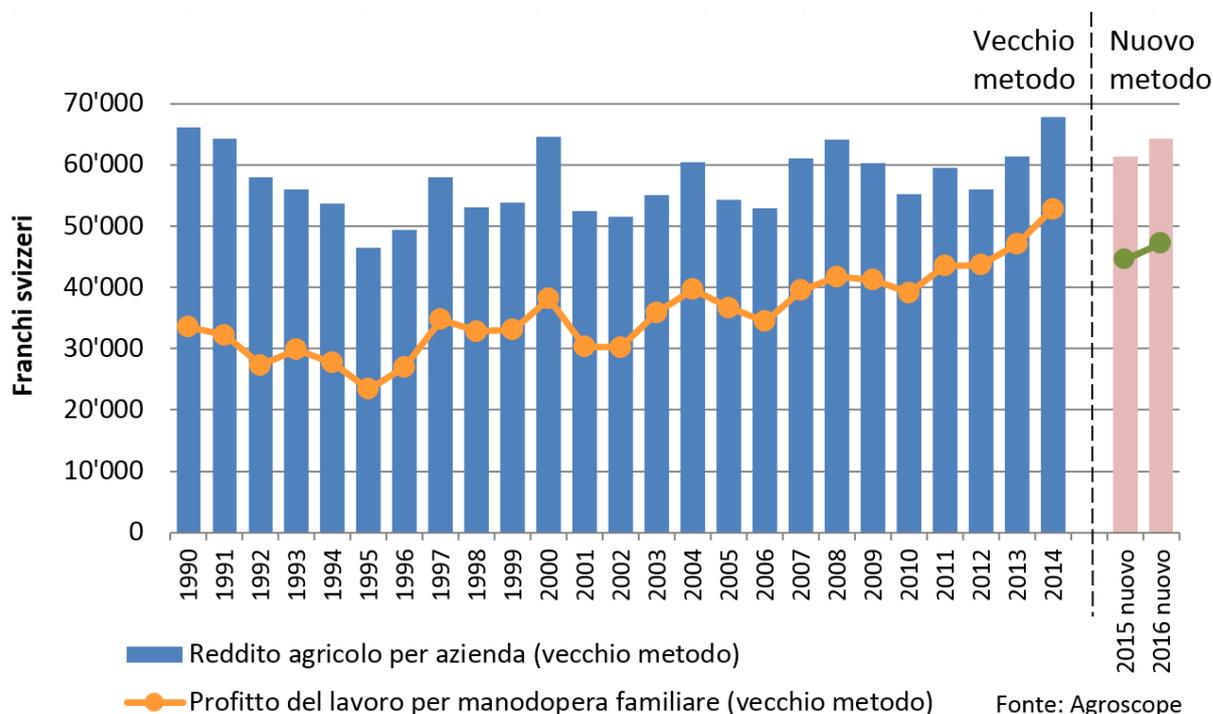
¹⁷ L'unità di lavoro annuale agricola (ULA) corrisponde al lavoro di un impiegato a tempo pieno in un anno (sulla base di 280 giorni lavorativi).

Figura 7: Andamento del numero di aziende e del reddito settoriale



L'andamento positivo del reddito settoriale si evince anche dai risultati contabili dell'Analisi centralizzata di Agroscope. Dalla metà degli anni '90 si è verificata una crescita costante sia del reddito agricolo per azienda sia del reddito del lavoro per unità di manodopera familiare (cfr. fig. 8). Parte di questa evoluzione positiva è, tuttavia, di natura calcolatoria: i tassi d'interesse in discesa degli ultimi anni hanno ridotto le deduzioni dal reddito agricolo per il capitale proprio investito nell'azienda, traducendosi in un reddito del lavoro più elevato.

Figura 8: Andamento del reddito delle singole aziende

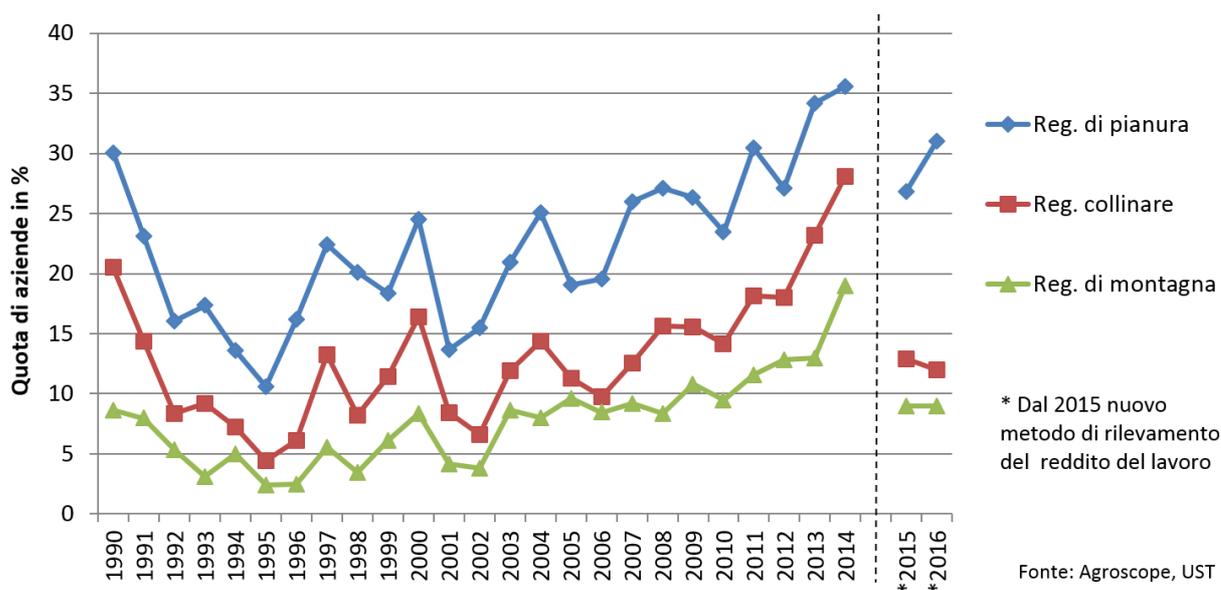


Per relazionare l'evoluzione del reddito nell'agricoltura con il resto della popolazione, si confrontano i redditi del lavoro per unità di manodopera familiare delle singole aziende con la media dei salari degli impiegati del secondario e del terziario nelle regioni di pianura, collinare e di montagna. Alla fine degli anni '90 il reddito del lavoro in agricoltura era del 50 per cento al di sotto del salario comparabile, mentre a metà del decennio in corso il divario si è ridotto al 30 per cento. Dalla metà degli anni '90 la quota

delle aziende con un reddito del lavoro superiore al salario comparabile è in costante crescita seppure con qualche fluttuazione (cfr. fig. 9). Di conseguenza anche il divario tra il reddito agricolo e quello non agricolo è diminuito. Nelle zone più ad alta quota lo scarto è notevolmente maggiore rispetto alla regione di pianura. Per il confronto dei redditi va osservato che, date le peculiarità del contesto rurale, è inferiore anche il costo della vita delle economie domestiche agricole. I costi per l'alloggio, ad esempio, ammontano a solo la metà circa di quelli sopportati dalle economie domestiche comparabili¹⁸.

Con il cambiamento, nel 2015, del metodo di rilevazione del reddito, la stima del reddito è inferiore. Di conseguenza, anche la quota di aziende al di sopra del salario comparabile è in calo. Il reddito del lavoro inferiore è in parte riconducibile alla nuova composizione del campione, più unità di manodopera familiare, e al fatto che da esso è detratta circa la metà degli oneri sociali. Le cause e gli effetti del passaggio al campione aleatorio sono stati oggetto di studio.¹⁹

Figura 9: Quota di aziende con un reddito del lavoro al di sopra del salario comparabile



Il reddito globale per azienda si compone del reddito risultante dalla mera attività agricola e da quello ottenuto esercitando un'attività non agricola. Nella prima metà degli anni '90 il reddito globale per azienda ha registrato una flessione. Da allora si rileva una tendenza positiva, con un aumento della quota del reddito extragricolo.

¹⁸ Ufficio federale dell'agricoltura (2014): Rapporto agricolo 2014, pagg. 72-73

¹⁹ I risultati dello studio sono disponibili sul sito Internet: <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/themen/wirtschaft-technik/betriebswirtschaft/za-bh/einkommensituation/methodik.html>

Riquadro 3: Cause delle differenze di reddito nell'agricoltura svizzera

Le differenze di reddito nell'agricoltura svizzera sono enormi. Un'analisi di contabilità agricole di Agroscope²⁰ identifica quattro cause: formazione, dimensione e orientamento dell'azienda nonché conduzione aziendale. Anche la regione svolge un ruolo fondamentale. Il reddito diminuisce all'aumentare dell'altitudine. Nella regione di pianura i guadagni sono nettamente maggiori rispetto a quella di montagna, come si evince dall'analisi di circa 3'000 contabilità che i capoazienda mettono a disposizione di Agroscope ogni anno, su base volontaria e in forma anonima. Questi dati sono utilizzati in primo luogo per valutare la situazione economica dell'agricoltura svizzera. Oltre alla portata assoluta, ogni anno è indicata anche la variazione che è enorme: i guadagni migliori in media sono sei volte maggiori rispetto ai peggiori.

- **Le aziende più grandi sono più proficue:** la dimensione dell'azienda per l'agricoltura può essere determinata mediante una costante di base agroeconomica poiché ha sempre un'influenza molto positiva sul reddito del lavoro. Se ad esempio un produttore di latte incrementa la sua mandria di vacche, in base agli effetti dell'economia di scala il volume di lavoro cresce solo in maniera sottoproporzionale. Le aziende gestite a titolo principale più grandi hanno risultati nettamente migliori per quanto riguarda il reddito del lavoro rispetto a quelle gestite a titolo accessorio. Come mostrano analisi precedenti, anche attraverso la cooperazione con altre aziende è possibile beneficiare degli effetti dell'economia di scala.
- **Produzione vegetale e ingrasso sono favoriti:** le aziende specializzate nel settore della produzione vegetale, ovvero aziende che esercitano principalmente la campicoltura o coltivano colture speciali quali verdura, frutta e vite, hanno un reddito del lavoro elevato. Lo stesso vale per l'ingrasso di suini e pollame. Viceversa ad aziende specializzate in vacche da latte o madri è correlato un reddito pro capite più basso.
- **Le persone con una buona formazione hanno più successo:** con un buon livello di formazione dei capoazienda e dei loro partner aumenta il reddito del lavoro. Per la prima volta è stato possibile dimostrare che ciò vale non solo per la formazione in ambito agricolo, ma anche per quella al di fuori di tale settore.
- **Una buona conduzione dell'azienda è fondamentale:** aziende con maggiori livelli di reddito del lavoro per ettaro e per unità di bestiame grosso generano sistematicamente maggiori entrate e presentano costi inferiori. I capoazienda di successo riescono dunque a generare più output con meno input. Analizzando le aziende che hanno meno successo questo può essere definito anche come "doppio potenziale di ottimizzazione". Le aziende migliori mostrano come la tecnica di produzione da un lato e la scelta degli input utilizzati dall'altro possono essere adeguati a breve e a medio termine. Ad esempio soltanto per quanto riguarda i costi per i macchinari nel ramo aziendale del frumento il miglior quarto, con 525 franchi, presenta costi per i macchinari per ettaro inferiori rispetto al quarto peggiore. Questa differenza equivale a più dell'1 per cento del reddito del lavoro medio.

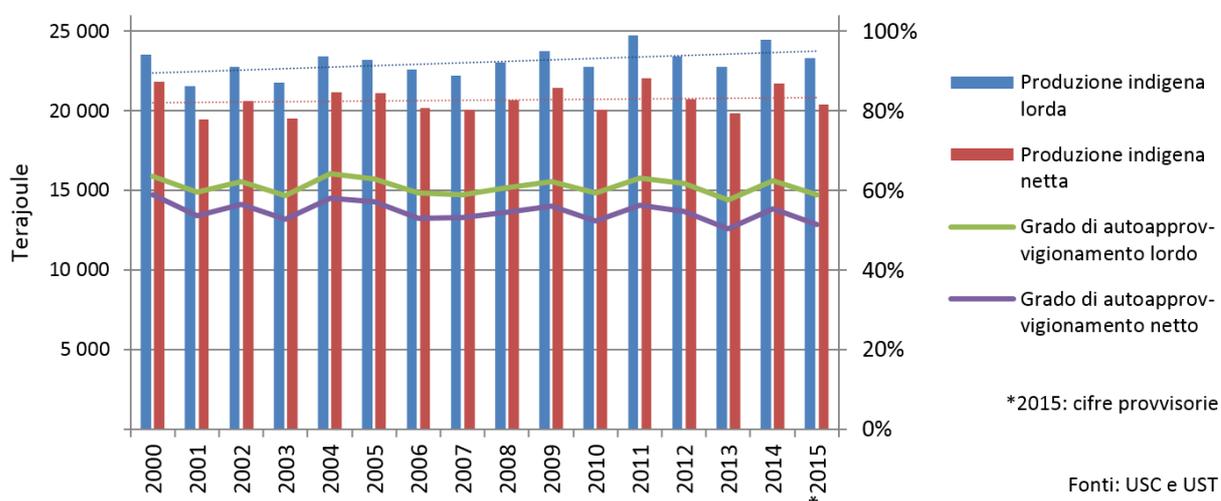
Conclusioni: in generale si può concludere che i capoazienda di successo che ricorrono a sostanze ausiliarie, quali foraggi concentrati, agiscono in maniera abile, mentre per quelli che conseguono risultati meno positivi si può ipotizzare un sovraccarico. A causa dell'eterogeneità delle aziende appare poco funzionale formulare raccomandazioni generali. Tuttavia in questi risultati vi sono potenziali benefici. Se il capoazienda riesce a stimare in maniera adeguata la situazione dell'azienda, possono essere adottate misure mirate quali la riduzione di sostanze ausiliarie. Nel complesso sulla scorta dei risultati dell'analisi e di un chiaro incoraggiamento, si evince che almeno una parte delle differenze riscontrate nel successo economico dipende da fattori sui quali è possibile esercitare un influsso. Sussistono possibilità per le aziende migliori di incrementare il loro reddito del lavoro sfruttando i fattori sui quali è possibile esercitare un influsso.

4.5 Garanzia dell'approvvigionamento, perdita di terre coltivate

Garanzia dell'approvvigionamento

Negli ultimi anni la produzione indigena di derrate alimentari è aumentata costantemente. Tra il 2001/03 e il 2013/15 la produzione di calorie (lorda) è cresciuta di quasi il 7 per cento attestandosi a 23 500 terajoule. L'obiettivo fissato dal Consiglio federale per il 2017 di 23 300 terajoule è stato quindi superato. Se la produzione di calorie di origine animale è rimasta, nel complesso, stabile, quella di calorie ottenute da prodotti vegetali in questo periodo è aumentata del 15 per cento. Se si considerano soltanto i generi alimentari prodotti sulla base di alimenti indigeni per animali, l'incremento della produzione di calorie ammonta al 4 per cento. La crescita della produzione netta è più contenuta perché le importazioni di alimenti per animali hanno segnato un aumento. In seguito alla crescita demografica, in questo periodo il consumo di derrate alimentari all'interno del Paese è aumentato di quasi l'8 per cento. Per questo il grado di autoapprovvigionamento lordo è rimasto pressoché costante, mentre quello netto è leggermente diminuito. Nel 2013/15 il grado di autoapprovvigionamento lordo ammontava a quasi il 60 per cento, quello netto (grado di autoapprovvigionamento lordo meno derrate alimentari ottenute utilizzando alimenti importati per animali) al 52 per cento.

Figura 10: Evoluzione della produzione di calorie e del grado di autoapprovvigionamento



Perdita di terre coltivate

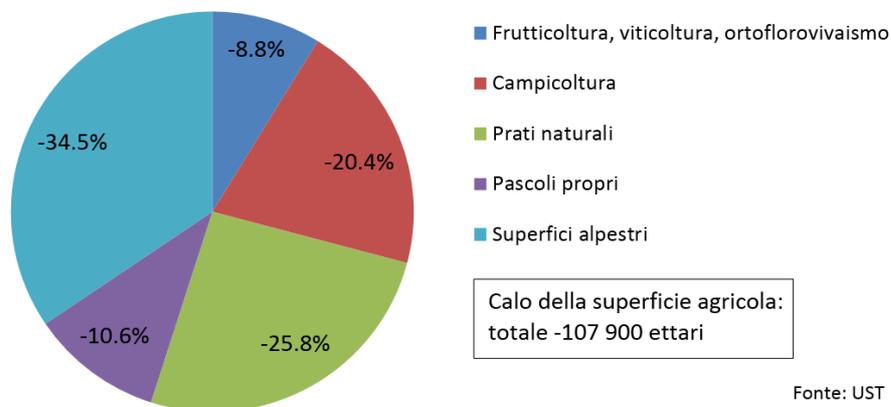
Le terre coltivate sono fondamentali per la produzione di derrate alimentari in modo vincolato al suolo e per la fornitura di servizi ecosistemici da parte dell'agricoltura. Tra il 1979/85 e il 2004/09 sono andati persi 107 900 ettari di superficie agricola, ma sono stati censiti 22 900 ettari di nuova superficie agricola. La flessione netta ammonta a 85 000 ettari circa (-5,4 %). Due terzi della perdita riguardano le superfici agricole nella regione con insediamenti permanenti e un terzo le superfici utilizzate a scopo alpestre nella regione d'estivazione. Nella regione con insediamenti permanenti il 90 per cento della perdita di terre coltivate è riconducibile all'espansione degli insediamenti. L'aumento più massiccio si è registrato nell'area edificata (31 000 ha). Quasi un quinto di tale incremento è da ascrivere all'aumento delle aree edificate agricole.

Oltre all'espansione degli insediamenti, un ruolo significativo è svolto soprattutto dall'avanzamento del bosco responsabile in quasi un terzo dei casi della diminuzione delle terre coltivate. Tra il 1979/85 e il 2004/09 la superficie boschiva e quella con vegetazione arbustiva non produttiva su terreni agricoli sono aumentate di circa 27 000 ettari. L'avanzamento del bosco ha interessato principalmente le superfici gestite a scopo alpestre. Con la Politica agricola 2014-2017, grazie a contributi di declività più differenziati e maggiori, al contributo per le zone in forte pendenza e al contributo di alpeggio è cresciuto l'inte-

²⁰ Lips, M. 2017. Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig, Agroscope Science, Ettenhausen (Zusammenfassung aus LID Mediendienst Nr. 3343 vom 29. September 2017)

resse a preservare l'apertura del paesaggio rurale. Si parte dal presupposto che in tal modo sarà possibile raggiungere l'obiettivo prefissato in relazione alla riduzione dell'avanzamento del bosco. Saranno tuttavia necessari ancora notevoli sforzi per ridurre la perdita di terre coltivate al di sotto di 1 000 ettari l'anno.

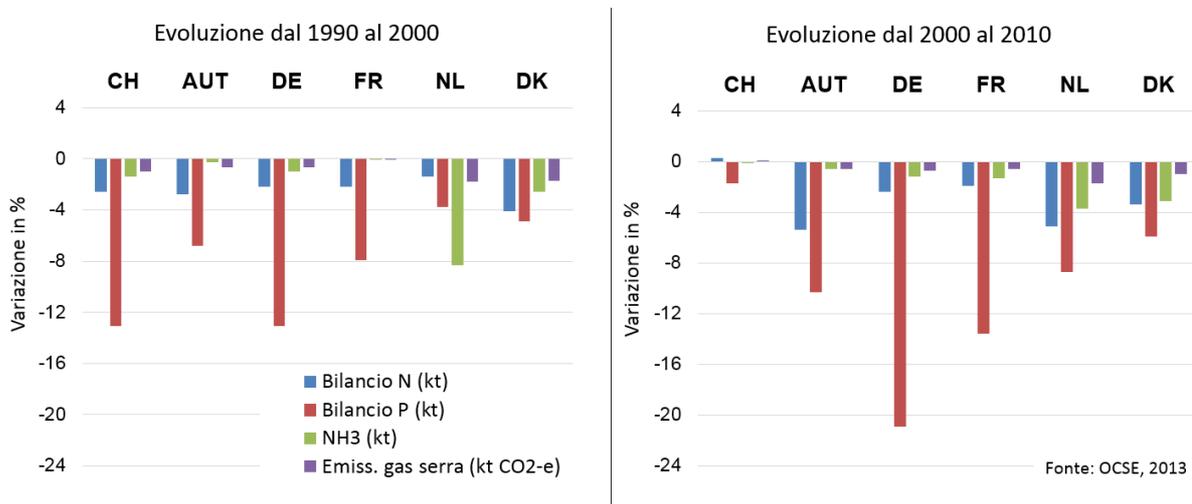
Figura 11: Riduzione delle superfici agricole dal 1979/85 al 2004/09



4.6 Basi vitali naturali, ecosistemi

La produzione agricola non deve sovraccaricare gli ecosistemi e deve preservare le risorse naturali anche per le generazioni future. Si presume che entro il 2021 gli obiettivi della politica agricola nel settore delle basi vitali naturali e dell'ecologia potranno essere raggiunti solo in parte. A tal proposito rimane ancora molto da fare. Dal 2000 in Svizzera i progressi compiuti in relazione alla riduzione dell'impatto ambientale ristagnano mentre in altri Paesi è stato possibile osservare un'evoluzione positiva (cfr. fig. 12).

Figura 12: Variazione dell'impatto ambientale nel confronto internazionale



Azoto (N)

Dal bilancio nazionale dell'azoto si evince che dal 1990 al 2015 l'output di azoto sotto forma di prodotti vegetali e animali è aumentato di quasi il 30 per cento. Nello stesso periodo le immissioni di azoto sotto forma di concimi minerali, alimenti importati per animali, fissazione biologica dell'azoto e deposito atmosferico hanno segnato un lieve calo. Anche le perdite di azoto che finiscono nell'ambiente (input di N meno output di N) sono diminuite, passando da circa 132 000 a 113 000 tonnellate di azoto (-14 %). Il calo si è verificato soprattutto negli anni '90. Da allora non si sono praticamente più registrati progressi. L'efficienza, ovvero l'output di azoto che l'agricoltura svizzera ottiene con un'unità di input di azoto, è

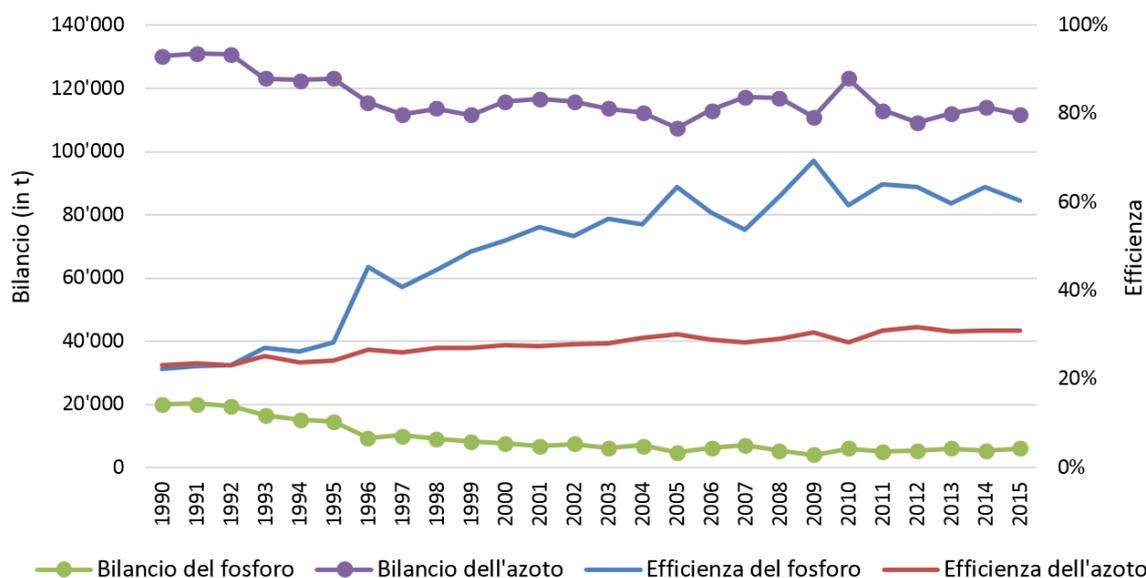
passata dal 22 per cento nel 1990 al 31 per cento nel 2015. L'obiettivo intermedio in relazione all'efficienza dell'azoto fissato dalla politica agricola, ovvero 33 per cento entro il 2021, può essere raggiunto. Stando ai dati a disposizione, invece, quello relativo alla riduzione delle perdite di azoto a un livello di 95 000 tonnellate entro il 2017 non è stato raggiunto.

A livello svizzero le emissioni di ammoniaca provenienti dall'agricoltura sono diminuite di quasi il 17 per cento dal 1990. Il calo si è verificato prevalentemente tra il 1990 e il 2000. Da allora il livello delle emissioni è rimasto stabile (2015: 47 700 t). L'obiettivo intermedio di 41 000 tonnellate di ammoniaca potrà essere raggiunto soltanto entro il 2021 impegnandosi ulteriormente nella riduzione delle emissioni. Nell'Altipiano, nel Giura, sul versante alpino settentrionale e meridionale e in Ticino talvolta le soglie critiche vengono superate di 30 kg di azoto per ettaro all'anno e oltre.

Fosforo (P)

Tra il 1990 e il 2015 l'input di fosforo è quasi dimezzato, mentre l'output è praticamente raddoppiato. L'eccedenza annua di fosforo è quindi passata da 20 000 a 6 000 tonnellate circa. L'efficienza (rapporto tra input e output) ha segnato un aumento dal 21 al 60 per cento. Risultati sostanziali sono stati ottenuti prima del 2000. Da dieci anni a questa parte, non si sono registrati più miglioramenti per quanto concerne l'eccedenza e l'efficienza. Se non si adotteranno ulteriori misure non sarà possibile raggiungere l'obiettivo in materia di efficienza del 68 per cento entro il 2021. Secondo i dati a disposizione non sarà nemmeno possibile raggiungere l'obiettivo intermedio relativo alla riduzione dell'eccedenza di fosforo fissato dalla politica agricola a 4 000 tonnellate entro il 2017. In diversi laghi svizzeri gli apporti di fosforo riconducibili all'agricoltura sono tuttora troppo elevati.

Figura 13: Evoluzione del bilancio e dell'efficienza dell'azoto e del fosforo



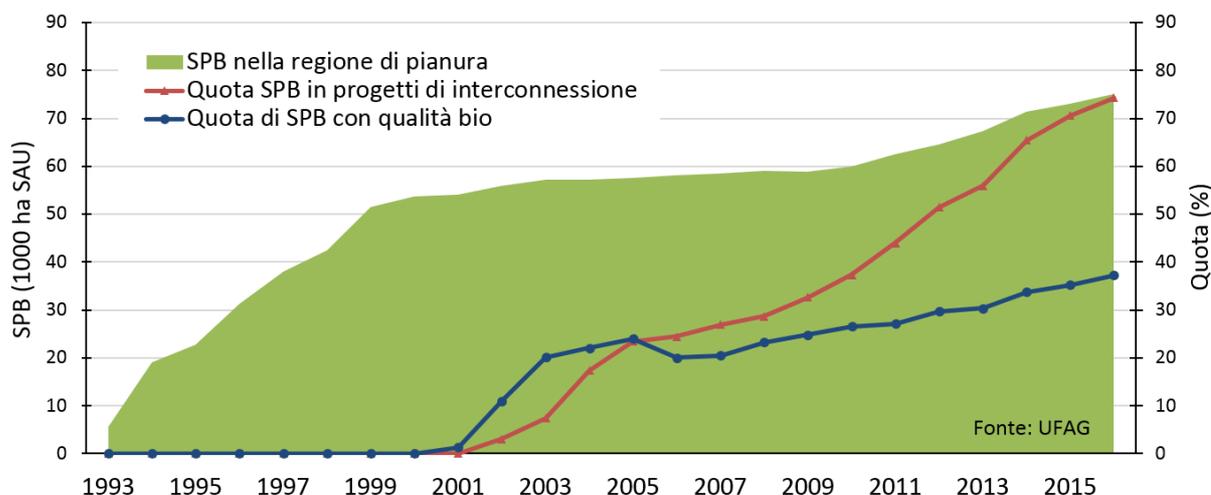
Fonte: UFAG

Biodiversità

Un'elevata varietà biologica migliora la capacità di adeguamento degli agroecosistemi e concorre a preservare a lungo termine i servizi ecosistemici. Gli obiettivi stabiliti dalla politica agricola per il 2021 contemplano prescrizioni relative a quantità, qualità e interconnessione delle superfici per la promozione della biodiversità (SPB). Nel 2016 l'obiettivo quantitativo è stato raggiunto; oltre 180 000 ettari risultavano infatti gestiti come SPB. Nella regione di pianura oltre 75 000 ettari presentavano il livello qualitativo I, vale a dire quasi il 12 per cento della superficie agricola utile, anche se vi sono grandi differenze a livello regionale; mentre il 37 per cento delle SPB vantava un'elevata qualità (livello qualitativo II) e il 74 per cento era interconnesso. Con misure di gestione adeguate è possibile promuovere ulteriormente la qualità. Si può partire dal presupposto che l'obiettivo intermedio di una quota del 40 per cento di SPB con livello qualitativo II potrà essere raggiunto entro il 2021. Sono tuttavia necessari ulteriori sforzi per

compiere progressi nel settore della biodiversità e definire indicatori adeguati per misurare il raggiungimento degli obiettivi.

Figura 14: Evoluzione delle superfici per la promozione della biodiversità (SPB)



Obiettivi ambientali per l'agricoltura

Gli obiettivi ambientali per l'agricoltura (OAA) indicano gli obiettivi posti dalla legislazione vigente all'agricoltura per quanto riguarda i settori biodiversità, paesaggio, clima, aria, acqua e suolo. Consentono di appurare se la produzione agricola è adeguata alla sopportabilità degli ecosistemi. Finora nessuno di essi ha potuto essere pienamente raggiunto (cfr. tab. 5).

Tabella 5: Sintesi del grado di raggiungimento degli OAA

OAA	Grado di raggiungimento
Biodiversità e paesaggio	
<u>Specie e habitat</u> : l'agricoltura garantisce e promuove le specie indigene, presenti soprattutto sulle superfici agricole o dipendenti dall'utilizzazione agricola, nonché gli habitat nella loro area di diffusione naturale. [...]	La quota di superfici necessaria per la promozione della diversità delle specie e degli habitat è raggiunta sul piano nazionale. Tuttavia, a livello regionale, vi sono ancora carenze evidenti. Numerose superfici non presentano ancora la qualità necessaria per preservare le specie bersaglio e faro.
<u>Diversità genetica</u> : l'agricoltura fornisce un contributo fondamentale alla conservazione e all'utilizzazione sostenibile di varietà indigene di piante agricole e di razze svizzere. Salvaguarda e promuove la diversità genetica delle specie indigene selvatiche imparentate con le piante coltivate, delle piante indigene selvatiche utilizzate per l'alimentazione e l'agricoltura e di altre specie indigene selvatiche presenti soprattutto sulle superfici agricole.	Per le varietà e le razze di animali da reddito indigene rilevanti per la filiera agroalimentare l'obiettivo è raggiunto. Le misure esistenti devono essere mantenute per assicurare a lungo termine il risultato ottenuto. Per molte specie selvatiche l'obiettivo non è raggiunto.
<u>Servizi ecosistemici</u> : l'agricoltura salvaguarda e promuove i servizi ecosistemici forniti dalla biodiversità.	In Svizzera varie pratiche agricole continuano a influire negativamente sulla biodiversità. Nonostante incentivi migliori si deve partire dal presupposto che l'obiettivo in relazione ai servizi ecosistemici non è raggiunto.
<u>Paesaggio</u> : salvaguardia, promozione e potenziamento della varietà dei paesaggi rurali con le loro specificità regionali e con la loro importanza per la biodiversità, le attività ricreative, l'identità, il turismo e l'attrattiva del territorio attraverso <ol style="list-style-type: none"> la preservazione dell'apertura del paesaggio mediante una gestione adeguata, l'utilizzazione sostenibile e l'accessibilità dei paesaggi rurali diversificati, la salvaguardia, la promozione e il potenziamento dei loro elementi regionali, caratteristici, naturali, seminaturali e architettonici. 	La riduzione dell'avanzamento del bosco rilevata negli ultimi anni corrisponde all'obiettivo intermedio. Si registra un'ulteriore perdita di superfici agricole a causa della loro trasformazione in insediamenti o del loro abbandono. Mediante i contributi per la qualità del paesaggio è stato possibile preservare e creare elementi paesaggistici pregiati per le attività ricreative, l'identità, il turismo e l'attrattiva del territorio. A causa dell'espansione degli insediamenti l'obiettivo non è ancora stato raggiunto ovunque ed è tuttora a rischio.
<u>Spazio riservato alle acque</u> : spazio riservato alle acque sufficiente, ai sensi delle linee guida per la gestione dei corsi d'acqua provvisti di rive adeguate alle acque e secondo quanto previsto dal sistema modulare graduale nella regione agricola.	I Cantoni hanno tempo fino al 2018 per delimitare lo spazio riservato alle acque. La qualità è promossa dai contributi per la biodiversità per prati rivieraschi lungo i corsi d'acqua così come per siepi, boschetti campestri e rivieraschi. L'obiettivo non è ancora stato raggiunto ovunque.

Clima e aria	
<u>Emissioni di gas serra</u> : riduzione delle emissioni di biossido di carbonio, metano e protossido di azoto causate dall'agricoltura di almeno un terzo rispetto al 1990 entro il 2050 (corrisponde a una riduzione annua dello 0,6 % circa su un percorso di riduzione lineare).	Le emissioni agricole sono state ridotte, tuttavia in misura inferiore a quella prevista nel percorso di riduzione lineare definito nella concretizzazione dell'OAA. L'obiettivo a lungo termine non è raggiunto.
<u>Inquinanti atmosferici azotati</u> : le emissioni di ammoniaca riconducibili all'agricoltura ammontano al massimo a 25 000 tonnellate di azoto l'anno.	Nel 2015 le emissioni di azoto da ammoniaca erano pari a 48 000 tonnellate circa. L'obiettivo non è raggiunto.
<u>Fuliggine da diesel</u> : le emissioni di fuliggine da diesel riconducibili all'agricoltura ammontano al massimo a 20 tonnellate l'anno.	Nel 2015 le emissioni di fuliggine da diesel erano pari a 300 tonnellate circa. L'obiettivo non è raggiunto.
Acqua	
<u>Tenore di nitrati nelle acque</u> : al massimo 25 mg/l di nitrati nelle acque potabili o in quelle destinate a tale utilizzazione e il cui settore di alimentazione viene usato principalmente dalle attività agricole.	Il valore target (max. 25 mg nitrati/l) è superato nel 45 per cento delle stazioni di misurazione NAQUA situate in zone adibite principalmente alla campicoltura e nel 14 per cento delle stazioni di misurazione NAQUA in zone utilizzate principalmente come prati e pascoli. L'obiettivo non è raggiunto ovunque.
<u>Emissioni di nitrati</u> : riduzione del 50 per cento rispetto al 1985 degli apporti di azoto nelle acque dovuti all'agricoltura.	L'obiettivo non è ancora stato raggiunto.
<u>Fosforo</u> : nei laghi in cui l'apporto di fosforo è dovuto principalmente all'agricoltura il tenore di ossigeno non deve essere in nessun momento e a nessuna profondità inferiore a 4 mg/l. Deve, inoltre, essere tale che animali poco sensibili possano popolare il fondo dei laghi durante tutto l'anno e in quantità il più possibile vicine alla densità naturale. Sono fatte salve condizioni naturali particolari.	Nei laghi di Morat e Zugo il tenore di fosforo è superiore al valore target (20 µg/l). Nei laghi di Baldegg, Hallwil, Sempach e Biemme l'obiettivo relativo all'ossigeno non è raggiunto. Manca una panoramica della situazione nei piccoli laghi.
<u>Prodotti fitosanitari (PF)</u> : 1. Nessun pregiudizio per l'ambiente e la salute dovuto a prodotti fitosanitari derivanti dall'attività agricola. 2. Per le acque con apporto di PF derivante principalmente dall'attività agricola: sono rispettati i valori numerici relativi alla qualità delle acque per quanto riguarda i PF dell'ordinanza sulla protezione delle acque. 3. Il rischio per l'ambiente correlato ai PF nell'agricoltura è ridotto nella misura maggiore possibile. Inoltre, si devono prendere in considerazione le caratteristiche naturali locali.	1. Ci sono segnali che indicano un pregiudizio per l'ambiente dovuto ai PF. Anche alla protezione degli utilizzatori va attribuita una grande importanza. Gli obiettivi in questo ambito non sono pertanto ancora raggiunti. 2. Nelle acque sotterranee utilizzate l'OAA (max. 0.1µg PF/l) è quasi raggiunto, ma in alcuni casi nelle acque superficiali di piccole e medie dimensioni le concentrazioni accettabili dal profilo tossicologico sono superate. 3. Il rischio ambientale correlato ai PF può essere ulteriormente ridotto. L'obiettivo non è pertanto ancora raggiunto.
<u>Medicamenti per uso veterinario</u> : nessun pregiudizio per l'ambiente e la salute dovuto a medicinali per uso veterinario, il cui apporto è riconducibile principalmente all'attività agricola.	Mancano dati e indicatori riguardo all'impatto sull'ambiente. Studi mostrano che i medicinali per uso veterinario non rappresentano un rischio particolare per le acque sotterranee. Nel suolo e nei corsi d'acqua di piccole dimensioni nonché nel settore della biodiversità in determinate situazioni possono verificarsi effetti nocivi. La formazione di resistenze agli antibiotici può nuocere alla salute.
Suolo	
<u>Sostanze nocive nel suolo</u> : 1. nessun degrado della fertilità del suolo e della salute dovuto a sostanze nocive inorganiche od organiche derivanti dall'attività agricola. 2. Quantità di singole sostanze nocive immesse nei suoli a seguito dell'attività agricola inferiore a quella corrispondente emessa e degradata.	In singoli siti le sostanze nocive inorganiche mettono a rischio la fertilità del suolo e la salute umana. Mancano le conoscenze necessarie per poter esprimere considerazioni esaustive sul raggiungimento dell'obiettivo.
<u>Erosione del suolo</u> : 1. Nessun superamento dei valori indicativi per l'erosione e prevenzione dell'erosione a valle sulle superfici coltivate. 2. Nessun degrado della fertilità del suolo causato dall'erosione sulle superfici agricole. 3. Nessun degrado delle acque e degli habitat seminaturali dovuto a materiale dilavato proveniente da superfici agricole.	Si registrano tuttora superamenti dei valori indicativi per l'erosione ed erosione a valle. Localmente la fertilità del suolo è tuttora a rischio. Il materiale dilavato compromette le acque e può comportare danni all'infrastruttura. Non è possibile fare valutazioni riferite a tutta la Svizzera. Gli obiettivi non sono ancora raggiunti.
<u>Compattazione del suolo</u> : prevenzione di compattazioni durature dei suoli agricoli.	Mancano dati e indicatori rappresentativi sulla portata della compattazione del suolo.

Riquadro 4: Prospettive relative agli obiettivi ambientali per l'agricoltura (OAA)

Secondo il mandato costituzionale, l'agricoltura è tenuta a fornire un contributo sostanziale alla salvaguardia delle basi vitali naturali e alla cura del paesaggio rurale. Gli obiettivi perseguiti concretamente sulla base del diritto vigente sono illustrati nel rapporto pubblicato nel 2008 Obiettivi ambientali per l'agricoltura²¹. Il postulato 13.4284 (postulato Bertschy) richiede una verifica di tali obiettivi nonché delle misure per il loro conseguimento.

Nel rapporto in adempimento del postulato²², il Consiglio federale rileva che finora nessuno dei 13 obiettivi ambientali per l'agricoltura è stato pienamente raggiunto. Costata tuttavia che il sistema dei pagamenti diretti introdotto con la Politica agricola 2014-2017 e l'attuazione dei piani d'azione per la biodiversità e i prodotti fitosanitari avranno effetti positivi su determinati obiettivi ambientali. Rimarranno invece le lacune nell'ambito dell'azoto (emissioni di ammoniaca e nitrati) se non cambieranno le condizioni quadro e non verranno adottate misure supplementari. Ulteriori sforzi sono indispensabili anche per ridurre le emissioni di gas serra. Vi è necessità d'intervento anche in relazione all'obiettivo ambientale paesaggio, all'eutrofizzazione dei laghi e alla protezione del suolo. Considerato l'inasprimento delle prescrizioni concernenti i gas di scarico in seguito al recepimento di quelle dell'UE, l'obiettivo di ridurre le emissioni di fuliggine da diesel sarà presumibilmente raggiunto entro il 2040.

Nel rapporto il Consiglio federale giunge alla conclusione che è possibile migliorare ulteriormente l'esecuzione del diritto ambientale. Per conseguire gli obiettivi è determinante sfruttare meglio le possibilità tecniche e aziendali in vista di ridurre le emissioni (p.es. tecniche di spandimento a basse emissioni dei concimi aziendali) e migliorare l'efficienza su tutto il territorio. Occorre inoltre adeguare l'intensità della produzione alla sopportabilità degli ecosistemi secondo le caratteristiche specifiche del luogo e tener conto delle esigenze della società. Attraverso un maggior orientamento ai risultati gli agricoltori sono chiamati ad assumersi più responsabilità.

Non soltanto la politica agricola e quella ambientale esercitano un influsso sostanziale sull'impronta ecologica della produzione di derrate alimentari, bensì anche il comportamento di consumo. Riducendo i rifiuti alimentari (food waste), modificando il modello alimentare e adottando decisioni consapevoli in materia di acquisti si può limitare in misura considerevole l'inquinamento ambientale all'interno del Paese e all'estero.

In vista della futura politica agricola è importante essere consapevoli del fatto che sul conseguimento degli obiettivi ambientali non incidono soltanto le misure in ambito agroambientale, bensì anche strumenti come la protezione doganale o i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le singole colture, poiché influenzano le decisioni dei produttori (scelta delle colture, intensità di produzione, ecc.) e quindi le strutture aziendali e paesaggistiche.

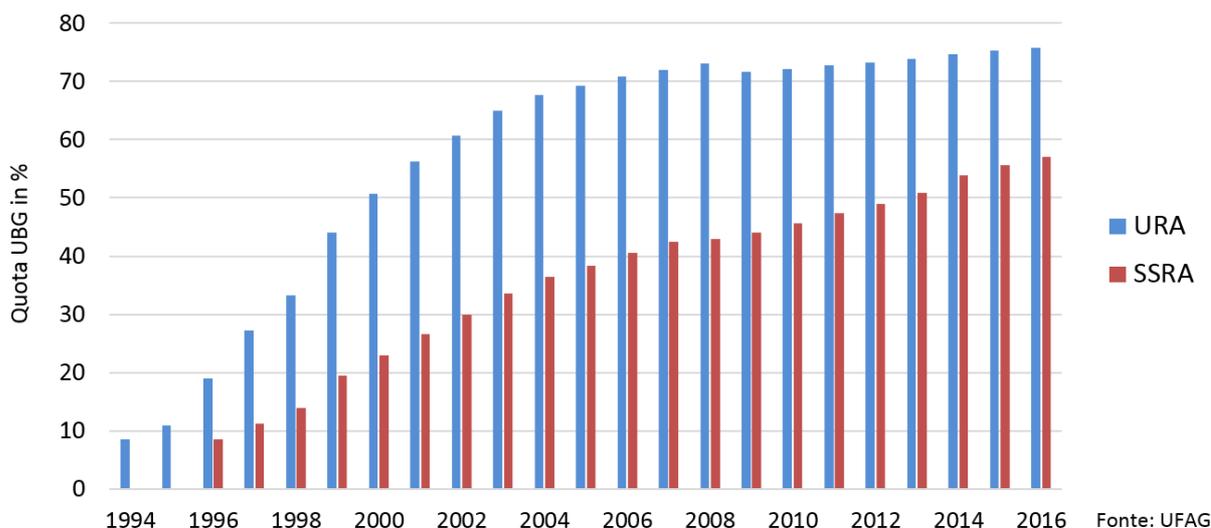
4.7 Benessere degli animali

Da quando sono stati introdotti, i programmi sul benessere degli animali fanno registrare una costante crescita della partecipazione. Nel 2016 più di tre quarti degli animali da reddito agricoli godevano dell'uscita regolare all'aperto (URA). L'obiettivo di una partecipazione dell'80 per cento sarà verosimilmente raggiunto entro il 2021. Sempre nel 2016 il 57 per cento degli animali da reddito agricoli era detenuto in sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA).

²¹ www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00097/index.html?lang=de&show_kat=/publikationen/00048

²² www.blw.admin.ch/

Figura 15: Evoluzione della partecipazione ai programmi URA e SSRA



4.8 Primi risultati della valutazione della Politica agricola 2014-2017

4.8.1 Stato della valutazione

Sono in corso diverse valutazioni delle misure introdotte con la Politica agricola 2014-2017. I primi risultati sono già disponibili. Sarà tuttavia possibile trarne le conclusioni soltanto nel contesto globale. L'obiettivo è farle confluire nel progetto in consultazione.

4.8.2 Maggiori costi per l'introduzione

Con la Politica agricola 2014-2017 le prestazioni multifunzionali sono promosse mediante strumenti specifici nel quadro dei pagamenti diretti. L'introduzione della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita (PLCSI), la qualità del paesaggio, la biodiversità sulle superfici d'estivazione e l'efficienza delle risorse hanno provocato maggior dispendio amministrativo per l'Amministrazione e le aziende agricole sfociando in diverse critiche e interventi parlamentari.

Si è quindi proceduto alla rilevazione del maggior dispendio in dieci Cantoni (LU, UR, AG, TG, BE, OW, VD, JU, BL e SG). In questo gruppo rientrano circa due terzi delle aziende agricole svizzere. Il maggior dispendio a livello di azienda agricola è stato calcolato sulla base delle misure. I costi unici legati all'introduzione dei contributi per la qualità del paesaggio e per la biodiversità sulle superfici d'estivazione sono stati ripartiti su una durata minima di attuazione di 8 anni. In seguito all'introduzione della PA 14-17 vi sono stati anche sgravi amministrativi in diversi ambiti: abolizione delle misure a favore delle materie prime rinnovabili, introduzione di misure standard valide per tutto il territorio svizzero a livello d'interconnessione di superfici per la promozione della biodiversità, introduzione di contributi per l'efficienza delle risorse nazionali e riduzione dei costi amministrativi grazie a strumenti esecutivi più efficienti (p.es. rilevazione elettronica dei trasferimenti di concimi aziendali con revoca dell'obbligo contrattuale in caso di cessione). Questi sgravi non sono stati tradotti in cifre essendo difficilmente quantificabili.

Considerato il maggior dispendio complessivo a livello di Amministrazione federale, Amministrazioni cantonali nonché delle aziende agricole, proiettato su tutta la Svizzera, i costi aggiuntivi della PA14-17 ammontavano a 9,3 milioni di franchi nel 2014, a 8,8 milioni di franchi nel 2015 e a 8,4 milioni nel 2016. Commisurato all'importo totale dei pagamenti diretti (2,8 mia. CHF), il maggior dispendio ammonta allo 0,3 per cento circa. A livello di azienda agricola, nel 2014 i costi aggiuntivi rappresentavano lo 0,9 per cento dei contributi per la produzione di carne e latte basata sulla superficie inerbita, il 3,1 per cento dei contributi per la qualità del paesaggio, l'1,8 per cento dei contributi per la biodiversità sulle superfici d'estivazione e il 4 per cento dei contributi per l'efficienza delle risorse.

Tabella 6: Maggiori costi correlati alla Politica agricola 2014-2017

Maggiori uscite in mio. CHF	2014	2015	2016 ¹
Amministrazione federale ²	1.0	1.0	0.8
Amministrazioni cantonali:			
- personale	1.8	1.8	1.7
- informatica	0.7	0.1	0.1
- consulenza, controlli	0.3	0.2	0.2
Totale intermedio (10 Cantoni ³ , 62% di tutte le aziende CH)	2.8	2.1	2.0
Totale (tutti i Cantoni, estrapolato al 100% di tutte le aziende CH)	4.4	3.4	3.2
Aziende agricole ⁴ :			
- produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita	1.0	1.0	1.0
- qualità del paesaggio	2.2	2.2	2.2
- biodiversità sulle superfici d'estivazione	0.4	0.5	0.5
- efficienza delle risorse	0.3	0.7	0.7
Totale	3.9	4.4	4.4
Totale	9.3	8.8	8.4

¹ Maggiori uscite previste; ² Costi del personale; ³ LU, UR, AG, TG, BE, OW, VD, JU, BL, SG; ⁴ Costi correlati a introduzione, controlli e rilevazioni

4.9 Conclusioni

Gli obiettivi perseguiti attraverso la PA14-17 in molti settori hanno potuto essere raggiunti o addirittura superati (p.es. partecipazione ai programmi su agricoltura biologica, produzione estensiva e benessere degli animali). Laddove ciò non è ancora avvenuto, si sta procedendo nella direzione auspicata. In determinati settori, tuttavia, i progressi non sono ancora soddisfacenti.

La salvaguardia delle basi vitali naturali resta una sfida impegnativa per l'agricoltura. Per le superfici per la promozione della biodiversità (SPB) nella regione di pianura e per la loro interconnessione in tutte le zone l'obiettivo posto per il 2021 è stato raggiunto. Anche quelli relativi alle SPB con qualità e all'incremento dell'efficienza dell'azoto sono stati raggiunti. Al contrario si registrano lacune considerevoli per quanto concerne la chiusura dei cicli delle sostanze nutritive, in particolare per le emissioni di ammoniaca e per il fosforo. Sono necessari ulteriori sforzi per ridurre l'impronta ecologica dell'agricoltura. Per aumentare tale livello di raggiungimento degli obiettivi vanno compiuti progressi soprattutto nel campo della riduzione delle emissioni mediante un miglioramento dell'efficienza delle risorse e un adeguamento della produzione alla sopportabilità degli ecosistemi. Anche la costante perdita di terre coltivate deve essere arrestata.

Per quanto riguarda il reddito settoriale, l'obiettivo è stato superato. Per garantire alle aziende agricole abbastanza tempo per adeguarsi al nuovo sistema dei pagamenti diretti, il Consiglio federale ha fissato come valore target un calo del reddito settoriale di al massimo mezzo punto percentuale all'anno. Inoltre, data la stabilità del budget federale per l'agricoltura (pagamenti diretti), il reddito settoriale negli ultimi anni è rimasto stabile. Il mutamento strutturale, rimasto al di sotto del 2 per cento negli ultimi anni, ha determinato un ulteriore aumento della produttività del lavoro e del reddito delle singole aziende. La produzione di calorie ha potuto essere mantenuta al livello prefissato.

Un notevole deficit sussiste per quel che concerne la competitività sul piano internazionale della nostra agricoltura. Benché vi sia stato un costante miglioramento in termini di orientamento al mercato e competitività, gli sviluppi all'estero, in parte, sono stati più rapidi. In particolare il sostegno agricolo (protezione doganale incl.) nell'UE è diminuito di più che in Svizzera e l'agricoltura europea è diventata ancor più competitiva rispetto a quella elvetica. Il sostegno agricolo a favore dell'agricoltura svizzera rimane uno dei più elevati a livello mondiale e questo riduce la pressione dei costi sulla produzione indigena. Considerato che anche i costi sono generalmente elevati, i prezzi dei beni agricoli e degli alimenti trasformati in Svizzera sono alti. Di conseguenza si registra un turismo degli acquisti tuttora massiccio che è correlato a perdite di valore aggiunto all'interno del Paese.

5 Sistema di protezione doganale vigente in ambito agricolo

5.1 Strumenti e portata del sistema di protezione doganale vigente

Attualmente in Svizzera la protezione doganale per i prodotti agricoli e le derrate alimentari si basa su diversi strumenti. Quello più importante è rappresentato dai contingenti doganali con un'aliquota di dazio relativamente bassa per un volume d'importazione prestabilito e un'aliquota, spesso *de facto* proibitiva per importazioni effettuate al di fuori di tali contingenti. Con i contingenti doganali e le elevate aliquote di dazio fuori contingente si riduce il volume d'importazione (spesso mediante liberazioni dosate dei contingenti) e ciò spinge i prezzi alla produzione e al consumo indigeni al rialzo. Per la frutta e la verdura, ad esempio, vige un regime d'importazione stagionale che garantisce un elevato livello di protezione ai prodotti indigeni durante la stagione di produzione. Al di fuori della stagione di produzione svizzera, per l'importazione di questi prodotti non si prelevano dazi o il loro importo è molto basso. Per gli alimenti per animali si applica un sistema con tributi doganali variabili in funzione dell'andamento dei prezzi sul mercato mondiale. Per una piccola parte di prodotti agricoli e derrate alimentari (p.es. fiori recisi, alimenti per animali, cereali panificabili) la protezione doganale è stata ridotta autonomamente.

In Svizzera la protezione doganale in ambito agricolo è molto elevata. Stando alle stime dell'OCSE, la protezione doganale a livello di prezzi alla produzione (cifra d'affari) ha un valore pari a circa 3,5 miliardi di franchi²³ (cfr. cap. 4.3). Essa è pagata dai consumatori tramite prezzi delle derrate alimentari più alti. L'OCSE parte dal presupposto che fino a tre quarti del sostegno al mercato nell'agricoltura (in cui rientra per l'OCSE anche la protezione doganale), non vanno all'agricoltura sotto forma di un maggiore reddito, ma confluiscono nei settori a monte e a valle della catena del valore²⁴. Mediante la protezione doganale aumentano i ricavi e anche la disponibilità a pagare dei produttori per prodotti e servizi dei settori a monte (p.es. trattori, lavori di riparazione, alimenti per animali, prodotti fitosanitari) per cui una parte considerevole delle rendite connesse alla protezione doganale viene trasmessa. Nel settore a valle gli addetti alla trasformazione di derrate alimentari possono attingere a una gran parte delle rendite facendo valere la loro posizione sul mercato nelle trattative sui prezzi (cfr. cap. 5.2.1). Trasponendo le stime dell'OCSE sulla ripartizione delle rendite in Svizzera si evince che la protezione doganale attuale, pari a circa 0.9 miliardi, ha ancora un effetto sui redditi nell'agricoltura e circa 2,6 miliardi di franchi vanno a beneficio dei settori a monte e a valle.

5.2 Inefficienze della protezione doganale attuale

5.2.1 Potere di mercato e trasmissione dei prezzi: ripartizione di margini e rendite

Il margine (valore aggiunto lordo) è la differenza tra il prezzo di acquisto e quello di vendita di un prodotto nella catena del valore. Mediante prestazioni supplementari, come ad esempio la trasformazione di un prodotto, il valore del prodotto cresce, per cui è giustificato anche l'aumento del prezzo di vendita. Una rendita, invece, si genera se il prezzo di un bene viene aumentato senza una diretta controprestazione. Ad esempio si generano rendite se i prezzi sul mercato indigeno sono mantenuti alti in maniera artefatta mediante misure statali (p.es. attraverso la protezione doganale, la regolazione dei prezzi o dei quantitativi, ostacoli non tariffali) o mancanza di concorrenza. Le rendite sono finanziate dai consumatori che pagano prezzi più elevati per i prodotti finali. Le rendite determinano da un lato una lotta all'accaparramento tra gli attori della catena del valore (commercianti, addetti alla trasformazione, commercianti al dettaglio) e strutture di mercato non competitive, dall'altro le forti differenze di prezzo rispetto ai Paesi esteri vicini sono all'origine del turismo degli acquisti, per cui volumi di mercato e valore aggiunto defluiscono verso l'estero. In Svizzera questa quota, con complessivamente 10 miliardi, ammonta a circa il 10 per cento della cifra d'affari del commercio al dettaglio²⁵ (nel settore alimentare circa 3 mia. fr. all'anno²⁶).

²³ Media degli anni 2014-2016 secondo il PSE, Monitoring and Evaluation Report 2017 dell'OCSE.

²⁴ OCSE (2003b), Farm Household Income: Issues and Policy Responses, OECD Publishing, Parigi.

²⁵ Retail Outlook 2017 – Schweizer Detailhandel im Umbruch, Credit Suisse

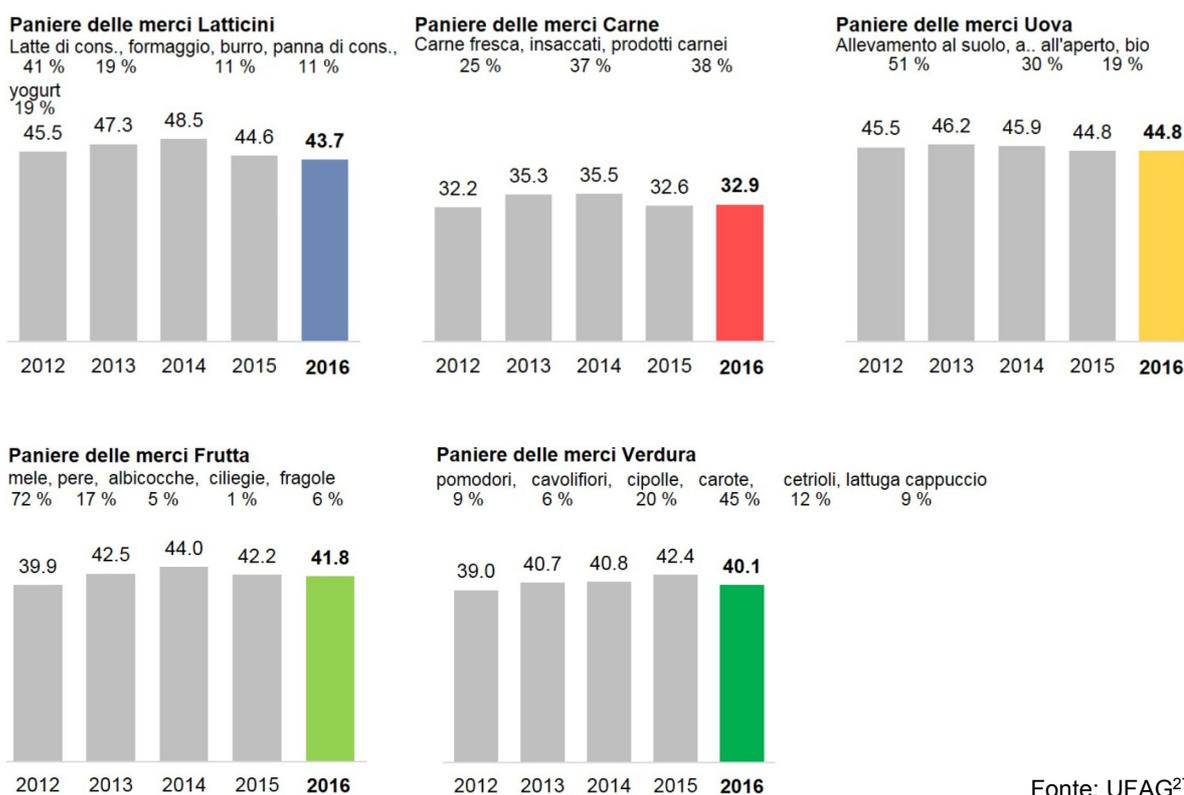
²⁶ Rudolph/ Nagengast/Nitsch (2015): Einkaufstourismus Schweiz –Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, San Gallo.

La modalità di ripartizione di rendite e margini nella catena del valore dipende dal potere di mercato dei singoli attori nonché dal grado di differenziazione dei prodotti. Per i mercati agricoli è tipico che molti (piccoli) produttori agricoli con prodotti non differenziati (p.es. latte) si contrappongano a pochi (grandi) fornitori, addetti alla trasformazione e alla distribuzione con prodotti differenziati (p.es. formaggio, yogurt, bevande a base di latte) (struttura di mercato oligopolistica). Poiché il vantaggio nell'esaurimento delle rendite e della ripartizione dei margini aumenta con la concentrazione dei mercati (ovvero il calo del numero di attori a un livello della catena del valore) e il grado di differenziazione dei prodotti, i prezzi al consumo più elevati sono trasmessi solo parzialmente ai produttori agricoli (cfr. riquadro 5). Gli elevati prezzi al consumo vanno quindi a vantaggio in gran parte dei settori a monte e a valle della catena del valore. Gli agricoltori ne beneficiano poco. Gli accordi all'interno delle diverse organizzazioni di categoria, utili tra le altre cose a una migliore trasparenza del mercato e a cui talvolta la Confederazione può conferire obbligatorietà generale, costituiscono un quadro per la ripartizione del valore aggiunto. L'obiettivo di tali accordi è la stabilità dei mercati e dei ricavi interessati all'interno dell'intero settore.

Riquadro 5: Quota del prezzo alla produzione per ogni franco speso dal consumatore

La differenza tra il prezzo al consumo (nel commercio al dettaglio) e quello alla produzione corrisponde alla quota che è richiesta dagli addetti alla trasformazione e alla distribuzione di prodotti agricoli. Con essa pagano i costi per la trasformazione, l'imballaggio, lo stoccaggio, il trasporto, il marketing e la distribuzione, i salari e gli affitti, eccetera. Nel 2016 la quota del prezzo alla produzione rispetto al prezzo di vendita finale, il cosiddetto franco speso dal consumatore, per latticini, frutta e verdura è leggermente diminuita.

Figura 16: Quota del prezzo alla produzione per ogni franco speso dal consumatore 2012-2016



Considerate le condizioni del potere di mercato lungo la catena del valore ci si chiede in quale misura in caso di un'apertura del mercato e del conseguente calo dei prezzi alla produzione in Svizzera i consumatori possono beneficiare di prezzi al consumo più bassi. Quale quota del benessere scaturito dalla riduzione dei prezzi è esaurita nel percorso verso gli scaffali di distribuzione di altri attori di mercato

²⁷ <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/markt/marktbeobachtung/land--und-ernaerungswirtschaft/AnteilProduzentenpreis.html>

dipende dal potere di mercato dei singoli attori. L'ammontare dei prezzi al consumo dipende inoltre dalla disponibilità dei consumatori a pagare un determinato prezzo (cfr. esempio dell'Austria, cap. 5.3).

5.2.2 Valutazione della protezione doganale svizzera

Rilevanza della protezione doganale in vista del raggiungimento degli obiettivi dell'articolo 104 Cost

In virtù dell'articolo 104 della Costituzione federale, la Confederazione provvede affinché l'agricoltura contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari, a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale e a garantire un'occupazione decentrata del territorio. La legge sull'agricoltura integra ulteriori aspetti come ad esempio il benessere degli animali. L'OCSE nel 2017 ha valutato²⁸ in quale misura la protezione doganale è rilevante per il conseguimento degli obiettivi posti dalla società.

Dalla valutazione è emerso quanto segue.

- La protezione doganale stimola la produzione indigena creando a breve termine condizioni più favorevoli per la produzione e lo smercio. In tal modo contribuisce al raggiungimento del valore target della produzione di derrate alimentari (mantenere la produzione di calorie a lungo termine), ma spinge al rialzo anche i costi per acquirenti e addetti alla trasformazione di materie prime agricole (industria delle derrate alimentari e produttori di alimenti per animali) nonché per i consumatori indigeni. Inoltre la protezione doganale frena la crescita economica in settori meno protetti e più efficienti.
- La protezione doganale è uno strumento inefficiente e costoso per l'approntamento di prestazioni e beni pubblici richiesti dalla popolazione svizzera, poiché:
 - *non è abbinato* all'approntamento di prestazioni vincolate ai prodotti quali le prestazioni ambientali e il benessere degli animali;
 - *non è mirato* dal profilo delle modalità di produzione auspiccate dalla popolazione (p.es. rispetto delle risorse naturali o standard più elevati per il benessere degli animali);
 - *non è mirato* dal profilo delle regioni, preziose per l'approntamento delle prestazioni auspiccate (p.es. per il terreno esposto al rischio di abbandono).
- La protezione doganale è inefficiente anche per quanto concerne il trasferimento di reddito ai produttori agricoli (cfr. 5.2.1).
- La protezione doganale può produrre effetti contrastanti in merito alle aspettative della società, creando ad esempio un incentivo per la produzione più intensiva che determina, in base al luogo, carichi ambientali supplementari.

L'OCSE giunge alla conclusione che misure politiche alternative alla protezione doganale permetterebbero di conseguire gli obiettivi giusta l'articolo 104 della Costituzione federale a costi minori per i consumatori e per i contribuenti. Inoltre per l'OCSE la protezione doganale è inadeguata per migliorare la produttività e la competitività del settore agricolo. L'OCSE vede un potenziale nell'ottimizzazione degli strumenti esistenti della politica agricola svizzera nonché in nuovi strumenti della gestione del rischio.

Un'analisi indipendente della valutazione dell'OCSE²⁹ conferma che a fronte di quanto si può osservare vi è indubbiamente un margine di intervento. Si giunge alla conclusione che anche una riforma del sistema di protezione doganale potrebbe contribuire a renderla più mirata ed efficiente, laddove non fosse possibile smantellarla completamente. A tal proposito l'attuale complessità del sistema doganale sarebbe un punto basilare per avviare una riforma.

²⁸ OCSE (pubblicazione a breve): Evaluation der Relevanz des Grenzschutzes für die Schweizer Landwirtschaft.

²⁹ Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschutzes. Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Juli 2017.

Efficienza ed efficacia del sistema del contingentamento doganale svizzero

Nel 2016 l'UFAG ha commissionato all'azienda di consulenza Areté una valutazione sull'efficienza ed efficacia del sistema del contingentamento doganale svizzero³⁰. Le conclusioni di questa valutazione possono essere riassunte come segue.

- Le aliquote di dazio fuori contingente (ADFC) nella maggior parte dei casi analizzati sono estremamente elevate. Poiché l'importazione al di fuori del contingente doganale non è interessante, il volume d'importazione dipende dai quantitativi di contingenti doganali (CD) liberati.
- I contingenti doganali (ovvero i quantitativi che possono essere importati nel quadro dei contingenti ad aliquote basse) nei casi analizzati (p.es. pomodori, carne bovina e suina) sono liberati soltanto se i prodotti indigeni scarseggiano sul mercato. I CD non contribuiscono a una produzione indigena "orientata al mercato". Al contrario: tendenzialmente sono fissati in modo che l'intera offerta indigena possa essere smerciata in maniera del tutto indipendente dal prezzo.
- I contingenti doganali concorrono a creare prezzi indigeni stabili ed elevati a tutti i livelli commerciali.
 - Per i prodotti carnei analizzati i prezzi al consumo rimangono tendenzialmente elevati anche in caso di una liberazione di CD. Le liberazioni sono gestite dal profilo quantitativo in modo che i prezzi indigeni non siano messi sotto pressione.
 - Per frutta e verdura i prezzi al consumo durante la fase amministrata stagionale (ovvero quando i prodotti indigeni sono raccolti e immessi sul mercato) sono maggiori rispetto al resto dell'anno. Ciò è riconducibile al fatto che i dazi sulle importazioni di questi prodotti in tale periodo sono più elevati che fuori stagione (cfr. cap. 5.1). I prodotti indigeni possono quindi essere venduti a un prezzo più elevato sul mercato svizzero.
 - A breve termine prezzi alla produzione maggiori sembrano attrattivi, ma nel lungo termine determinano una minore competitività dei produttori svizzeri nel confronto internazionale e un maggior turismo degli acquisti, il che si traduce in perdite di quote di mercato.
 - Le ADFC sono generalmente più elevate rispetto alla differenza di prezzo tra la Svizzera e l'estero. In questi casi la differenza ("intervallo" nell'ADFC) si potrebbe ridurre senza che, di fatto, il livello di protezione diminuisca.
- Lo studio mostra che il sistema dei contingenti doganali non è efficiente.
 - L'amministrazione dei contingenti doganali da un lato concede un grande margine di manovra per la gestione del volume d'importazione che a sua volta ha un'elevata influenza sull'andamento dei prezzi al consumo. Poiché i volumi d'importazione commisurati al fabbisogno sono mantenuti bassi, i prezzi al consumo restano elevati e quindi il turismo degli acquisti continua a essere attrattivo.
 - I risultati dello studio econometrico e dell'analisi della catena dell'approvvigionamento mostrano una predominanza di poche aziende (concentrazione sul mercato) nei livelli intermedi della catena del valore (competitività incompleta, situazione del mercato oligopolistica) che viene addirittura promossa a seconda dell'attribuzione delle quote del contingente doganale.
 - Mentre nel periodo osservato in un settore di produzione sono aumentati i prezzi al consumo, i prezzi alla produzione sono rimasti invariati. L'aumento dei prezzi al consumo non si ripercuote quindi sul reddito dei produttori. Ciò palesa che i consumatori finanziano rendite supplementari lungo l'intera catena del valore che nell'agricoltura non ha effetto sui redditi.
- L'amministrazione dei CD correlata all'attribuzione delle quote del contingente doganale è molto dispendiosa, non trasparente e complessa nell'applicazione. Per quanto riguarda l'efficienza del

³⁰ Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna.

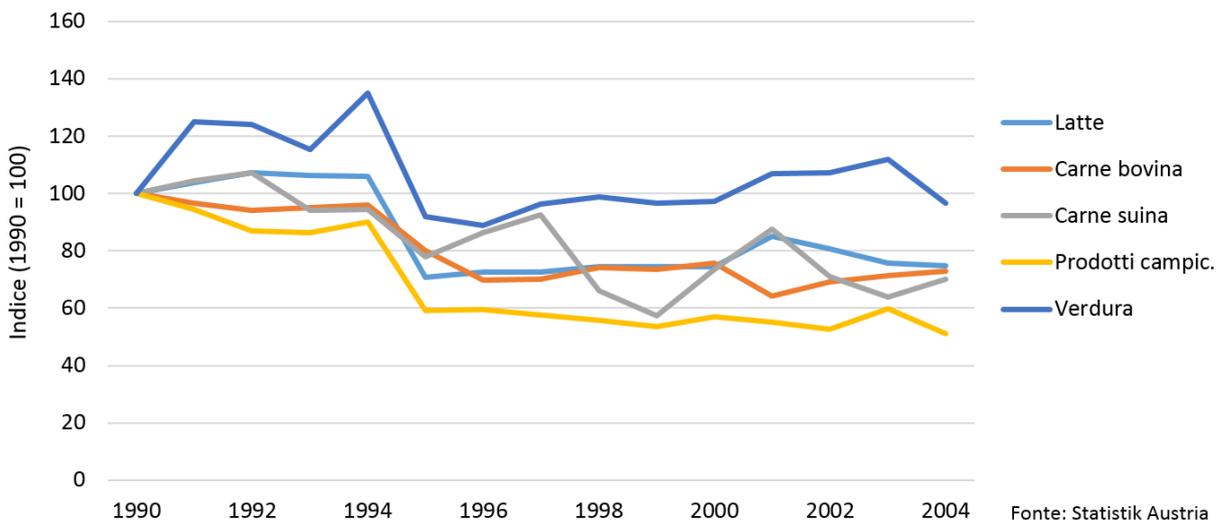
sistema, gli autori valutano in maniera critica la pratica secondo cui i CD sono liberati in singoli settori su richiesta delle categorie interessate.

5.3 Ripercussioni dell'adesione dell'Austria all'UE sui prezzi alla produzione e al consumo nonché sul reddito agricolo

Quando si parla di un'eventuale apertura doganale nel settore agricolo si fa spesso riferimento all'Austria. I seguenti paragrafi³¹ illustrano le ripercussioni dell'adesione dell'Austria all'UE sulla sua agricoltura. Non è tuttavia ancora dato sapere fino a che punto le esperienze dell'Austria permettano di fare affermazioni sugli effetti di un possibile smantellamento della protezione doganale in Svizzera.

L'Austria è entrata a far parte dell'UE nel 1995. Prima della sua entrata per quanto riguarda la protezione doganale nel settore agricolo con la Svizzera aveva relazioni comparabili a quelle tra Svizzera e UE. Per i prodotti industriali i dazi e altri ostacoli commerciali erano già stati ampiamente rimossi, l'agricoltura tuttavia era stata esclusa dalle riduzioni dei dazi. La protezione agricola ha fatto sì che in Austria all'inizio degli anni '90 prevalessero aziende poco competitive e la situazione delle vendite dell'agricoltura austriaca peggiorasse. A causa del forte ripiegamento della politica agricola la produttività e l'orientamento al mercato sono stati indeboliti ed è aumentata la dipendenza dai trasferimenti dettati dalla politica. In Austria sia i prezzi al consumo sia quelli alla produzione erano più elevati rispetto ai Paesi UE confinanti. Nel 1991 ad esempio il prezzo del frumento si attestava al 46 per cento, quello del latte al 23 per cento e il prezzo dei suini da macello al 22 per cento al di sopra dei prezzi in Germania.

Figura 17: Prezzi alla produzione indicizzati dei prodotti agricoli in Austria



Nella discussione sui pro e i contro dell'adesione all'UE gli studi sulla stima degli effetti attesi su prezzi e redditi hanno svolto un ruolo fondamentale. I calcoli dell'istituto di ricerca agronomica austriaco erano giunti al risultato che il reddito settoriale sarebbe diminuito del 20 per cento circa. Dopo il deposito della domanda di adesione all'UE nel 1989 l'incremento della competitività e dell'orientamento al mercato è diventato impellente. Si trattava di sfruttare il tempo restante per potenziare la competitività attraverso la riduzione dei costi, miglioramenti strutturali e anche adeguamenti nel settore della qualità.

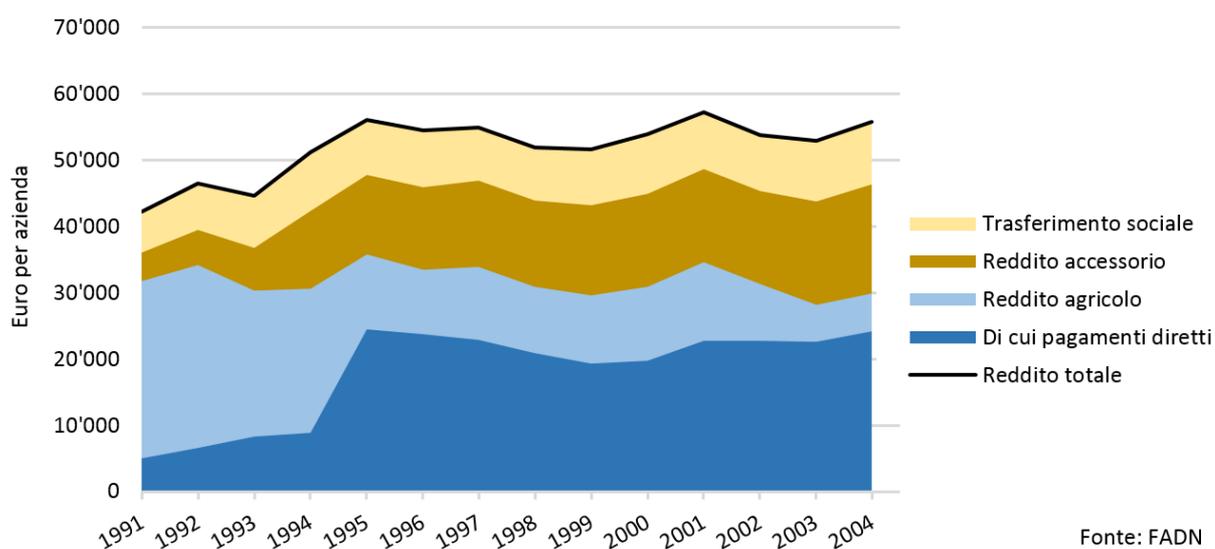
La graduale apertura del mercato agricolo richiesta dall'Austria non è stata concessa dall'UE. Pertanto con l'adesione all'UE, nel 1995, la protezione per i prodotti agricoli nei confronti degli altri Paesi dell'UE è stata totalmente abolita e quella nei confronti di Stati terzi ridotta al livello della protezione presente nell'UE. Le incumbenti perdite di reddito a causa dell'immediato smantellamento della protezione doganale sono state smorzate mediante pagamenti di compensazione con importi decrescenti limitati a quattro anni. La compensazione dei prezzi è stata orientata ai prodotti e cofinanziata dall'UE. Mediante un

³¹ Il capitolo si basa principalmente su un articolo del professor Dr. Markus Hofreither, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur, Wien in „die Volkswirtschaft 9-2006“

sostanziale ampliamento dei pagamenti diretti è stato possibile evitare un crollo del reddito agricolo (cfr. fig. 18). In seguito a un cambiamento strutturale del 2,4 per cento (cfr. riquadro 7), nel primo anno da membro dell'UE si è registrato persino un aumento del reddito per unità di lavoro annuale pari al 5 per cento. Gli anni successivi per quanto riguarda il reddito sono stati caratterizzati innanzitutto da un calo dei pagamenti di compensazione limitati a quattro anni.

A partire dal 1996 è iniziato un marcato boom di investimenti le cui cause sono rintracciabili nell'apporto di liquidità scaturito dagli aiuti pubblici versati per la prima volta nel dicembre 1995 nonché negli speciali programmi di promozione degli investimenti, in parte temporanei, attuati nel quadro della politica strutturale dell'UE. Parallelamente è iniziata a diminuire in maniera significativa la migrazione dall'agricoltura. Dall'adesione all'UE si è attestata nella fascia compresa tra l'1,5 e il 2,5 per cento ed è quindi comparabile a quella della Svizzera. Gli agricoltori avevano evidentemente iniziato ad accettare le sfide scaturite dall'adesione all'UE in vista di adeguamenti strutturali volti a migliorare la loro competitività e l'orientamento del mercato.

Figura 18: Evoluzione del reddito agricolo in Austria pria e dopo l'adesione all'UE



Dopo l'adesione all'UE l'Austria ha potuto beneficiare notevolmente delle misure a favore delle regioni sfavorite. Lo sviluppo rurale è diventato uno strumento politico dominante in questo Paese. Al più tardi con la scadenza delle misure collaterali di politica agricola nel 1998 si è instaurata una nuova normalità alle condizioni dell'UE nella quale la disponibilità delle aziende agricole ad adeguarsi alle caratteristiche del mercato è diventata un elemento caratterizzante. Ciò si evince anche nel commercio estero agricolo: tra il 1995 e il 2004 le esportazioni di prodotti agricoli sono aumentate del 200 per cento circa, le importazioni solo dell'80 per cento circa, per cui il deficit del commercio estero agricolo si è ridotto passando da circa 1,1 miliardi di euro nell'anno dell'adesione a zero.

Sul fronte dei consumatori le elevate aspettative poste nei confronti dell'adesione all'UE non sono state adempiute: derrate alimentari e bevande tra ottobre 1994 e marzo 1995 hanno segnato un calo dei prezzi del 2,5 per cento, ma in seguito i prezzi hanno seguito nuovamente la tendenza al rialzo degli anni precedenti. Un confronto della variazione dei prezzi al dettaglio e dei costi delle materie prime mostra che le riduzioni dei costi verificatesi sono state traslate solo in parte ai consumatori.

All'inizio gli agricoltori austriaci erano scettici nei confronti dell'adesione all'UE. Prima dell'adesione si sono conciliati gli interessi con altri gruppi politici riuscendo così a evitare diminuzioni del reddito grazie a generosi aiuti per la compensazione e per agevolare l'adeguamento. Ma gli agricoltori austriaci stessi hanno colto rapidamente le sfide correlate all'adesione all'UE. Inoltre la definizione delle priorità politiche nei programmi agroambientali e nello sviluppo rurale ha contribuito a gestire egregiamente la situazione. Dopo l'adesione l'agricoltura austriaca si è orientata maggiormente al mercato e oggi è in grado di gestire efficacemente le sfide dei mercati agricoli sempre più deregolamentati.

5.4 Conclusioni

L'attuale sistema di protezione doganale concorre a prezzi indigeni stabili ed elevati che si traducono in un reddito maggiore soprattutto per i produttori agricoli. Tuttavia è uno strumento inefficiente e costoso per l'approntamento di beni pubblici; causa inefficienze, falsi incentivi e formazione di rendite nella catena del valore. I costi che ne risultano sono a carico principalmente dei consumatori e dei contribuenti. L'elevata protezione doganale ha inasprito le problematiche della Svizzera come isola dei prezzi elevati e del turismo degli acquisti. Inoltre ha fatto sì che l'agricoltura svizzera nel confronto internazionale presenti un ritardo nello sviluppo delle strutture che si ripercuote in deficit di produttività. Ciò minaccia la competitività a lungo termine del settore. Si delinea inoltre che gli accordi commerciali futuri senza ulteriori concessioni per quanto riguarda l'accesso al mercato nel settore agricolo saranno meno realistici. Questi fattori avvalorano uno smantellamento graduale della protezione doganale per le merci agricole attraverso un'apertura reciproca del mercato nel quadro di accordi di libero scambio. In tal modo è possibile creare un nuovo potenziale d'esportazione non solo per prodotti industriali ma anche per determinati prodotti agricoli e derrate alimentari.

6 Confronto sul piano internazionale delle politiche agricole

Nel capitolo seguente sono illustrati e messi a confronto i punti cardine delle attuali politiche agricole di UE, USA, Canada e Svizzera. Nell'excursus che segue (cfr. riquadro 6), in particolare, si entra nel merito degli strumenti basati sul rischio.

6.1 UE

La politica agricola europea è disciplinata mediante la Politica agricola comune (PAC) (attualmente *PAC 2014-2020*). Consta di due pilastri. Il primo comprende il sostegno del mercato (Organizzazione comune dei mercati) e del reddito (pagamenti diretti), i cui fondi provengono interamente dal Preventivo dell'UE. Il secondo comprende lo sviluppo rurale sostenuto mediante programmi nazionali o regionali. Gli Stati membri devono stilare i loro programmi focalizzandosi sulle priorità comuni dell'UE e sottoporli all'approvazione della Commissione europea. Per le misure del secondo pilastro è previsto un cofinanziamento degli Stati membri. Oltre alle misure UE, i singoli Paesi dispongono di programmi e misure nazionali, tra cui vanno citate soprattutto ricerca e formazione.

Nell'UE l'obiettivo principale della politica agricola è la garanzia del reddito. Quasi tre quarti dei fondi della PAC sono destinati ai pagamenti diretti. Anche la protezione dell'ambiente riveste un ruolo importante. La gestione sostenibile delle risorse naturali è un obiettivo fondamentale della PAC. A livello di misure tra gli elementi centrali si adducono i nuovi premi greening (pagamenti diretti).

6.2 USA

Negli USA la politica agricola è disciplinata mediante il Farm Bill (attualmente *2014 Farm Bill*). Ogni cinque anni il programma viene esaminato e, se necessario, ulteriormente sviluppato. Il 2014 Farm Bill è suddiviso in 12 titoli, due dei quali (materie prime agricole e assicurazione del raccolto) includono gli aspetti della gestione del rischio (cfr. riquadro 6). Questa tematica è nel mirino della politica agricola degli USA. Importanti misure sono i pagamenti anticiclici, le assicurazioni del raccolto e la garanzia dei margini. Per quanto riguarda il preventivo, il titolo più importante del Farm Bill è l'alimentazione che si basa sulla riduzione del prezzo delle derrate alimentari per gli indigenti (Food Stamps). Altri titoli sono la protezione dell'ambiente, il commercio, i crediti, lo sviluppo rurale e la ricerca. Oltre che a livello nazionale, esistono misure anche a livello federale.

6.3 Canada

In Canada la politica agricola è disciplinata mediante il programma Growing Forward. Attualmente è in corso il *Growing Forward 2 (GF2)* che ha una decorrenza di cinque anni (2013–2018). Il GF2 si concentra sugli importanti settori gestione del rischio, gestione dell'approvvigionamento (supply management), ricerca e innovazione. La politica agricola canadese è fortemente orientata alla riduzione o all'attenuazione dei rischi del settore. Concretamente i produttori sono sostenuti in caso di perdite di reddito, raccolti scarsi a causa di pericoli naturali nonché nella commercializzazione dei loro prodotti. Nella politica agricola canadese tematiche quali la protezione dell'ambiente o la sicurezza alimentare svolgono un ruolo secondario.

La politica agricola canadese è posta sotto la responsabilità condivisa del governo centrale e provinciale. I programmi sono finanziati mediante la partecipazione ai costi da parte di entrambi. Le province possono inoltre sviluppare programmi propri adeguati alle loro esigenze e, nel quadro di limiti prestabiliti, assegnare autonomamente i fondi ai diversi programmi.

6.4 Svizzera

La politica agricola svizzera è impostata, di volta in volta, per un quadriennio (attualmente *Politica agricola 2014-2017*). In Svizzera la gamma di esigenze dei consumatori e della società nei confronti dell'agricoltura è la più ampia. Questa varietà di obiettivi si rispecchia in una vasta ed eterogenea serie di strumenti di politica agricola che, combinata con le condizioni naturali (elevata quota di regioni con

difficoltà di produzione) e il contesto economico (costi alti), fa sì che il nostro Paese abbia un sostegno finanziario a favore dell'agricoltura elevato.

La Svizzera è l'unico Paese la cui Costituzione contiene un articolo specifico per l'agricoltura, che disciplina aspetti concernenti le aspettative della società nei confronti dell'agricoltura e gli strumenti necessari a tal fine. Gli obiettivi principali della politica agricola elvetica sono la garanzia del reddito e la promozione delle prestazioni d'interesse generale. I pagamenti diretti e la protezione doganale sono strumenti importanti. Ulteriori strumenti di politica agricola esistono nei settori della produzione, dello smercio e del miglioramento delle basi. Gli strumenti nel settore della produzione e dello smercio creano le condizioni quadro che consentono all'agricoltura svizzera di realizzare, mediante una produzione sostenibile e di qualità, un elevato valore aggiunto sui mercati nazionali e internazionali. Gli strumenti nel settore del miglioramento delle basi contribuiscono soprattutto a ridurre i costi e a migliorare la competitività.

Gli strumenti della politica agricola svizzera sono definiti perlopiù a livello nazionale e sono finanziati tramite il preventivo federale. I Cantoni partecipano ai costi di strumenti cofinanziati. Cantoni e Comuni possono inoltre adottare misure finanziate nel quadro dei rispettivi preventivi. Soltanto il 5-10 per cento circa dell'intero trasferimento statale a favore dell'agricoltura è finanziato dai Cantoni e dai Comuni, la quota rimanente è a carico della Confederazione.

Riquadro 6: Confronto sul piano internazionale delle politiche agricole incentrato sulla garanzia contro i rischi

Nel 2014 il Consigliere nazionale Jacques Bourgeois ha depositato i due postulati "Confronto tra le politiche agricole e bilancio da trarre 14.3023" e "Prevenire e compensare i rischi naturali nell'agricoltura 14.3815".

Nella prima parte del rapporto in risposta ai postulati³² si confrontano le quattro politiche agricole (cfr. cap. 6). La seconda parte approfondisce la gestione del rischio nell'agricoltura, confrontando gli strumenti di gestione del rischio nel settore dei sistemi assicurativi e strumenti con effetti analoghi dell'UE, degli USA, del Canada e della Svizzera. Oltre al confronto internazionale dei sistemi assicurativi statali e promossi dallo Stato, per la Svizzera si analizzano i sistemi di annuncio e di monitoraggio dei rischi naturali con le rispettive misure preventive e si esprimono considerazioni sulle attività di ricerca nel settore dei pericoli naturali.

Per quanto concerne la garanzia contro i rischi si possono trarre le seguenti conclusioni.

- Le politiche agricole rispecchiano le aspettative della società nei confronti dell'agricoltura e le condizioni naturali. Negli USA e in Canada è data priorità a strumenti della gestione del rischio quali la promozione statale di soluzioni assicurative e i pagamenti anticiclici. Nell'UE e in Svizzera il fulcro delle politiche agricole sono i pagamenti diretti che offrono stabilità e promuovono le prestazioni auspiccate dalla società indipendentemente dalla produzione.
- In Svizzera, oltre ai pagamenti diretti, anche l'elevata protezione doganale ha un effetto stabilizzante su rese e redditi. I rischi di produzione possono essere coperti in modo sufficiente mediante soluzioni assicurative private. Gli strumenti coprono pertanto sia i rischi di produzione sia quelli di prezzo. Un adeguamento degli strumenti esistenti andrebbe vagliato soltanto qualora i mercati aperti o i cambiamenti climatici determinassero forti oscillazioni sul mercato.
- Nel settore dei sistemi di annuncio e di monitoraggio specifici per l'agricoltura nonché della ricerca, le prestazioni fornite da Agroscope sono finanziate nel quadro del preventivo federale ordinario. Se, in relazione ad esempio alla comparsa di nuovi organismi nocivi, si rendono necessari lavori imprevisi, vi sono diversi meccanismi che consentono di approntare i necessari mezzi finanziari. Anche in questo ambito il Consiglio federale ritiene non via sia necessità d'intervento.

³² www.blw.admin.ch>xxx

6.5 Confronto delle politiche agricole: UE, USA, Canada e Svizzera

Le politiche agricole di UE, USA, Canada e Svizzera hanno in comune l'obiettivo di proteggere la loro agricoltura. Tutti i Paesi tutelano i loro mercati interni mediante dazi e contingenti d'importazione ma la portata della protezione doganale varia considerevolmente (cfr. fig. 4). Dal confronto è emerso che l'effetto protettivo correlato a tali strumenti di gran lunga maggiore si rileva in Svizzera.

Negli USA e in Canada l'obiettivo principale della politica agricola è ridurre le fluttuazioni del reddito da perseguire mediante pagamenti anticiclici o il sostegno statale di soluzioni assicurative. L'obiettivo primario nell'UE e in Svizzera è la garanzia del reddito perseguita con i pagamenti diretti. I pagamenti anticiclici e la promozione statale di soluzioni assicurative hanno decisamente minore valenza.

La seguente rappresentazione sinottica delle similitudini e delle differenze tra le politiche agricole si fonda sul metodo dell'OCSE e pone l'accento sugli obiettivi, sugli strumenti e sulla promozione finanziaria della rispettiva politica, sul piano agricolo da un lato e su quello dei consumatori e della società dall'altro.

Tabella 7: Rappresentazione sinottica delle similitudini e delle differenze tra le quattro politiche agricole

	UE	USA	Canada	Svizzera
Agricoltura				
Obiettivi principali	Sostenere il reddito	Attutire le oscillazioni di reddito	Attutire le oscillazioni di reddito	Sostenere il reddito
Strumenti principali	Pagamenti diretti	Pagamenti anticiclici, assicurazioni	Pagamenti anticiclici, assicurazioni	Protezione doganale, pagamenti diretti
Promozione finanziaria	Stabilmente media	Oscillante	Oscillante	Stabilmente elevata
Consumatori e società				
Obiettivi principali	Ambiente, vitalità delle aree rurali	Riduzione dei prezzi di alimenti per indigenti	–	Sicurezza dell'approvvigionamento, paesaggio rurale e ambiente
Strumenti principali	Pagamenti diretti	Food Stamps	–	Pagamenti diretti
Promozione finanziaria	Stabilmente media	Stabilmente elevata	–	Stabilmente elevata

Fonte: Rappresentazione propria, in riferimento a van Tongeren, 2008

7 Condizioni quadro e sfide future

Il PF di Zurigo ha condotto uno studio di previsione volto ad analizzare gli sviluppi del sistema alimentare globale e le conseguenze sul sistema alimentare elvetico³³. Il presente capitolo si basa in primo luogo sui risultati di tale studio.

7.1 Sviluppo economico, basi di produzione e sicurezza alimentare

Dimensione internazionale

Sviluppo economico: la crescita economica dei Paesi emergenti proseguirà e darà origine a un sistema economico mondiale multipolare. Le potenze economiche occidentali come USA e UE resteranno sì attori importanti, ma diminuirà il loro peso relativo. Negli ultimi quarant'anni, la prestazione economica globale è quadruplicata. Secondo le previsioni dell'OCSE, entro il 2050 l'economia mondiale crescerà di ulteriori 3,5 punti percentuali l'anno. I tassi di crescita saranno decisamente più alti nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti rispetto ai Paesi industrializzati, ragion per cui le differenze tra Paesi in termini di benessere diminuiranno.

Basi di produzione: a seguito dei cambiamenti climatici, tra il 1880 e il 2014 a livello globale la temperatura della superficie terrestre è aumentata di circa 0,85°C. Oltre al riscaldamento, tra i cambiamenti climatici si annoverano anche variazioni delle precipitazioni (regionali) e un incremento degli eventi atmosferici estremi. Gli esperti in materia di clima prevedono che entro il 2035 la temperatura mondiale aumenterà di ulteriori 0,3-0,7°C rispetto a oggi e che la quantità di precipitazioni tenderà a diminuire nelle regioni aride e a crescere in quelle più umide. Mentre nelle zone tropicali e subtropicali il clima sarà tendenzialmente avverso alla produzione agricola, alle latitudini medie si godranno migliori condizioni climatiche. A causa dei cambiamenti climatici saranno sempre più frequenti eventi atmosferici estremi quali siccità o violente precipitazioni con conseguenze sui mercati agricoli.

Suolo e acqua sono fattori determinanti per la produzione agricola. Entro il 2025 si ipotizza che andranno persi dai 30 ai 40 milioni di ettari di terreni agricoli a causa della sigillatura e 5-10 milioni di terreni agricoli l'anno a causa del forte degrado. D'altro canto aumenterà ulteriormente la superficie coltivata a scopo agricolo in seguito alla deforestazione. Si prevede che entro il 2050 la domanda di acqua per alimentare la popolazione aumenterà del 55 per cento. Per l'agricoltura rappresenta una sfida anche la rarefazione a lungo termine delle energie fossili e del fosforo. Entro il 2040 per il greggio si prevede un aumento di prezzo del 25-30 per cento, per quanto con enormi incertezze. I giacimenti continentali di fosforite che possono essere sfruttati in maniera redditizia con le attuali tecnologie saranno esauriti nell'arco di pochi decenni (50-130 anni).

Sicurezza alimentare: entro il 2050 si prevede che la popolazione mondiale passerà dagli attuali 7,4 a 9,6 miliardi di persone. La domanda di generi alimentari potrebbe raddoppiare a causa non soltanto dello sviluppo demografico, bensì anche di un maggior benessere soprattutto nei Paesi emergenti. Il progresso tecnico-biologico continuerà comportando aumenti di resa, tuttavia con potenziale di crescita inferiore nelle regioni in cui la produttività è già elevata (p.es. Europa o America settentrionale) rispetto a quello di regioni con produttività bassa (p.es. Africa). Le risorse naturali sono limitate, ragion per cui aumentare l'offerta in modo da soddisfare una domanda in costante crescita rappresenta una sfida considerevole.

Evoluzione dei mercati agricoli: secondo le più recenti previsioni, a medio termine (fino al 2023) i prezzi delle materie prime agricole rimarranno stabili sull'attuale livello nominale. Stando ad alcune previsioni, a lungo termine (fino al 2050) i prezzi di determinate materie prime agricole sono destinati ad aumentare ulteriormente. Bisogna partire dal presupposto che in futuro saranno sempre più frequenti le situazioni di scarsa disponibilità dell'offerta a breve termine, con conseguente maggiore volatilità dei prezzi sui mercati agricoli. In molti Paesi occorre migliorare le infrastrutture e le condizioni quadro politiche per investire in un'agricoltura sostenibile e nel progresso tecnico. La riduzione delle perdite alimentari e lo

³³ Last, L. et al. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System, World Food System Center, PF Zurigo.

sviluppo di modelli di consumo che preservino le risorse sono elementi importanti per limitare la crescita della domanda. Approcci importanti sono anche la garanzia di un commercio funzionale tra le regioni e, in generale, la lotta contro la povertà.

Dimensione nazionale

Sviluppo economico: considerate le previsioni positive a livello mondiale, anche in Svizzera vi sarà un'ulteriore crescita economica, tuttavia di portata minore rispetto ai Paesi in via di sviluppo ed emergenti. Per la Svizzera è fondamentale poter contare su condizioni quadro politiche ed economiche stabili a causa delle molteplici interazioni con l'estero e con i mercati internazionali. È importante che vi sia un rapporto regolamentato e stabile soprattutto con l'UE, di gran lunga il suo principale partner commerciale. Il Consiglio federale s'impegna pertanto per mantenere e sviluppare la via bilaterale, allo scopo di continuare a garantire all'economia elvetica l'accesso al mercato europeo. Inoltre per le aziende svizzere resta di fondamentale importanza una diversificazione dei mercati di smercio nonché un accesso al mercato privo di discriminazioni rispetto ai principali concorrenti. Tra il 2007 e il 2016 la quota delle esportazioni nei Paesi al di fuori dell'UE è aumentata dal 36,9 al 46,3 per cento. Per le importazioni nello stesso periodo la quota dei Paesi non UE è passata dal 18,1 al 28,2 per cento. Per l'economia svizzera la partecipazione ad accordi commerciali multilaterali e ad altri accordi bilaterali è altresì fondamentale. I conflitti in relazione alla protezione doganale in ambito agricolo sono inevitabili.

Basi di produzione: per molte materie prime ed energie fossili, la Svizzera è fortemente dipendente da fonti extraeuropee (p.es. per il fosforo nella misura di oltre il 95 %). All'interno del Paese la pressione sulla già scarsa superficie agricola utile è destinata a rimanere considerevole a causa dell'incremento della popolazione e dell'attesa crescita economica. In seguito ai cambiamenti climatici, in determinate località crescerà il fabbisogno irriguo e aumenteranno le forti precipitazioni con conseguenti inondazioni e rischio di erosione a livello locale. Il progresso tecnico (selezione perfezionata, tecnologie più efficienti) si tradurrà, anche in Svizzera, in un ulteriore aumento della produttività del lavoro, delle rese nella produzione vegetale, delle prestazioni in quella animale e dell'efficienza delle risorse nella produzione di derrate alimentari. Rispetto ad altri Paesi, in Svizzera l'intensità della produzione agricola è alta e in alcuni casi va oltre il livello sopportabile per gli ecosistemi. Affinché la produzione indigena possa continuare a contribuire all'approvvigionamento della popolazione elvetica è necessario ridurre il carico ambientale adeguando, in particolare, la produzione alle condizioni locali e migliorando l'efficienza delle risorse.

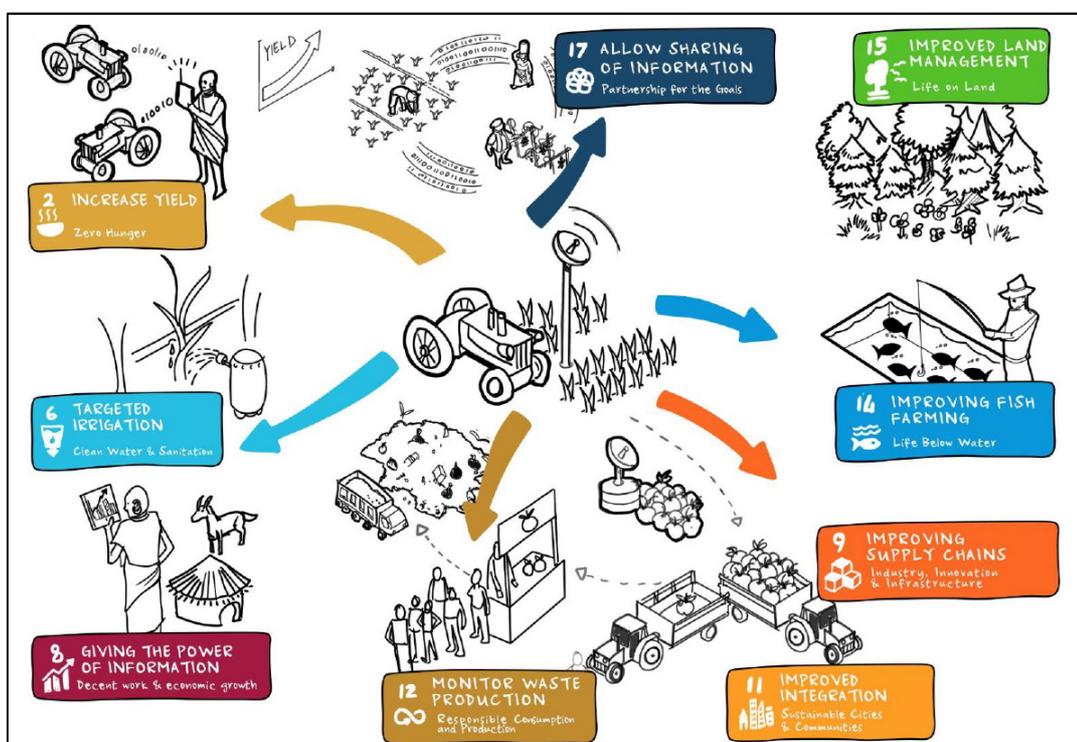
Sicurezza alimentare: in Svizzera, entro il 2050 la popolazione passerà probabilmente da 8,4 a 10 milioni³⁴ di persone. L'agricoltura elvetica potrà continuare a fornire il suo contributo alla sicurezza alimentare soltanto se riuscirà a preservare l'estensione e la qualità dei terreni utilizzabili a scopo agricolo. Le scarse terre coltivate vanno utilizzate in primo luogo per ottenere prodotti per l'alimentazione umana. Va ridotta la dipendenza della produzione agricola dalle materie prime non rinnovabili quali energia fossile e fosforo. La riduzione delle perdite alimentari e un consumo responsabile possono contribuire considerevolmente a un'alimentazione rispettosa delle risorse all'interno del Paese e all'estero. Anche in futuro, una parte sostanziale dell'approvvigionamento della popolazione svizzera in derrate alimentari e il fabbisogno di mezzi di produzione agricoli dovranno essere garantiti mediante le importazioni. È molto probabile che anche in futuro la Svizzera godrà di un potere d'acquisto elevato rispetto a quello di altri Paesi e potrà quindi continuare a soddisfare le sue esigenze d'importazione. Un buon accesso ai mercati agricoli internazionali e un ampio portafoglio di Paesi di provenienza dei prodotti saranno importanti anche in futuro ai fini della sicurezza alimentare.

³⁴ Secondo l'UST, 2015

7.2 Sviluppo tecnologico, digitalizzazione

Il progresso tecnologico è in atto a livello globale e viene applicato nell'agricoltura, nella produzione, nello smercio e nel management. In futuro, le innovazioni avranno un impatto notevole in particolare nel settore dello smart farming. Attraverso sistemi più intelligenti per l'irrorazione dei prodotti fitosanitari, ad esempio, sarà possibile ridurre le emissioni. Progressi nella selezione vegetale e animale determineranno un ulteriore aumento della produttività e dell'efficienza delle risorse e attraverso la robotica diminuirà via via il lavoro fisico necessario. La digitalizzazione e gli sviluppi sociali offrono all'agricoltura anche nuove opportunità per prodotti, servizi e canali di smercio innovativi e orientati al cliente (p.es. piattaforme di vendita digitali). Lo sviluppo tecnologico può concorrere ad aumentare l'attrattiva della professione agricola, ma fa crescere anche la pressione sull'agricoltura svizzera in termini di adeguamento strutturale. Sul piano sia nazionale sia internazionale, sono enormi le aspettative circa il contributo dello sviluppo tecnologico affinché la produzione agricola soddisfi in misura ancora maggiore le esigenze della società, concorrendo anche al raggiungimento degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'ONU (SDG) (cfr. fig. 19 e cap. 7.3).

Figura 19: Impatto della digitalizzazione sul raggiungimento degli SDG³⁵



7.3 Negoziati internazionali

Agenda 2030 dell'ONU per uno sviluppo sostenibile

All'Assemblea generale dell'ONU, tenutasi a New York nel settembre 2015, è stato elaborato e varato un nuovo quadro globale di riferimento per lo sviluppo sostenibile (2015-2030) in sostituzione degli obiettivi di sviluppo del Millennio, scaduti a fine 2015. Contrariamente a questi ultimi, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDG), la cosiddetta Agenda 2030 dell'ONU per uno sviluppo sostenibile (Agenda 2030) ha validità universale ed è pertanto significativa anche per gli sviluppi all'interno della Svizzera. A livello nazionale ciò significa anche impostare la politica agroalimentare sulle condizioni quadro concordate sul piano internazionale, sugli standard e sugli impegni assunti, come, ad esempio, il diritto a un'alimentazione adeguata per tutti.

³⁵ Fonte: Disruptive Technologies – Digital Agriculture, United Nations Global Compact (2016)

OMC

Dopo la Conferenza dei ministri tenutasi a Nairobi nel dicembre 2015 è chiaro che il ciclo di Doha dell'OMC non può essere concluso come pacchetto globale. Le singole tematiche di tale ciclo restano tuttavia fondamentali. Per il futuro, bisogna pertanto partire dal presupposto che queste o nuove tematiche saranno sempre più spesso affrontate e trattate nel quadro di pacchetti più piccoli.

Per la Svizzera è rilevante in particolare la decisione presa a Nairobi di vietare le sovvenzioni all'esportazione. Il disciplinamento o la limitazione delle possibilità di concedere sovvenzioni nel quadro di altre misure di sostegno delle esportazioni nei settori del finanziamento delle esportazioni, delle imprese commerciali statali dedite all'esportazione e dell'aiuto alimentare internazionale tocca soltanto marginalmente la Svizzera.

A medio termine per il settore agricolo sono prioritari soprattutto quei temi che, de facto, possono essere trattati esclusivamente nel contesto OMC, come ad esempio il sostegno interno. In seno al Comitato per l'agricoltura dell'OMC sono già state presentate proposte di possibili approcci in vista del disciplinamento delle sovvenzioni all'agricoltura vincolate. Nel quadro del processo negoziale, è anche molto probabile che i membri dell'OMC orientati all'esportazione presenteranno nuovi approcci nel settore dell'accesso al mercato.

UE

Nel 2008 sono stati intrapresi negoziati tra la Svizzera e l'UE per un'apertura del mercato dell'intera catena di produzione della filiera agroalimentare e per una maggiore collaborazione nei settori della sicurezza alimentare e dei prodotti nonché della sanità pubblica. Dal 2010 i negoziati sono entrati in una fase di stallo dovuta a questioni istituzionali pendenti e a resistenze a livello di politica interna concernenti l'accesso al mercato nel settore agricolo. Attualmente sono in corso colloqui relativamente alla sicurezza alimentare e alla sanità.

Nel settore agricolo la realizzazione delle tappe di apertura del mercato che si basano sulla reciprocità dipende da un lato dalla situazione di politica interna e dall'altro dalle relazioni con l'UE. Il Consiglio federale per il futuro si impegna a garantire e a sviluppare la via bilaterale. In tale contesto dal 22 maggio 2014 sono in corso trattative su questioni istituzionali.

Occorre vagliare un ulteriore avvicinamento dei mercati agricoli nel rapporto bilaterale tra la Svizzera e l'UE basandosi anche su fattori quali gli sviluppi sul mercato dell'UE (p.es. abolizione delle quote per lo zucchero) o gli effetti di sviluppi internazionali (p.es. abolizione di contributi all'esportazione nel quadro dell'OMC, TTIP) sul rapporto bilaterale con l'UE. Il Consiglio federale è tuttora dell'avviso che sia opportuno intensificare i contatti tra i mercati agroalimentari svizzero e dell'UE. Quest'ultima, dal canto suo, ha più volte manifestato l'interesse a proseguire i negoziati.

Per quanto concerne il commercio di prodotti agricoli trasformati (Protocollo II), l'UE intensificherà la pressione per un'ulteriore riduzione dei dazi applicati dalla Svizzera sull'importazione di prodotti europei.

Accordi di libero scambio con Paesi terzi non membri dell'UE o dell'AELS

Accanto alla Convenzione del 4 gennaio 1960³⁶ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS), all'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972³⁷ con l'UE e all'accordo agricolo, attualmente la Svizzera dispone di una rete di accordi di libero scambio con 38 partner. Finora l'accesso al mercato nel settore agricolo è stato ampiamente concesso nell'ambito dei contingenti doganali consolidati dell'OMC e al di fuori degli stessi limitatamente ai prodotti non sensibili. Tuttavia, nelle trattative con Paesi che perseguono interessi d'esportazione offensivi per i prodotti agricoli, in futuro sarà sempre più difficile fare solo concessioni nell'ambito dei contingenti OMC esistenti. Sia nell'ambito della negoziazione di altri accordi di libero scambio, sia in quello di un ulteriore sviluppo di accordi esistenti con partner come il Canada o il Messico, alla Svizzera viene richiesto sempre con maggiore insistenza di allentare la protezione doganale per i prodotti agricoli di base, ma anche per quelli trasformati.

³⁶ RS 0.632.31

³⁷ RS 0.632.401

In tale contesto resta rilevante che nel luglio 2013 USA e UE hanno intavolato negoziati per un accordo transatlantico di libero scambio (Transatlantic Trade and Investment Partnership; TTIP), che sarebbe il maggiore al mondo nel suo genere e rappresenterebbe un nuovo modello per molti trattati internazionali.

Se e quando l'UE e gli USA sotto il Governo Trump proseguiranno le trattative al momento non è chiaro. In caso di riuscita formale di un TTIP si dovrebbero fare i conti con una vasta liberalizzazione del commercio agricolo bilaterale tra l'UE e gli USA. Per la Svizzera un TTIP non avrebbe solo effetti sulla competitività dell'economia indigena e sull'attrattiva della piazza economica svizzera nel complesso, ma anche in particolare un influsso significativo sull'agricoltura svizzera. Nel riflettere sull'evoluzione della politica agricola, occorre considerare per tempo l'ipotesi di un'adesione al TTIP o di un eventuale accordo di libero scambio bilaterale Svizzera-USA.

7.4 Conclusioni

Diversi sviluppi sul piano globale e nazionale si tradurranno in nuove sfide per la filiera agroalimentare svizzera. A causa del cambiamento climatico i raccolti in futuro subiranno probabilmente fluttuazioni più marcate e ciò determinerà una maggiore volatilità dei prezzi. Parallelamente la crescita demografica ridurrà le basi di produzione a livello globale e nazionale. Sul piano interno una sfida notevole sarà soprattutto preservare le superfici agricole utili produttive. Anche se gli sforzi in tal senso daranno risultati soddisfacenti, la Svizzera dovrà comunque continuare a importare gran parte dei mezzi di produzione agricoli e circa il 40 per cento delle derrate alimentari. Onde garantire la necessaria catena delle forniture, un buon accesso ai mercati internazionali e un ampio portafoglio di Paesi di provenienza dei prodotti saranno importanti anche in futuro ai fini della sicurezza alimentare.

Oltre alle sfide si profilano nuove opportunità. La crescita economica in atto sul piano nazionale e globale crea nuovi clienti che hanno un potere d'acquisto tale da potersi permettere di acquistare sempre più prodotti di alta qualità. Nascono così nuove opportunità anche per la filiera agroalimentare svizzera che per poterle sfruttare deve avere libero accesso ai mercati in crescita, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti. L'accesso a questi mercati riveste un notevole interesse anche per la nostra industria d'esportazione. Considerate le difficoltà in aumento nel concludere nuovi accordi multilaterali di accesso al mercato all'interno dell'OMC, gli accordi di libero scambio possono acquisire ulteriore importanza per l'economia estera svizzera. Sia nell'ambito della negoziazione di nuovi accordi di libero scambio sia in quello di un ulteriore sviluppo di accordi esistenti con partner come il Canada o il Messico, alla Svizzera viene richiesto sempre con maggiore insistenza di allentare la protezione doganale nel settore agricolo.

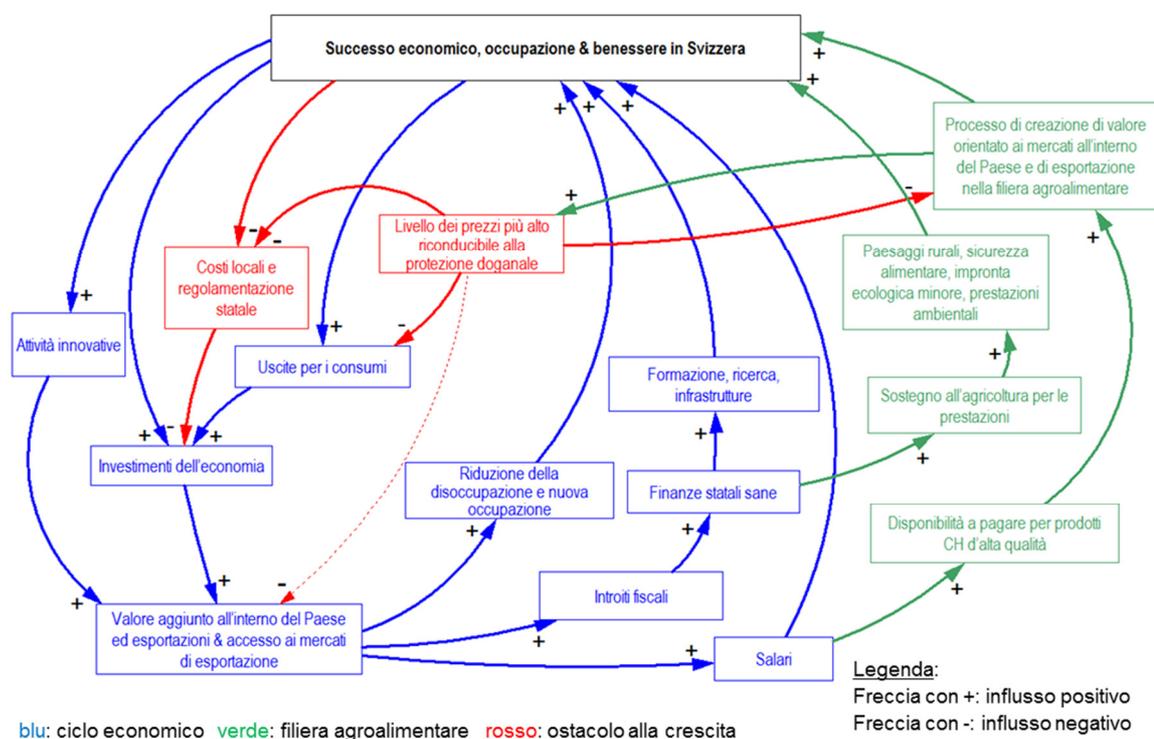
8 Concetto dell'evoluzione a medio termine della politica agricola

8.1 La politica agricola come fattore economico

L'agricoltura è un settore dell'economia; la sua quota sul prodotto interno lordo (PIL), pari a meno dell'1 per cento, è esigua. L'agricoltura è tuttavia un anello della catena del valore delle derrate alimentari che, complessivamente, presenta una quota sul PIL del 7 per cento circa. Più che per la quota sul PIL l'agricoltura è importante perché produce beni alimentari vitali per la popolazione, influisce direttamente sul successo economico di altri settori nonché ha un impatto su habitat e ambiente.

Nella figura 20 è rappresentato come l'agricoltura è connessa all'economia. Fattori come un'elevata capacità innovativa, una buona formazione, un buon livello di ricerca e un considerevole valore aggiunto hanno effetti positivi su tutta l'economia. Un bilancio statale sano, costi alla produzione competitivi sulla piazza svizzera, strutture competitive e l'accesso ai mercati internazionali (esportazione) sono fattori altrettanto importanti.

Figura 20: Interazioni tra la politica agricola e il ciclo economico



La disponibilità a pagare dei consumatori è un fattore determinante per l'esistenza dell'agricoltura in Svizzera. L'agricoltura è quindi legata a doppio filo con un'economia prospera che, a sua volta, necessita di clienti con un elevato potere di acquisto in Svizzera e sui mercati d'esportazione. Senza il successo dell'economia nazionale, a medio termine la disponibilità a pagare diminuirebbe. Già oggi una notevole quota delle uscite per i consumi defluisce all'estero a causa del turismo degli acquisti. Il nesso diretto tra l'accesso della Svizzera ai mercati di Stati partner, che va costantemente migliorato per non essere penalizzati nelle esportazioni, e l'accesso di Stati partner al mercato svizzero è pertanto di notevole interesse per i nostri partner commerciali. In negoziati con altre nazioni si cerca di trovare sempre un equilibrio tra questi due interessi. Una riduzione della protezione doganale nei confronti dei partner degli accordi di libero scambio³⁸ consentirebbe alla Svizzera di concludere accordi che comporterebbero be-

³⁸ Oltre all'ampliamento di nuovi accordi di libero scambio comprende anche l'ulteriore sviluppo di accordi commerciali esistenti o accordi simili agli accordi economici dei partner.

nefici economici mediante un miglioramento della competitività della filiera agroalimentare. Un'abolizione metterebbe l'agricoltura sotto pressione, ma al contempo, garantendo il benessere, consentirebbe di mantenere una disponibilità a pagare per prodotti indigeni nonché per prestazioni in ambito paesaggistico e ambientale non commerciabili.

8.2 Mandato costituzionale, visione e strategia del Consiglio federale

Mandato costituzionale

I compiti e le competenze della Confederazione nel settore agroalimentare sono formulati nella Costituzione federale in particolare negli articoli 104 e 104a. Mentre l'articolo 104 Cost. introdotto nel 1996 comprende il mandato di base della politica agricola (cfr. cap. 3.1), il nuovo articolo 104a Cost. contiene un concetto molto articolato della sicurezza alimentare. Definisce i pilastri con cui deve essere garantito a lungo termine l'approvvigionamento della popolazione svizzera in derrate alimentari. Comprende la preservazione delle basi di produzione agricola, in particolare delle terre coltivate, una produzione indigena adeguata alle condizioni locali e che utilizzi razionalmente le risorse nonché una filiera agroalimentare orientata al mercato. Altri pilastri della sicurezza alimentare sono le relazioni commerciali internazionali e un uso delle derrate alimentari rispettoso dell'ambiente, in particolare la riduzione di rifiuti alimentari.

Il nuovo articolo costituzionale sancisce l'esigenza della popolazione che la filiera agroalimentare svizzera contribuisca alla sicurezza alimentare e allo sviluppo sostenibile. Nel complesso, oggi il sistema alimentare globale non è sostenibile dal profilo ecologico. Oltre al fatto che si fa un elevato uso di risorse non rinnovabili, quali l'energia fossile, si pregiudicano anche le risorse naturali quali suolo, acqua, aria e biodiversità. In futuro si dovrà puntare a garantire un approvvigionamento alimentare qualitativamente migliore per la popolazione in crescita a livello mondiale riducendo l'impronta ecologica. L'agricoltura svizzera concorrerà a tal fine impiegando in maniera parsimoniosa e valorizzando le risorse naturali in condizioni particolarmente difficili (svantaggi dal profilo topografico, costi elevati, ecc.).

Visione del Consiglio federale

Sulla base del mandato costituzionale il Consiglio federale persegue la seguente visione:

La filiera agroalimentare è orientata, a tutti i livelli, sul mercato e sul valore aggiunto. Produce prodotti di qualità destinati al mercato nazionale ed estero preservando le risorse e fornendo le prestazioni attese dalla società.

Strategia del Consiglio federale

Con la sua strategia di politica agricola, il Consiglio federale migliora le condizioni quadro in modo che la filiera agroalimentare possa imporsi su mercati più aperti, utilizzare in modo efficiente le risorse e rispettare l'ambiente. Punta sui potenziali di orientamento al mercato e imprenditoriali, sulla responsabilità individuale e sulla forza innovativa dell'agricoltura. Mediante l'apertura reciproca del mercato nel quadro degli accordi di libero scambio la protezione doganale per le merci agricole è allentata per creare un nuovo potenziale d'esportazione per i prodotti agricoli, le derrate alimentari e i prodotti industriali. La densità normativa viene ridotta e vengono sfruttate le opportunità della digitalizzazione e il sistema di sostegno interno è impostato in maniera più efficiente.

Per l'attuazione della strategia si applicano i seguenti principi.

- I. Lo Stato offre condizioni quadro alle quali gli attori lungo la catena del valore possono orientarsi a lungo termine e che aumentano l'attrattiva del settore per manodopera e capitale.
- II. Lo Stato, conformemente al mandato costituzionale, contribuisce alla salvaguardia della superficie coltivata e della sua qualità.
- III. Lo Stato offre condizioni quadro affinché la filiera agroalimentare possa connettersi ai mercati internazionali e quindi creare un potenziale d'esportazione, competitività all'interno del Paese, libera scelta per i consumatori nonché presupposti per la sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione svizzera.

- IV. Lo Stato, definendo obiettivi ambientali e tenendo conto degli obiettivi di sostenibilità dell'ONU, stabilisce le condizioni per l'utilizzo delle risorse naturali. Provvede affinché gli attori realizzino misure per il raggiungimento degli obiettivi.
- V. Lo Stato provvede affinché siano fornite le prestazioni agricole richieste dalla società, non indennizzate dal mercato.
- VI. Lo Stato concorda con gli attori obiettivi intermedi differenziati dal profilo territoriale e ne controlla il conseguimento in maniera efficiente.

8.3 Concetto a due componenti per l'evoluzione a medio termine della politica agricola

La PA22+ è sviluppata per un periodo nel quale saranno negoziati accordi bilaterali e regionali di libero scambio tra la Svizzera o l'AELS e Stati terzi o gruppi di Stati (p.es. Mercosur). Durante questi negoziati l'aspetto principale è costituito dalle rivendicazioni della controparte per un migliore accesso al mercato in ambito agricolo (cfr. cap. 7.3). La portata delle rivendicazioni può variare considerevolmente. Si deve tuttavia partire dal presupposto che in futuro non sarà praticamente più possibile concludere accordi vantaggiosi dal profilo macroeconomico senza fare considerevoli concessioni, soprattutto in ambito agricolo. A ciò si aggiungono i risultati che potrebbero scaturire nel quadro dei negoziati dell'OMC (cfr. cap. 7.2). Una riduzione della dipendenza del settore dalla protezione doganale consente di preservare la flessibilità per la conclusione di accordi di libero scambio vantaggiosi per l'economia della Svizzera.

Alla luce di ciò, in ambito economico la futura politica agricola sarà confrontata con due compiti principali.

1. Impostazione dell'accesso al mercato o dell'apertura del mercato: sotto forma di concessioni tariffali bilaterali devono essere trovate soluzioni su misura con le parti. La pressione sui prezzi di produzione indigeni deve tuttavia rimanere controllabile.
2. Orientamento al mercato/competitività: creazione di buoni presupposti per l'orientamento dell'agricoltura al mercato. A tal fine occorre sviluppare un concetto che potenzi in modo mirato la competitività dell'agricoltura svizzera sui mercati indigeno ed esteri, indipendentemente dalla portata delle concessioni.

Il punto 1 è un processo che si svolge parallelamente alla PA22+ e che presenta molte incognite. Il punto 2 è parte integrante della PA22+. Entrambi sono illustrati nel concetto a due componenti nella figura 21. Le due componenti dell'evoluzione a medio termine della politica agricola sono spiegate in dettaglio nei seguenti capitoli.

Figura 21: Concetto a due componenti della futura politica agricola



Nel settore Accesso al mercato e apertura del mercato sono possibili gli approcci seguenti:

- a) correzioni autonome nell'impostazione degli strumenti e nella portata della protezione doganale;
- b) riduzione più o meno marcata della protezione doganale nel quadro degli accordi di libero scambio;
- c) abolizione parziale o totale della protezione doganale nel quadro di un accordo di libero scambio agricolo con l'UE.

Queste tre opzioni differiscono per gli aspetti seguenti:

- portata della riduzione della protezione doganale
- effetti sulle possibilità di esportazione per l'industria e il settore dei servizi
- effetti sulle possibilità di esportazione per le derrate alimentari
- effetti sull'economia
- effetti sull'agricoltura

9 Accesso al mercato e apertura del mercato

9.1 Scenari di apertura del mercato

L'apertura del mercato rafforza il commercio con effetti in linea di principio positivi per l'economia della Svizzera, Paese esportatore. Anche per l'agricoltura, in particolare per i settori dediti all'esportazione, possono scaturire opportunità (consumi intermedi più vantaggiosi, maggiore innovazione e produttività). La produzione indigena nel settore agricolo può però diminuire nel complesso. Per consentire un'analisi globale del settore agricolo Agroscope, su mandato dell'UFAG, ha simulato diversi scenari di apertura del mercato. Gli scenari sono stati selezionati da un punto di vista tecnico per mostrare la dinamica dei modelli da determinati impulsi di apertura del mercato. Non rappresentano un determinato esito o scenario di negoziati né dal profilo del grado di liberalizzazione, né per quanto riguarda l'impostazione. Per tale motivo sono stati selezionati da un lato scenari che ritraggono le relazioni commerciali con il principale partner svizzero, l'UE, dall'altro è stato scelto anche uno scenario che deve mostrare le relazioni commerciali con un partner geograficamente lontano, come il Mercosur. Gli scenari di apertura del mercato si differenziano per la portata dello smantellamento della protezione doganale (riduzione della differenza di prezzo rispetto all'estero dallo 0 al 100 %), la tempistica (una fase fino a un'attuazione graduale su 10 anni) nonché per le misure collaterali (nessun accompagnamento fino al sostegno notevole, finanziato temporaneamente). Di seguito sono descritti questi tre scenari e comparati i risultati tra loro e con uno scenario di status quo. L'impiego del modello economico e dei suoi metodi per la valutazione degli effetti si basa sull'ipotesi avanzata per la simulazione. A tal proposito occorre prestare particolare attenzione all'interpretazione dei risultati.

Scenario 1: completa apertura del mercato nel settore agricolo nel quadro di un accordo di libero scambio con l'UE

Questo scenario parte dal presupposto che la protezione doganale nel settore agricolo nei confronti dell'UE venga abolita completamente entro un anno. In tal modo il commercio di tutti i beni agricoli tra la Svizzera e i Paesi UE si svolge a dazio zero senza fase di transizione e i prezzi delle importazioni di beni agricoli comparabili diminuiscono al livello dell'UE. Per smorzare gli effetti di una tale apertura doganale sull'evoluzione strutturale della filiera agroalimentare, nelle simulazioni sono inserite misure di sostegno collaterali per l'agricoltura. Nel primo anno dell'attuazione dell'apertura doganale la portata finanziaria delle misure collaterali ammonta a 600 milioni di franchi. Nel modello, questo sostegno è versato in base ad aliquote di contributo ponderate secondo una perdita di reddito differenziata in base alle zone sulla superficie agricola utile e abolite entro dieci anni (ovvero ridotto di 60 mio. l'anno). Inoltre i supplementi nel settore lattiero (per il latte trasformato in formaggio e il foraggiamento senza insilati; 290 mio. p.a.) sono trasferiti per metà nel contributo di base del contributo per la sicurezza dell'approvvigionamento e nella superficie coltiva aperta, tuttavia come pagamenti permanenti (nessuna abolizione). In particolare per il supplemento per il latte trasformato in formaggio decade la legittimazione (abolizione delle sovvenzioni all'esportazione per formaggio e liberalizzazione del commercio caseario con l'UE) in caso di un'apertura completa del mercato. Anche i contributi per singole colture (68 mio. p.a.) sono trasferiti nella superficie coltiva aperta e con questo trasferimento di fondi la campicoltura è sostenuta ulteriormente. Ad eccezione delle misure citate, gli strumenti della PA14-17 si applicano con le attuali aliquote di contributo (2016). Dal profilo dei costi si parte dal presupposto che la differenza di prezzo dei mezzi aziendali tra l'UE e la Svizzera diminuisca di due terzi.

Per questo scenario i prezzi alla produzione indigeni dei principali beni agricoli, rispetto allo scenario di riferimento (status quo), segnano una diminuzione compresa tra il 21 e il 53 per cento (latte: -21 %; pollo: -29 %; frumento: -38 %; pomodori: -45 %; carne di manzo: -53 %). Anche i prezzi al consumo diminuiscono molto e ne scaturisce un guadagno in termini di benessere per i consumatori pari a 3,2 miliardi di franchi l'anno (cfr. tabella 8). Dedotte le perdite quali minori introiti doganali (-0,6 mia) nonché le rendite (agricoltura: -1,2 mia.; industria degli alimenti per animali e di trasformazione: -0,7 mia.), nello scenario resta un guadagno netto in termini di benessere³⁹ pari a 0,6 miliardi di franchi l'anno. In base

³⁹ Il modello prende in considerazione solo il settore agroalimentare. Gli effetti in termini di benessere negli altri settori economici non sono considerati.

ai minori prezzi alla produzione il reddito settoriale dell'agricoltura nei dieci anni successivi all'apertura doganale diminuisce di 2,9 miliardi attestandosi a 2,1 miliardi di franchi. Il reddito agricolo medio aumenta a causa del mutamento strutturale passando da 61 200 a 63 800 franchi per azienda. Il mutamento strutturale medio (calo del numero di aziende) in questo periodo segna un calo del 2,8 per cento (2016: -1,8 %) e la dimensione media delle aziende sale a 26 ettari (2016: 20 ha). Partendo dal presupposto che i tassi di crescita attuali per le rese vegetali restino stabili, la produzione indigena nel presente scenario dieci anni dopo l'apertura doganale ammonta a circa 23 000 terajoule, il che equivale a un grado di autoapprovvigionamento del 55 per cento (2016: 58 %). In caso di calo dell'incremento delle rese⁴⁰ il grado di autoapprovvigionamento è inferiore di tre punti percentuali.

Riquadro 7: Mutamento strutturale nel settore agricolo

Per mutamento strutturale nell'agricoltura s'intende generalmente un calo del numero delle aziende agricole, per cui altre aziende possono crescere grazie alla superficie resa disponibile. Ci si attende che le aziende più grandi possano beneficiare degli effetti dell'economia di scala. Sebbene si tratti di una componente essenziale del fenomeno del cambiamento strutturale, in questo modo non si tiene conto di tutte le possibilità della crescita aziendale. Lo sviluppo strutturale agevola anche una crescita qualitativa attraverso un maggior valore aggiunto.

Il mutamento strutturale può essere anche un processo di adeguamento aziendale che si prefigge di utilizzare in maniera più opportuna dal profilo economico fattori di produzione quali lavoro e capitale. Ne può conseguire:

- una modifica del portafoglio dei prodotti (p.es. meno materie prime agricole poco differenziate (cosid. commodities), ma prodotti e servizi maggiormente finalizzati alla creazione di valore);
- una modifica del canale di smercio dei prodotti (p.es. maggiore cooperazione verticale, ovvero l'azienda agricola fornisce prestazioni dei settori a monte e a valle, invece di acquistarle);
- una modifica dell'impiego di fattori nell'azienda (p.es. meno impiego di manodopera nell'azienda agricola, più lavoro accessorio);
- un miglioramento della produttività mediante la cooperazione con altri agricoltori, senza ingrandire la propria azienda (p.es. sfruttamento di macchinari mediante l'utilizzo comune);
- crescita attraverso l'investimento nei fattori di produzione suolo ed edifici offerti in vendita (p.es. in seguito alla cessazione dell'attività).

Il mutamento strutturale spesso non è inteso come un indicatore economico per un miglioramento della produttività che si esprime in una riduzione dei costi o miglioramenti del reddito, ma come un indicatore di carattere sociale. La cessazione dell'attività, con le relative difficili decisioni delle famiglie contadine sul loro futuro, è posta al centro dell'attenzione. Tuttavia per l'agricoltura in quanto settore sono rilevanti tutte le decisioni che migliorano la produttività affinché i costi possano essere ridotti e il reddito migliorato nel complesso.

Scenario 2: parziale apertura del mercato nel settore agricolo nel quadro di un accordo di libero scambio con l'UE

Nel secondo scenario la protezione doganale con effetto sui prezzi nel settore agricolo rispetto all'area UE in un anno è dimezzata. I dazi sono ridotti in modo che la differenza di prezzo tra i beni agricoli importati dall'UE (prezzo alla frontiera più dazio) e i beni agricoli indigeni (prezzi alla produzione svizzeri) ammonti alla metà della differenza di prezzo attuale. Anche in questo scenario di apertura del mercato l'agricoltura è accompagnata da ulteriori misure collaterali. La portata finanziaria di queste ultime nel primo anno dell'attuazione dell'apertura del mercato ammonta a 300 milioni di franchi e sull'arco di 5 anni è ridotta in maniera lineare fino alla totale abolizione. Poiché la protezione doganale nei confronti dei Paesi UE è ridotta solo del 50 per cento, anche solo la metà degli attuali supplementi per il latte (145

⁴⁰ Secondo Swiss Agricultural Outlook 2015

mio. fr.) è trasferita permanentemente nei pagamenti diretti. In questo scenario la differenza di prezzo dei fondi aziendali tra l'UE e la Svizzera diminuisce di un terzo.

Nel caso di una riduzione della protezione doganale del 50 per cento rispetto ai Paesi UE (scenario 2) le ripercussioni sui prezzi alla produzione indigena sono nettamente inferiori rispetto a un'apertura completa come nello scenario 1 (latte: -12 %; pollo: -15 %; frumento: -29 %; pomodori: -19 %; carne bovina: -32 %). Il guadagno in termini di benessere per i consumatori in questo scenario ammonta a 1,9 miliardi di franchi l'anno, in termini netti per l'economia, previa deduzione dei minori introiti doganali (-0,3 mia.) e delle rendite (agricoltura: -0,8 mia.; industria degli alimenti per animali e di trasformazione: -0,5 mia.), ammonta a 0,3 miliardi di franchi l'anno. Il reddito settoriale dell'agricoltura nei dieci anni successivi all'apertura doganale diminuisce passando da 2,9 a 2,3 miliardi di franchi. Il reddito aziendale agricolo medio sale a 64'200 franchi per azienda (2016: 61 400 fr.). Il mutamento strutturale medio in questo periodo segna un calo del 2,6 per cento (2016: -1,8 %) e la dimensione media dell'azienda sale a 24 ettari (2016: 20 ha). Con tassi di crescita della resa stabili la produzione indigena dieci anni dopo l'apertura doganale con 23 200 terajoule, che equivale a un grado di autoapprovvigionamento del 55 per cento, è superiore soltanto in maniera irrilevante rispetto a un'apertura totale del mercato. In caso di tassi di crescita della resa in calo il grado di autoapprovvigionamento anche in questo scenario diminuisce di tre punti percentuali. Le ripercussioni strutturali di un'apertura totale sono comparabili a quelle di un'apertura parziale poiché la portata finanziaria delle misure collaterali è maggiore per un'apertura totale.

Scenario 3: parziale apertura del mercato nel settore agricolo nel quadro di un accordo di libero scambio con Mercosur

Nel terzo scenario la protezione doganale con effetto sui prezzi nel settore agricolo rispetto ai Paesi Mercosur è dimezzata. I dazi sono ridotti in modo che la differenza di prezzo tra i beni agricoli importati dai Paesi Mercosur (prezzo alla frontiera più dazio) e i beni agricoli indigeni (prezzi alla produzione svizzeri) ammonti alla metà della differenza di prezzo attuale. Per poter comparare meglio le ripercussioni strutturali di questo scenario con quelle dello scenario 2, sono state presupposte misure collaterali identiche (300 mio. fr. p.a., ridotte in maniera lineare sull'arco di 5 anni fino alla totale abolizione). I supplementi sul latte non sono stati trasferiti perché la protezione doganale rispetto all'UE rimane identica. I costi medi aziendali non sono stati ridotti (equivalgono allo status quo) poiché l'apertura nei confronti dei Paesi Mercosur praticamente non ha ripercussioni su questi costi.

I prezzi dei beni agricoli nei Paesi Mercosur sono certamente inferiori rispetto a quelli UE. Poiché nelle simulazioni si parte dal presupposto che i volumi d'importazione provenienti da questi Paesi (a causa dei lunghi tragitti per il trasporto) sono nettamente inferiori a quelli riconducibili a un'apertura del mercato nei confronti dell'UE (meno prodotti, volumi d'importazione più bassi), le ripercussioni sui prezzi alla produzione indigeni nello scenario 3 sono inferiori rispetto allo scenario 2. Nella simulazione i prezzi alla produzione del frumento diminuiscono del 7 per cento, della carne bovina del 18 per cento e del pollo del 12 per cento. In base al minore calo dei prezzi all'interno del Paese per un accordo Mercosur rispetto a un'apertura del mercato con l'UE, sono inferiori anche il guadagno in termini di benessere per i consumatori svizzeri, con 0,4 miliardi di franchi l'anno, e quello netto per l'economia, previa deduzione dei minori introiti doganali (-0,1 mia.) e delle rendite (agricoltura: -0,2 mia.; industria degli alimenti per animali e di trasformazione: -0,04 mia.), diminuisce di 0,1 miliardi di franchi l'anno. Nel presente scenario il reddito settoriale dell'agricoltura resta per lo più stabile. Nei dieci anni successivi all'apertura doganale diminuisce solo leggermente passando da 2.9 a 2.8 miliardi di franchi. Il reddito aziendale agricolo medio sale a 73'500 franchi per azienda (2016: 61 400 fr.). Il mutamento strutturale medio in questo periodo segna un calo dell'1,8 per cento (2016: -1,8 %) e la dimensione media dell'azienda sale a 24 ettari (2016: 20 ha). Con tassi di crescita della resa stabili la produzione indigena dieci anni dopo l'apertura doganale sale a 24 590 terajoule, che equivale a un grado di autoapprovvigionamento del 58 per cento. In caso di calo di incremento delle rese il grado di autoapprovvigionamento anche in questo scenario diminuisce di tre punti percentuali.

Tabella 8: Effetti degli scenari di apertura doganale (10 anni dopo l'apertura del mercato)⁴¹

	S1: UE (100%)	S2: UE (50%)	S3: Mercosur (50%)
Aumento del benessere per i consumatori per anno (risp. scenario di riferimento)	+3,2 mia. fr.	+1,9 mia. fr.	+0,4 mia. fr.
Perdita di rendite nell'agricoltura per anno (risp. scenario di riferimento)	-1,2 mia. fr.	-0,8 mia. fr.	-0,2 mia. fr.
Reddito settoriale nell'agricoltura all'anno (2016 = 2,9 mia. fr.)	2,1 mia.	2,3 mia.	2,8 mia.
Reddito agricolo all'anno (fr./azienda; 2016 = 61 400.-)	63 800 .-	64 200.-	73 500.-
Mutamento strutturale per anno (media decennale)	-2,8%	-2,6%	-1,8%
Dimensione media dell'azienda (ha/azienda; 2016 = 20 ha)	26 ha	24 ha	24 ha
Produzione indigena all'anno (TJ; 2015 = 23 000)	21 830 – 22 960	22 040 – 23 180	23 350 – 24 590
Grado di autoapprovvigionamento lordo (con crescita demografica; 2016 = 58%)	52 % - 55 %	52 % - 55 %	55 % - 58 %
Grado di autoapprovvigionamento scenario di riferimento (con crescita demografica)	58 – 61 %		
Costi per le misure collaterali (cumulati risp. in 10 o 5 anni, cfr. n. 9.3)	3,3 mia. fr.	0,9 mia. fr.	0,9 mia. fr.

9.2 Effetto sull'indebitamento nell'agricoltura

Sulla base dei calcoli descritti in precedenza si può presupporre che l'indebitamento nell'agricoltura in caso di smantellamento della protezione doganale con relative misure collaterali non aumenterà. I modelli mostrano che la cessazione dell'attività continuerà ad avvenire nel quadro dell'avvicendamento generazionale. Non ci si aspettano casi di cessazione anticipata dell'attività per indebitamento. Queste ipotesi in base al modello sono supportate dalle cifre del Conto economico dell'agricoltura dell'Ufficio federale di statistica che indicano che l'intero settore nel periodo 2011-2016 ha pagato in media 228 milioni di franchi l'anno in interessi sui debiti. Le uscite per la remunerazione dei lavoratori, invece, ammontavano a 1,3 miliardi di franchi l'anno e quelle per i consumi intermedi a 6,3 miliardi. Queste cifre indicano chiaramente che per il successo dell'agricoltura le ultime due voci di spesa hanno un influsso nettamente maggiore rispetto agli interessi sui debiti da versare.

In realtà sia il tempo tra la notifica dello smantellamento della protezione doganale sia le misure collaterali e i termini transitori previsti faranno sì che gli investimenti già effettuati potranno essere ammortizzati adeguatamente. Inoltre, l'aumento dell'indebitamento è frenato dalla limitazione del mutuo per le superfici agricole utili e le aziende agricole. Oltre il 50 per cento dei debiti delle aziende agricole è garantito da un pegno immobiliare e dunque ciò ha un effetto enorme sull'andamento dell'indebitamento contribuendo a prevenire l'indebitamento eccessivo. Anche per i crediti d'investimento, che rappresentano un'altra importante fonte finanziaria, sono applicati criteri di valutazione sempre più severi per poter garantire la sopportabilità anche in altre eventuali condizioni di mercato. C'è da attendersi uno sviluppo

⁴¹ Cifre risultanti dai calcoli di Agroscope sulla base dei modelli di simulazione SWISSland e CAPRI.

negativo dell'indebitamento soprattutto se il livello dei tassi di interesse dovesse rialzarsi. L'incremento dei tassi porrebbe tuttavia grandi sfide per l'agricoltura anche in uno scenario privo di protezione doganale.

9.3 Possibilità di finanziamento dei minori introiti doganali e maggiori uscite per misure collaterali in caso di un'apertura di mercato

Fattori d'influsso

I minori introiti doganali per la Confederazione in seguito allo smantellamento della protezione doganale e il maggior fabbisogno per le misure collaterali per l'agricoltura dipendono principalmente dai seguenti fattori:

- momento, portata e tempistica dello smantellamento della protezione doganale;
- impostazione delle misure collaterali (portata e durata del sostegno, continuità o degressività);
- mutamento strutturale tollerato.

Quanto maggiore e rapido è lo smantellamento della protezione doganale, tanto più elevati sono i minori introiti doganali per la Confederazione e diventa più forte la pressione politica a favore di misure statali collaterali per accompagnare il mutamento strutturale nell'agricoltura. Quanto maggiore è il mutamento strutturale tollerato, tanto meno sono necessari fondi per le misure collaterali. Un mutamento strutturale nell'ordine di una flessione del 2,5 per cento può essere ritenuto socialmente sostenibile poiché le cessazioni dell'attività possono verificarsi nel quadro dell'avvicendamento generazionale.

Riserva di bilancio

In virtù dell'articolo 19a della legge sull'agricoltura, negli anni 2009–2016 i proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari avevano destinazione vincolata per il finanziamento di misure collaterali in relazione all'attuazione di un accordo di libero scambio con l'Unione europea nel settore agroalimentare (ALSA) o di un accordo OMC. Questa "riserva di bilancio" si attesta a 4,6 miliardi; con essa il Consiglio federale e il Parlamento hanno voluto inviare un segnale di fiducia; il finanziamento di misure collaterali rispettando il freno all'indebitamento non è stato invece disciplinato.

Portata dei minori introiti doganali e dei maggiori aggravii per il bilancio della Confederazione

Calo degli introiti doganali: gli attuali introiti doganali nel settore agricolo si attestano a circa 600 milioni di franchi all'anno netti (al netto del traffico di perfezionamento), a cui si aggiungono i ricavi provenienti dalla vendita all'asta di contingenti doganali per un importo pari a circa 200 milioni di franchi l'anno. Una completa abolizione della protezione doganale nel settore agricolo (secondo lo scenario 1) determinerebbe quindi minori entrate della Confederazione nell'ordine complessivamente di 850 milioni di franchi l'anno al massimo. Uno smantellamento nell'ordine del 50 per cento (secondo gli scenari 2 e 3) comporterebbe perdite minori (max. 400 mio. fr./anno).

Inoltre oggi sono riscossi alla frontiera contributi al fondo di garanzia pari a 40-50 milioni di franchi l'anno gestiti al di fuori del bilancio della Confederazione. In caso di abolizione della protezione doganale andrebbe considerato che i costi per la costituzione di scorte obbligatorie non potrebbero più essere coperti, o solo in parte, con i contributi al fondo di garanzia riscossi nelle importazioni. La legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531) prevede che la Confederazione si assuma interamente i costi per la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e di alimenti per animali se i mezzi del fondo di garanzia non sono sufficienti. Di conseguenza, nel caso in cui venissero meno i contributi al fondo di garanzia, sul bilancio della Confederazione graverebbero ulteriormente al massimo 40-50 milioni di franchi l'anno.

Costi delle misure collaterali: negli scenari 1-3 a seconda del grado di apertura di mercato, si presuppongono misure collaterali per un importo di 600 o 300 milioni nel primo anno dall'apertura doganale e un'abolizione lineare del sostegno entro 10 o 5 anni (cfr. cap. 9.1). Il fabbisogno di fondi ammonta complessivamente a circa 3,3 miliardi o 900 milioni di franchi.

Effetti della crescita

Un'apertura del mercato ha ripercussioni positive sulla crescita economica e quindi sulle entrate della Confederazione. Un rapporto del DFAE e del DFE del marzo 2008⁴² giunge alla conclusione che un accordo di libero scambio Svizzera-UE nel settore agroalimentare, sulla base di una valutazione prudente, determinerebbe un incremento permanente del PIL di almeno lo 0.5 per cento. Partendo dal presupposto che tale ipotesi è tuttora valida, un'abolizione completa della protezione doganale nei confronti dell'UE (scenario 1) determinerebbe una crescita del PIL di circa 3 miliardi. Una quota fiscale della Confederazione di circa il 10 per cento corrisponde, a medio termine, a maggiori entrate di circa 300 milioni l'anno. Per gli scenari 2 e 3 le maggiori entrate sarebbero inferiori.

Ipotizzando che lo smantellamento della protezione doganale avvenga subito, le misure collaterali nella misura di 600 milioni nel primo anno vengano abolite in maniera lineare in 10 anni e gli effetti della crescita siano aumentati lentamente in 5 anni, lo scenario 1 all'inizio comporterebbe un maggior aggravio del bilancio della Confederazione di circa 1,5 miliardi. Allo scadere delle misure collaterali l'aggravio potrebbe ridursi a circa mezzo miliardo a causa delle minori entrate. Per gli scenari 2 e 3 i maggiori aggravii sono nettamente inferiori.

Possibilità di finanziamento

Le seguenti considerazioni si riferiscono allo scenario 1 che prevede il maggior fabbisogno di finanziamento. Possono anche essere applicate, con la portata adeguata, agli altri due scenari.

Il maggior aggravio del bilancio della Confederazione per lo scenario 1 nei primi quattro anni dovrebbe ammontare a 1-1,5 miliardi di franchi l'anno. Ciò corrisponde alla metà dei fondi oggi impiegati per i pagamenti diretti o all'incirca alle uscite federali annuali previste per l'ambiente e la pianificazione territoriale o per l'ordine e la sicurezza pubblica. Non sembra realistico poter compensare questo maggior aggravio del bilancio della Confederazione esclusivamente risparmiando sulle spese. Il maggior aggravio per il bilancio della Confederazione potrebbe però essere finanziato con una combinazione di misure a livello di uscite ed entrate.

Dal profilo delle entrate si potrebbe vagliare una compensazione attraverso un incremento, in parte di durata limitata, dell'imposta sul valore aggiunto a tutte le aliquote. Un incremento dell'imposta sul valore aggiunto per compensare i mancati guadagni potrebbe quindi essere giustificato adducendo che sono in primo luogo i consumatori i beneficiari dell'apertura del mercato attraverso minori prezzi. Con un incremento dell'imposta sul valore aggiunto dello 0,4 per cento nei primi 4 anni dall'apertura del mercato (ca. 1,1 mia. fr.) e in seguito una riduzione di circa 0,2 punti percentuali (ca. 560 mio. fr.) il fabbisogno di compensazione dal profilo delle spese potrebbe essere limitato a 200-300 milioni all'anno. Ciò corrisponde all'incirca a una riduzione delle spese della Confederazione da poco a mediamente vincolate di ben 1 punto percentuale. In caso di una modifica dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto occorre considerare che per le persone soggette all'imposta iscritte nel registro IVA sono correlati costi per un importo pari a 150 – 200 milioni di franchi.

In linea di principio per il finanziamento delle misure collaterali potrebbe essere fatto valere anche un fabbisogno finanziario eccezionale. Tuttavia l'eccezionalità sarebbe possibile solo per il fabbisogno finanziario annuale al di sotto del limite minimo prescritto dalla legge pari allo 0,5 per cento dell'importo massimo giusto il freno all'indebitamento (ca. 350 mio. fr.). Inoltre i pagamenti straordinari sono addebitati su un conto di ammortamento. I disavanzi su tale conto devono essere compensati sull'arco dei 6 anni successivi per il tramite delle eccedenze strutturali giusta l'articolo 17b della legge federale sulle finanze della Confederazione (RS 611.0). In base a queste due condizioni, la richiesta di un fabbisogno finanziario eccezionale per le misure collaterali presupposte nelle simulazioni sotto forma di pagamenti diretti da ridurre in maniera lineare sull'arco di 10 anni, sarebbe poco adeguata a livellare il carico di

⁴² DFAE, DFE, organizzazione di progetto accordo di libero scambio nel settore agroalimentare (ALSA), rapporto Accordo di libero scambio nel settore agroalimentare Svizzera-UE (ALSA), risultati dei colloqui esplorativi e dell'analisi, marzo 2008.

finanziamento. Invece un esame del fabbisogno finanziario eccezionale sarebbe utile se le misure collaterali fossero impostate in modo che la maggior parte dei pagamenti rientrasse nei primi 1-3 anni (p.es. misure collaterali sotto forma di aiuti per la cessazione dell'attività e di ristrutturazione).

9.4 Effetti sui settori a monte e a valle della catena del valore

La protezione doganale per i prodotti agricoli ha anche un'influenza sui settori a monte e a valle dell'agricoltura della catena del valore. Su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura, nel 2017 Moser & Baur (2017) hanno tenuto un workshop su questo tema con rappresentanti dell'industria dal quale è emerso quanto segue.

- L'industria e il commercio nel contesto agricolo si presentano in maniera molto eterogenea. Alcune aziende già oggi sono molto attive nell'esportazione, altre si limitano al mercato indigeno; alcune sono altamente specializzate, altre piuttosto orientate a un ampio assortimento di prodotti. Questa eterogeneità rende difficile una stima generale delle ripercussioni. Inoltre queste ultime dipenderanno strettamente da come un accordo sarà strutturato nel dettaglio.
- In linea di principio si ci aspetta che un accordo parziale con l'UE o con Paesi extraeuropei potenzierà in maniera puntuale il mutamento strutturale all'interno dell'industria. Gli addetti alla trasformazione di materie prime agricole ridurranno in particolare la loro produzione se non saranno disponibili in Svizzera le materie prime di cui necessitano o se la loro importazione diventerà troppo cara.
- A seconda della struttura dell'accordo, le aziende orientate sia al mercato interno sia all'esportazione ne trarranno beneficio se avranno un miglior accesso alle materie prime provenienti dall'estero o se saranno meglio connesse ai mercati d'esportazione. Questo, ad esempio, può determinare uno sviluppo positivo nella trasformazione della carne.
- Non è possibile quantificare gli effetti sull'occupazione poiché il potenziale di esportazione e la pressione delle importazioni dipendono fortemente dalla struttura concreta dell'accordo. Nel migliore dei casi rispetto allo scenario di riferimento l'occupazione aumenterà leggermente, soprattutto se i partner di libero scambio per i prodotti svizzeri offrono un mercato di smercio attrattivo e la pressione delle importazioni cresce in maniera solo irrilevante.
- In caso di un'apertura completa del mercato con l'UE è probabile uno spiccato cambiamento strutturale all'interno dell'industria, come si è visto anche in Austria (cfr. cap. 5.3). L'apertura del mercato con l'UE determinerebbe una forte pressione delle importazioni in settori finora protetti (p.es. trasformazione di verdura e semi oleosi). Ulteriori possibilità di esportazione riconducibili all'abolizione dei dazi si avrebbero per i prodotti di latticini e per le specialità di carne. In altri importanti settori l'accesso al mercato dell'UE è già realtà (p.es. formaggio, cioccolato, bevande, caffè) e pertanto un accordo di libero scambio con l'UE comporterebbe solo pochi ulteriori vantaggi. Questi sono tuttavia ancora possibili abolendo gli ostacoli tecnici al commercio.
- L'apertura del mercato comporterebbe cambiamenti per quanto concerne la gamma di prodotti e un migliore orientamento al mercato. Le aziende potrebbero ritirarsi dalle attività di massa con prezzi sensibili e concentrarsi maggiormente sulle specialità. In merito è decisivo quanto la produzione ad esempio di bevande e cioccolato potrebbe effettivamente beneficiare del libero scambio con l'UE. Per molti di questi prodotti d'esportazione il mercato UE è già ampiamente aperto.
- Un libero scambio completo con l'UE comporterebbe dapprima una riduzione dell'occupazione nell'industria e nel commercio nel contesto agricolo poiché il processo di razionalizzazione normalmente è più rapido rispetto alla penetrazione di nuovi mercati. Ma a lungo termine è molto probabile che gli effetti sull'occupazione delle aziende esportatrici compenseranno in parte, o nel migliore dei casi del tutto, le perdite di posti di lavoro.
- Un termine transitorio può avere ripercussioni positive. Rende l'apertura del mercato pianificabile per le aziende e i loro investimenti possono essere adeguati di conseguenza. Anche i partecipanti

al workshop erano dell'opinione che un'abolizione delle misure politiche distorsive della concorrenza e un incremento della flessibilità sul mercato del lavoro potrebbero contribuire al successo della transizione verso mercati più aperti.

9.5 Conclusioni

Le simulazioni effettuate da Agroscope mostrano che i prezzi alla produzione indigeni e quindi le rendite connesse alla protezione doganale nella catena del valore della filiera agroalimentare diminuiscono in caso di un'apertura del mercato. Anche i prezzi al consumo segnano una flessione e cresce il guadagno in termini di benessere netto, ovvero aumenta il benessere per i consumatori al netto di tutti gli altri effetti quali ad esempio i minori introiti doganali. Il reddito settoriale dell'agricoltura diminuisce con la progressiva apertura del mercato. Il reddito agricolo, fondamentale per la redditività e quindi anche per il mantenimento dell'azienda agricola, si riprende in maniera relativamente rapida soprattutto grazie al mutamento strutturale.

Le ripercussioni strutturali di un'apertura del mercato sull'agricoltura indigena dipendono dal grado di apertura del mercato (momento, portata e tempistica dello smantellamento della protezione doganale) e dall'impostazione delle misure di sostegno collaterali (portata, durata, digressione, ecc.). Negli scenari simulati da Agroscope il sostegno è stato versato sotto forma di contributi di superficie. Questa forma di misura collaterale, come peraltro tutti i trasferimenti diretti di fondi, contribuisce tendenzialmente a mantenere le strutture. Vanno vagliati anche strumenti integrativi che agevolano la cessazione dell'attività agricola. Queste misure avrebbero il vantaggio di accelerare il mutamento strutturale necessario all'incremento della competitività senza gravare sulla sostenibilità dal profilo sociale. Inoltre andrebbero vagliati efficaci strumenti di aiuto iniziale per i nuovi arrivati in vista di migliorare la dinamica e lo spirito innovativo all'interno del settore per far fronte a un'apertura del mercato.

Gli scenari considerati da Agroscope, mostrano che un'apertura moderata del mercato, come potrebbe essere quella con un accordo di libero scambio con i Paesi Mercosur, avrebbe ripercussioni relativamente deboli sull'evoluzione delle strutture dell'agricoltura svizzera, se la compensazione, come nello scenario simulato presunto, è proporzionalmente elevata (nel complesso circa 1 mia. fr.). Lo sviluppo strutturale necessario dal profilo della competitività potrebbe essere accelerato se la portata finanziaria o la durata delle misure collaterali fosse ridotta. Un'apertura del mercato completa, come nel caso di un accordo di libero scambio integrale con l'UE in ambito agricolo, dal profilo economico determinerebbe un guadagno in termini di benessere nettamente maggiore. Tuttavia si ripercuoterebbe in maniera più spiccata anche con misure collaterali sullo sviluppo delle strutture dell'agricoltura. In linea di principio si può affermare che un'apertura di mercato nel settore agricolo sarebbe economicamente vantaggiosa e uno smantellamento parziale, corredato da adeguate misure collaterali, sarebbe gestibile per l'agricoltura svizzera. Ciò considerato, in vista dell'evoluzione a medio termine della politica agricola il Consiglio federale mirerà allo smantellamento della protezione doganale nel settore agricolo in grado di ridurre la differenza di prezzi tra la Svizzera e l'estero nella misura del 30-50 per cento.

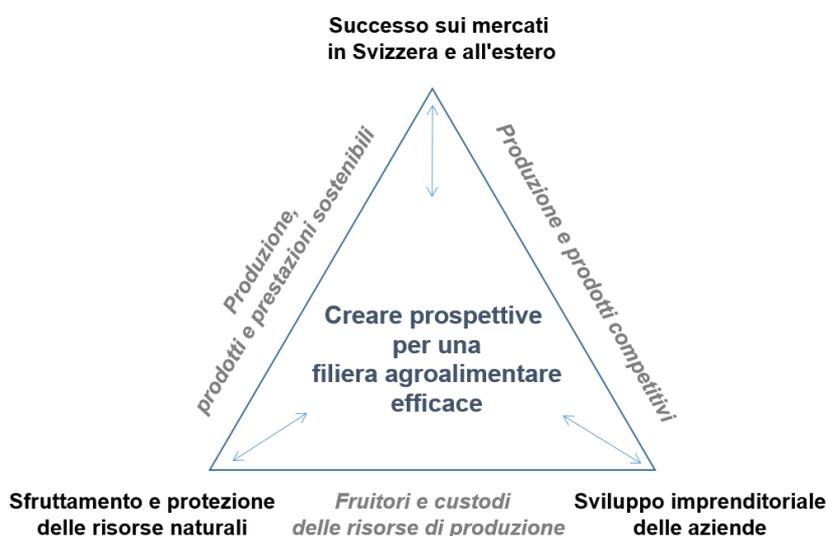
10 Politica agricola 2022+

Nel presente capitolo vengono tracciati gli obiettivi superiori, gli orientamenti e i primi approcci per l'attuazione della PA22+ e dei suoi strumenti. Queste considerazioni di natura concettuale concretizzano la visione e la strategia del Consiglio federale (cfr. cap. 8.2) che su tale base elaborerà un progetto di legge che sarà inviato in consultazione presumibilmente nella primavera 2019.

10.1 Triangolo delle prospettive: mercato, ambiente e azienda

Il concetto della PA22+ si ispira al triangolo della sostenibilità. Instaura un'interazione tra i tre settori mercato, ambiente/risorse naturali e imprese agricole (aspetti sociali incl.) e crea prospettive chiare per gli attori della filiera agroalimentare elaborando e attuando una politica agricola orientata al sistema. Dall'analisi del sistema emerge chiaramente che le relazioni tra i tre settori possono generare conflitti di obiettivi ma anche sinergie.

Figura 22: Triangolo delle prospettive



Il presupposto per il successo nell'attuazione della politica agricola nell'ottica del triangolo delle prospettive è la volontà pubblica (politica) e privata (imprese) di conseguire progressi in tutti e tre i settori. Per le imprese della filiera agroalimentare lo spirito d'innovazione, la capacità imprenditoriale e la conoscenza degli effetti della produzione agricola sull'ambiente sono i fattori essenziali per riuscire a valorizzare in maniera ottimale la domanda di beni pubblici e privati.

Riquadro 8: Ottimizzazione delle relazioni tra Stato e agricoltura

Nell'impostare la politica agricola del futuro va attribuita un'elevata valenza all'efficacia delle misure. È importante che i capiazienda abbiano la massima libertà decisionale possibile. Gli strumenti vanno orientati maggiormente verso il raggiungimento degli obiettivi con sanzioni nel caso ciò non avvenga. Le esigenze vanno motivate chiaramente e gli obiettivi vincolati maggiormente al raggiungimento di risultati concreti. Andranno previste istruzioni soltanto se non è possibile basarsi su prescrizioni mirate ai risultati, o se il dispendio di un approccio in funzione degli obiettivi è maggiore di quello di un approccio in funzione delle misure. È anche possibile dare modo alle aziende di scegliere tra approccio in funzione degli obiettivi e approccio in funzione delle misure.

Un ulteriore margine di manovra per i capiazienda potrebbe essere raggiunto con un sistema d'incentivi aziendale globale. Si potrebbe consentire all'agricoltore di allestire un portafoglio delle prestazioni individuale corrispondente ai suoi punti di forza in tutte le dimensioni della sostenibilità, economia, ecologia e sociale. Ciò potrebbe stimolare la motivazione, lo spirito innovativo e la cooperazione dei capiazienda. Sono fatti salvi in ogni caso gli standard minimi che tutte le aziende devono rispettare.

Di seguito vengono spiegati i tre ambiti del triangolo delle prospettive, illustrando gli obiettivi e gli orientamenti per l'evoluzione della politica agricola. Saranno presentati esempi pratici di come si potrebbero attuare gli orientamenti a livello di strumenti.

10.2 Successo sui mercati in Svizzera e all'estero

10.2.1 Oggetto

La competitività, anche con l'inasprimento della concorrenza a livello internazionale, è il presupposto per una filiera agroalimentare forte, in grado di mantenere e ampliare le proprie quote di mercato. Negli ultimi anni lo Stato ha ridotto gli interventi sul mercato concentrando le sue attività sui pagamenti diretti svincolati dalla produzione. Si è assistito a una costante riduzione dei sostegni vincolati ai prodotti e anche delle sovvenzioni alle esportazioni. Tuttavia, l'ammontare del sostegno e, in gran parte, la protezione doganale non hanno subito variazioni sostanziali in questo periodo (cfr. cap. 4). La filiera agroalimentare svizzera è quindi più o meno tutelata in molti settori rispetto alla concorrenza internazionale e svincolata dagli sviluppi internazionali. Di conseguenza, nelle catene di valore orientate verso il mercato interno si sono sviluppate strutture non ottimali dal profilo economico. Siccome gli attori di un sistema protetto ponderano, in parte deliberatamente, in maniera diversa i fattori per l'ottimizzazione dell'azienda rispetto a quelli che operano in un sistema dove vige una concorrenza internazionale, senza modificare le condizioni quadro il divario rispetto agli sviluppi internazionali sarà destinato ad aumentare tendenzialmente. Inoltre anche i produttori esteri compiono progressi nel campo della qualità e dell'efficienza e questo riduce il vantaggio legato alla differenziazione. Queste sfide dovranno essere affrontate con la PA22+.

Oltre alla scarsa efficienza dello strumento della protezione doganale, anche la sua effettività ha dei limiti (cfr. cap. 5.2). Anche se la Svizzera protegge la sua produzione primaria mediante dazi, la protezione doganale per i prodotti trasformati e per il consumo privato è molto bassa. Pertanto anche sul mercato lattiero parzialmente protetto il prezzo del latte svizzero viene determinato soprattutto dal prezzo europeo nonostante l'elevata protezione doganale per la linea bianca (Consiglio federale 2017). Anche in questo frangente la protezione doganale ha un effetto soltanto limitato.

Riquadro 9: Innovazione

Innovare significa adeguare prodotti, servizi o processi allo scopo di generare nuovi utilizzi per gli acquirenti e quindi migliorare la posizione sul mercato. Le innovazioni possono riferirsi a proprietà dirette del prodotto, a caratteristiche del metodo di fabbricazione o ai servizi correlati al prodotto, ad esempio la distribuzione.

Nel mercato dei prodotti alimentari le innovazioni sono onnipresenti. La trasformazione e il commercio risvegliano e soddisfano le aspettative latenti dei consumatori. Per l'agricoltura in quanto settore di produzione primaria di materie prime le innovazioni hanno dei limiti. La situazione però cambia quando per le materie prime si riesce a realizzare un vero e proprio potenziale di differenziazione oppure quando si esce dalla mera produzione di materie prime. Quest'ultimo aspetto è reso possibile da:

- integrazione verticale, offrendo prestazioni nel settore a valle fino alla vendita diretta. Le piattaforme digitali agevolano questa possibilità;
- collaborazione/cooperazione con gli acquirenti e il settore della trasformazione con la possibilità di partecipare al processo di creazione di valore aggiunto con la materia prima, le sue caratteristiche e qualità;
- differenziazione autonoma della materia prima che la rende unica suscitando una rispettiva disponibilità a pagare un prezzo più alto.

Un adeguamento della politica agricola offre opportunità per affrontare meglio i nuovi sviluppi tecnici, soprattutto nel settore della digitalizzazione. Queste nuove opportunità accresceranno in maniera significativa l'efficienza e la trasparenza nella catena del valore. Verranno a crearsi nuove opportunità di

lavoro e i modelli di lavoro esistenti scompariranno. Non è ancora dato sapere quali innovazioni tecnologiche si imporranno, ma sicuramente si può affermare che l'impatto sul settore sarà notevole. In periodi di sostanziale cambiamento come questi, gli attori devono poter agire più liberamente per far fronte alle sfide imprenditoriali e riuscire a sfruttare le opportunità che si prospettano (cfr. riquadro 8).

10.2.2 Obiettivi

Se la parte della filiera alimentare proiettata verso il panorama internazionale ha molto spesso risultati positivi sui mercati a livello nazionale e internazionale, l'agricoltura e l'industria più ripiegate sul mercato interno, invece, sono meno competitive (OCSE, 2015). Le condizioni quadro statali devono pertanto essere modificate onde poter accrescere la competitività della filiera agroalimentare cosicché questa possa affermarsi meglio sul mercato interno in un contesto di concorrenza crescente e su quello estero grazie a prodotti di punta (p.es. formaggio). Per la politica agricola gli obiettivi nel settore Mercato sono i seguenti.

- Migliorare la posizione e la competitività della filiera agroalimentare sui mercati all'interno del Paese e all'estero
 - I prodotti svizzeri sono leader sul mercato interno nei segmenti di prezzo medio e superiore anche con una maggiore apertura doganale. L'offerta tiene maggiormente conto delle esigenze e delle aspettative dei consumatori, per quanto riguarda la gamma di prodotti ma anche il prodotto ampliato (forma, confezione, ecc.) e la distribuzione.
 - La competitività viene accresciuta sfruttando in maniera coerente il potenziale di riduzione dei costi. Ricorrere alle economie di scala è soltanto una delle varie strategie che in Svizzera si scontra tuttavia con dei limiti naturali e sociali. Altri potenziali da sfruttare risiedono nella cooperazione interaziendale e nel ricorso agli sviluppi tecnologici incluso il potenziale di semplificazione amministrativa.
 - In base allo standard svizzero (strategia della qualità) esiste un margine per progetti di differenziazione di più ampia portata. Anche questo è un aspetto di cui la filiera deve tener conto. L'obiettivo è far sì che queste prestazioni aggiuntive siano indennizzate in primo luogo dal mercato, lasciando che lo Stato sostenga a titolo sussidiario lo standard di qualità svizzero tramite strumenti efficaci (p.es. dichiarazione di particolari metodi di produzione, origine, prodotti di montagna/alpe, ecc.).
 - Grazie a un posizionamento coerente di prodotti innovativi e di elevata qualità, i prodotti della filiera agroalimentare svizzera sapranno affermarsi sempre più sui mercati internazionali. Per questo successo è fondamentale che vengano eliminati gli ostacoli commerciali di natura tariffaria e soprattutto quelli non tariffari che penalizzano i prodotti svizzeri.
- Accrescere il valore aggiunto rispondendo maggiormente alle esigenze del mercato (sfruttando le opportunità offerte dalla digitalizzazione)
 - La digitalizzazione e i nuovi modelli di lavoro ad essa correlati sono utilizzati per nuovi potenziali di valore aggiunto.
 - Il mercato svizzero è caratterizzato da una disponibilità a pagare un prezzo maggiore per prodotti differenziati superiore alla media. La differenziazione è data in particolare da caratteristiche quali regionalità, autenticità dei prodotti e dei produttori, benessere degli animali e produzione in sintonia con la natura. In questo frangente non è soltanto il prodotto ad avere un'importanza decisiva, bensì anche l'intero sistema di produzione.
- Impiegare le sinergie esistenti tra sostenibilità ecologica e mercato
 - Orientandosi in maniera coerente alla sostenibilità la filiera agroalimentare svizzera ha la possibilità di differenziare i suoi prodotti rispetto alla concorrenza internazionale. La principale caratteristica da questo punto di vista è rappresentata dalla sostenibilità ecologica, dal benessere degli animali e dalla varietà del paesaggio. Sulla base della sostenibilità i sistemi di produzione sostanzialmente ecologici possono essere valorizzati sul mercato. Questi fattori sono

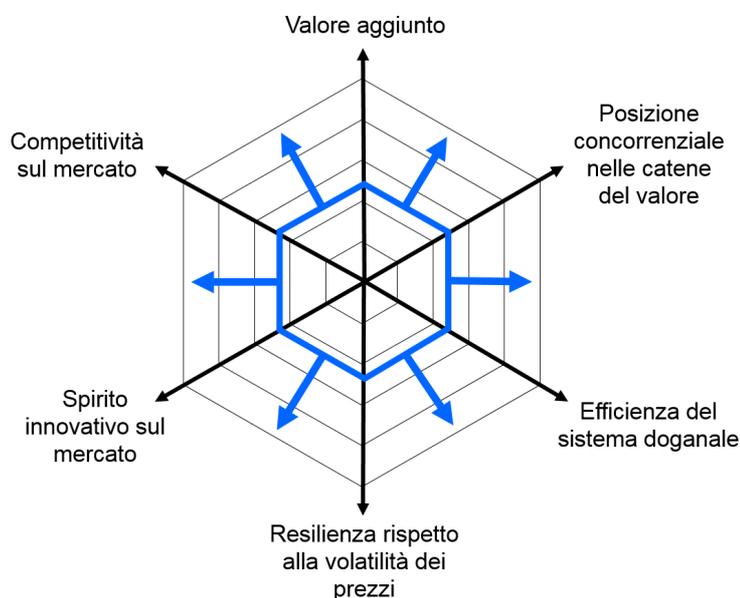
anche un presupposto importante per il turismo svizzero e per l'attrattiva della piazza Svizzera in generale.

- La gestione delle superfici a scopo agricolo influenza in maniera rilevante lo stato della biodiversità che va migliorato e preservato a lungo termine. Gli agroecosistemi hanno anche una valenza sociale e turistica che dà accesso a nuovi potenziali di mercato che vanno sfruttati maggiormente.
- Occorre rendere possibili forme di produzione al di fuori della zona agricola o indipendenti dalla superficie agricola utile che contribuiscano a ridurre l'impronta ecologica ricorrendo alle innovazioni tecnologiche (p.es. agricoltura verticale).
- Si devono agevolare le forme di produzione e i modelli di lavoro dove i produttori creano nuovi vincoli contrattuali con i consumatori nelle aree periurbane (p.es. leasing del bestiame).

10.2.3 Orientamento

Di seguito vengono descritti gli orientamenti della politica agricola attraverso i quali vengono perseguiti gli obiettivi nel settore Mercato.

Figura 23: Orientamento dell'evoluzione della politica agricola nel settore Mercato



Valore aggiunto

La creazione di valore aggiunto è fondamentale affinché un'attività possa posizionarsi sul mercato a lungo termine. Ciò è particolarmente impegnativo laddove devono essere remunerati fattori di produzione costosi, come succede generalmente in Svizzera. Nella realtà dei costi svizzeri è essenziale che l'agricoltura produca possibilmente «materia prima a valore aggiunto» (qualità, unicità) che non è sostituibile se non con difficoltà. A tal fine è indispensabile un posizionamento chiaro dei prodotti e dei servizi della filiera agroalimentare svizzera nel segmento di qualità. I prodotti e i sistemi di produzione secondo lo standard svizzero adempiono esigenze in materia di sostenibilità spesso più elevate rispetto al contesto internazionale. Il valore aggiunto va quantificato e indicato con trasparenza ai consumatori.

Esistono già strumenti per accrescere il valore aggiunto. In vista dell'evoluzione futura la priorità è data agli elementi seguenti.

- Una filiera agroalimentare orientata al costante miglioramento della sostenibilità le cui prestazioni supplementari rispetto alla concorrenza possono essere comunicate ai consumatori. Questo costante miglioramento è indotto dal mercato e lo Stato lo sostiene in modo subsidiario. Lo strumento già esistente della promozione dello smercio continuerà a sostenere la comunicazione.

- Un ulteriore progresso sul piano tecnologico a sostegno della cooperazione lungo l'intera catena del valore fino alla vendita diretta. È da notare un crescente avvicinamento dell'agricoltura ai consumatori. In questo frangente lo Stato deve assumere il ruolo del regolatore (protezione dei dati, ecc.) ma anche del facilitatore (infrastruttura, ecc.).
- Il valore aggiunto nell'agricoltura deve essere potenziato con una differenziazione già a livello delle materie prime. Questa è sostenuta utilizzando le opportunità che si sono sviluppate rapidamente grazie alla digitalizzazione e la disponibilità di dati e analisi al fine di migliorare la trasparenza e anche la reperibilità di informazioni sui mercati.

Posizione concorrenziale nelle catene del valore

Gli svantaggi dell'agricoltura legati al potere di mercato dei livelli a monte e a valle nella catena del valore (cfr. cap. 5) in linea di principio rientrano nel campo d'applicazione della legge sui cartelli. A titolo complementare, in virtù della LAgr, i produttori nel quadro delle organizzazioni di categoria stipulano accordi agricoli con gli attori dei livelli di trasformazione a valle che mirano a una stabilizzazione dei mercati e al miglioramento della trasparenza. In tali accordi sono adottate anche misure per lo sgravio mirato di mercati (p.es. settore lattiero). Con la crescente interconnessione a livello internazionale diminuirà il margine di manovra per tali accordi a livello di categoria.

Di seguito sono elencati i principali strumenti per accrescere la posizione competitiva dell'agricoltura nelle catene di valore:

- applicazione coerente della legge sui cartelli;
- utilizzo delle opportunità che si sono sviluppate rapidamente grazie alla digitalizzazione e la disponibilità di dati e analisi al fine di migliorare la trasparenza e anche la reperibilità di informazioni sui mercati;
- determinate misure di solidarietà delle organizzazioni di categoria e dei produttori oggi sono dichiarate vincolanti per tutti gli attori. Va appurato in che modo va strutturata questa obbligatorietà generale delle misure di solidarietà nel contesto dei mercati interconnessi al fine di consolidare la posizione degli addetti alla produzione primaria e di evitare gli utilizzatori di frodo.

Efficienza del sistema doganale

La protezione doganale tariffaria (dazi) è finalizzata in primo luogo a incidere positivamente sul reddito degli agricoltori. Dall'analisi della protezione doganale emerge una serie di inefficienze (cfr. cap. 5). Occorre dunque rivedere il sistema doganale attuale in maniera da ridurre quanto più possibile gli effetti indesiderati quali la formazione di rendite, la promozione di strutture non competitive e l'onere amministrativo.

Vanno messe al vaglio le seguenti misure.

- Eliminazione della prestazione all'interno del Paese e ripartizione efficiente dei contingenti doganali. In alcuni casi va considerata l'alternativa della vendita all'asta per il recupero delle rendite da parte dello Stato. In altri casi va presa in esame la procedura progressiva alla frontiera per una ripartizione semplice ed efficiente. Va inoltre appurato se in alcuni mercati si potrebbe eventualmente introdurre un sistema a dazio unico.
- Semplificazione delle soluzioni speciali attualmente esistenti con contingenti minimi e diverse procedure di ripartizione. Aumento della trasparenza.
- Apertura controllata con accordi di libero scambio nel quadro dei sistemi di protezione doganale esistenti. A tal fine va perseguita la strategia di una completa liberalizzazione per i prodotti non sensibili.

Resilienza rispetto alla volatilità dei prezzi

Diversi fattori sono responsabili dell'aumento che probabilmente subirà la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli svizzeri. Tra questi rientrano gli effetti del cambiamento climatico o la riduzione dell'attuale protezione doganale (cfr. cap. 7). Per aumentare la resilienza della filiera agroalimentare occorre migliorare la competitività mettendo ulteriormente a punto i disciplinamenti dei mercati. Anche una migliore

disponibilità e qualità di informazioni e dati (p.es. sugli eventi meteo) è utile per prevedere meglio l'andamento dell'offerta e della domanda. Con queste conoscenze le imprese possono prevedere e affrontare per tempo gli effetti della volatilità.

Per migliorare la resilienza vanno vagliate le seguenti misure.

- Sensibilizzazione degli attori sul tema della gestione dei rischi nell'ambito della consulenza agricola.
- Strumenti per ammortizzare la riduzione dei prezzi.
- Garanzia di pagamenti diretti con incidenza sul reddito allo scopo di creare capacità proprie dell'azienda per gestire le oscillazioni di prezzo e di resa.
- Sostegno attraverso la ricerca per l'estensione delle soluzioni assicurative private esistenti a nuove forme di danni dovuti principalmente al cambiamento climatico.

Capacità innovativa sul mercato

La filiera agroalimentare svizzera deve sfruttare il suo potenziale d'innovazione. Non soltanto sul mercato svizzero bensì anche su quelli internazionali esiste un potenziale notevole per prodotti svizzeri di qualità. A livello mondiale i redditi medi crescono e si crea un ceto medio responsabile e con un buon potere d'acquisto che è disposto a pagare prezzi più alti per derrate alimentari di elevata qualità. Allo scopo di realizzare questo potenziale è necessario un impegno su più livelli lungo la catena del valore, da assumere se si manifesta la pressione della concorrenza all'interno del Paese in seguito a una maggiore integrazione nei mercati internazionali. Avere un potenziale di esportazione significa che le imprese sanno affermarsi su un mercato molto competitivo e sviluppare le loro quote di mercato all'estero. Le imprese che si affermano nel settore dell'export hanno successo verosimilmente anche sui mercati interni.

La digitalizzazione offre, anche in questo ambito, grandi opportunità per la filiera agroalimentare che devono essere colte. La produzione, grazie all'analisi dei dati, può essere impostata in modo da gestire le risorse con maggiore efficienza. I progressi possono essere misurati con più semplicità grazie alle moderne tecnologie e resi trasparenti. Anche le procedure amministrative possono essere automatizzate in modo che gli agricoltori possano dedicarsi maggiormente alla produzione e allo smercio. La digitalizzazione, infine, avvicina la produzione al consumo. Le piattaforme digitali di acquisto senza intermediari si diffondono e aumentano il potenziale di valore aggiunto dei produttori.

Possono essere prospettati i seguenti strumenti per accrescere la capacità innovativa sul mercato.

- Gli attori della filiera agroalimentare sviluppano il loro potenziale d'innovazione soprattutto laddove hanno la necessaria spinta economica ma anche la necessaria libertà d'agire. Considerata la crescente interconnessione a livello internazionale la pressione sui prezzi dei prodotti alimentari aumenterà. L'importante è che parallelamente lo Stato incrementi, per quel che gli è possibile, anche il margine di manovra imprenditoriale consentendo così agli agricoltori di orientarsi al mercato.
- Già oggi la Confederazione mette a disposizione strumenti di finanziamento (crediti d'investimento e miglioramenti strutturali in ambito agricolo) che sono mirati al sostegno delle infrastrutture e al rafforzamento del potenziale di innovazione. Va appurato come mettere ulteriormente a punto questi strumenti e migliorarne il coordinamento.
- Le innovazioni sono spesso fortemente capitalizzate e possono essere ammortizzate soltanto se lo smercio è sufficientemente grande. Inoltre, in molti casi il mercato svizzero è troppo piccolo. L'accesso senza discriminazioni ai mercati internazionali è un fattore importante per aumentare l'attrattiva dell'innovazione. Gli accordi di libero scambio e l'eliminazione degli ostacoli commerciali di natura non tariffaria consentono di migliorarlo.

Competitività sul mercato

La competitività è data quando si è in grado di offrire sul mercato una prestazione comparabile o migliore a ugual prezzo. La riduzione dei costi è determinante per accrescere la competitività.

L'agricoltura oltre a prodotti e servizi commerciabili fornisce prestazioni non commerciabili auspiccate dalla società che vengono indennizzate dallo Stato. Le aziende agricole devono poter ottimizzare il loro

portafoglio in modo da fornire alle aziende i maggiori utili possibili. La differenziazione e la diversificazione del portafoglio sono influenzate dalle condizioni climatiche, geografiche e topografiche, dalla vicinanza ai consumatori e da ultimo, ma non meno importante, dalle preferenze dei capiazienda.

Per migliorare la competitività sul mercato ci si può orientare come segue.

- Creare i presupposti per poter sfruttare i potenziali di riduzione dei costi. Oltre alle economie di scala si può optare per forme di collaborazione verticale e orizzontale (p.es. impiego condiviso di macchine). La concorrenza dei prezzi dei consumi intermedi è un altro fattore importante per aumentare l'efficienza dei costi.
- Aumentare la competitività attraverso la digitalizzazione. L'efficienza delle risorse è migliorata attraverso nuove possibilità di gestione basate sui dati. Anche l'integrazione e l'ottimizzazione dei processi lungo la catena del valore grazie alla disponibilità di dati portano a un impiego più efficiente delle risorse.
- Analizzare gli strumenti attuali nel settore dello sgravio del mercato (p.es. uova di consumo, carne di vitello) con un occhio critico valutandone efficienza, effettività e semplicità. In questo frangente va anche preso in esame il ruolo dello Stato.
- Basi di produzione buone rafforzano la competitività. In questo ambito rientrano la produzione vegetale e quella animale. Da un lato devono essere fornite le risorse genetiche adatte per una produzione sostenibile ed efficiente nell'impiego delle risorse, dall'altro va preservata la diversità genetica. In particolare le proprietà dei bovini nell'ottica di un allevamento sostenibile potrebbero suscitare grande interesse anche sul piano internazionale.

10.3 Sviluppo imprenditoriale delle aziende

10.3.1 Oggetto

Le caratteristiche dell'agricoltura svizzera sono dettate dalle condizioni locali, dall'andamento del mercato, dallo sviluppo economico della Svizzera e dalla politica agricola della Confederazione. Le misure della politica agricola attualmente in vigore si basano su obiettivi sanciti nella Costituzione federale da una generazione. Senza questi obiettivi e le misure che ne derivano le caratteristiche dell'agricoltura sarebbero diverse, in particolare le strutture, le forme di gestione, l'offerta di prodotti e prestazioni ambientali, il grado di benessere degli animali o il paesaggio rurale. I più recenti sondaggi demoscopici (p.es. Brandeberg e Georgi 2016) evidenziano la disponibilità ad approntare mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per sostenere soprattutto le seguenti caratteristiche.

- a. Un'agricoltura che utilizza in maniera adeguata alle condizioni locali la superficie utile al livello attuale in tutta la diversità topografica.
- b. Aziende contadine a conduzione familiare, ovvero strutture e dimensioni aziendali (superfici ed effettivi di animali) che determinano inevitabilmente una produttività del lavoro e del capitale più bassa rispetto al panorama internazionale.
- c. Aziende contadine a conduzione familiare che contribuiscono allo sviluppo regionale in aree con condizioni topografiche e climatiche difficili.
- d. Una produzione di derrate alimentari al livello attuale.
- e. Un'agricoltura che adempie elevati standard di protezione dell'ambiente.
- f. Un paesaggio rurale frammentato e variato.
- g. Un livello di protezione degli animali comparativamente alto rispetto al contesto internazionale (elevato livello di base ed esigenze complementari).
- h. Prestazioni ambientali che coinvolgono le superfici (produzione di derrate alimentari più efficiente nell'impiego delle risorse e più estensiva, promozione e salvaguardia esplicita della biodiversità).
- i. Un'agricoltura in grado di gestire economicamente prezzi d'acquisto superiori al livello dell'UE (questione del reddito).

Il mercato da solo non basta, o quantomeno non sempre, a soddisfare queste caratteristiche; servono anche misure di politica agricola o di politica ambientale. La loro valenza può tradursi anche in disponibilità a pagare prezzi maggiori. Si può affermare che i consumatori sono disposti a pagare di più per prodotti sul mercato la cui origine è correlata a queste caratteristiche. Si può trattare in particolare di

prodotti che rispettano standard più elevati dal profilo ambientale e del benessere degli animali o che hanno un carattere locale e tradizionale. Alla disponibilità dei clienti in tal senso va data la priorità rispetto agli aiuti finanziari della Confederazione e questo va considerato nell'impostare le misure della politica agricola. Gli aiuti finanziari della Confederazione devono essere a carattere sussidiario.

Le competenze del capoazienda hanno un ruolo fondamentale per il successo dell'attività. Ad esempio le competenze nell'applicare le nuove tecnologie (digitalizzazione) consentono di realizzare innovazioni nella creazione di valore aggiunto e nell'organizzazione aziendale. L'attuale sistema globale della politica agricola va osservato con spirito critico dal profilo dell'imprenditoria. In futuro occorrerà creare condizioni quadro più favorevoli per sostenere le necessarie competenze imprenditoriali degli agricoltori.

Sulla base di queste esigenze poste all'agricoltura, la politica agricola dovrà concentrarsi sui seguenti elementi chiave.

- Standard e condizioni quadro legali per l'impiego delle risorse naturali, degli animali e del territorio.
- Sostegno all'agricoltura nella formazione e nel perfezionamento professionale in campo imprenditoriale (soprattutto innovazioni).
- Sostegno all'agricoltura nella salvaguardia e nello sviluppo sostenibile delle basi di produzione (suolo, piante, animali, infrastruttura e lavoro) e della produttività del lavoro e del capitale.
- Sostegno in via sussidiaria ai processi di produzione rispettosi dell'ambiente, delle risorse e degli animali che non vengono sufficientemente indennizzati dal mercato.
- Sostegno all'offerta di prestazioni ambientali che coinvolgono esplicitamente le superfici e alla cura di queste ultime.
- Compensazione degli svantaggi legati alla produzione vincolata alle condizioni locali in via sussidiaria al mercato per mantenere le strutture aziendali e paesaggistiche della Svizzera auspicata dalla società.

Riquadro 10: Differenze a livello di costi e produttività in agricoltura

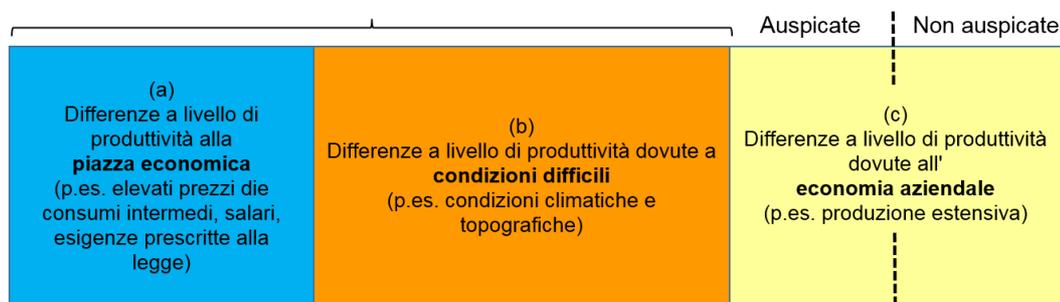
Esistono differenze di costi e produttività tra l'agricoltura in Svizzera e quella in altri Paesi come pure tra le aziende agricole svizzere, che sono dovute a:

- a) piazza economica: contesto legato ai costi in cui l'agricoltura svizzera opera rispetto all'estero (p.es. prezzi dei consumi intermedi, costi salariali) nonché diverse condizioni imposte dalla legislazione (p.es. protezione degli animali);
- b) difficoltà: svantaggi dell'agricoltura svizzera e delle regioni all'interno del Paese (p.es. a causa del clima, della topografia e della qualità del suolo);
- c) condizioni economico-aziendali: una parte di questa differenza di produttività può essere auspicata dal profilo sociale perché in tal modo si può garantire la diversità delle aziende agricole e l'approntamento di prestazioni culturali. Le differenze di produttività indesiderata possono essere ridotte con interventi di natura imprenditoriale.

Figura 24: Differenze di produttività in agricoltura

Differenze connesse al luogo

Inefficienze



Onde poter mantenere la produzione agricola e i servizi agroecosistemici correlati, gli strumenti di politica agricola devono tener conto delle differenze di costi-produttività dovute alle condizioni locali. Se le differenze generate dal profilo aziendale, auspicata dalla società ma non indennizzate dal mercato, vengono compensate da misure statali, possono coesistere svariati tipi di aziende nonostante le differenze di produttività.

10.3.2 Obiettivi

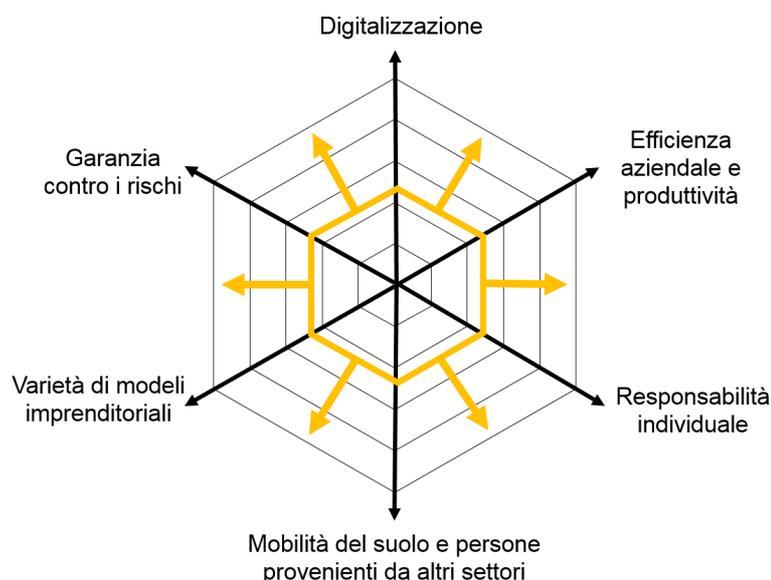
La PA22+ persegue i seguenti obiettivi nel settore Azienda.

- I capiazienda sono considerati imprenditori indipendenti che, grazie a capacità e strategie specifiche delle rispettive aziende e adeguate alle condizioni locali, possono reagire in maniera flessibile alle opportunità e ai rischi del mercato.
- La PA22+ sostiene gli agricoltori a orientarsi maggiormente al mercato, puntando sul loro spirito imprenditoriale, e a sfruttare il loro potenziale individuale. Le aziende sottostanno possibilmente a poche restrizioni statali che ne limitano il margine di manovra imprenditoriale.
- L'efficienza aziendale, ovvero la produttività dei fattori impiegati (lavoro, capitale, ecc.) va aumentata. Occorre accrescere la capacità e la volontà di seguire, sia individualmente sia con partner, strade che portano a una maggiore produttività dei fattori impiegati. Parallelamente vanno mantenute strutture aziendali contadine variate.

10.3.3 Orientamento

Di seguito vengono descritti gli orientamenti della politica agricola attraverso i quali vengono perseguiti gli obiettivi.

Figura 25: Orientamento dell'evoluzione della politica agricola nel settore Azienda



Digitalizzazione

La tecnologia dell'informazione semplifica il lavoro degli agricoltori, ad esempio attraverso l'automatizzazione di lavori dispendiosi talvolta svolti manualmente. Ciò riguarda le attività inerenti alla conduzione aziendale e quelle manuali. La digitalizzazione dell'agricoltura, attraverso la raccolta e l'analisi dei dati del processo produttivo, permette altresì di aumentare l'efficienza delle risorse nel settore della produzione. L'impiego delle nuove tecnologie non richiede alcuna misura di promozione specifica da parte dello Stato ma non può neanche essere ostacolato dalle misure statali. Lo sviluppo tecnologico nell'esecuzione delle misure della politica agricola deve stare al passo con l'evoluzione a livello aziendale. I dati raccolti devono poter essere impiegati per quanto possibile al fine di ridurre il dispendio amministrativo. La protezione dei dati è un elemento fondamentale e l'utilizzo dei dati va disciplinato in maniera chiara. La digitalizzazione non è soltanto un'opportunità, bensì anche una sfida per l'agricoltura. Ciò va tenuto in considerazione nella formazione e nel perfezionamento professionale ampliando debitamente le offerte.

A livello di strumenti va appurato

- se le possibilità della digitalizzazione vengono tenute sufficientemente in considerazione negli strumenti della politica agricola;
- in che misura occorre adeguare la protezione dei dati al nuovo contesto.

Efficienza aziendale e produttività

Efficienza e produttività sono determinanti per il successo economico di un'azienda agricola. Indipendentemente dall'indirizzo di produzione le aziende devono produrre con un'elevata efficienza per poter affermarsi sul mercato. Una gestione efficiente presuppone un impiego oculato e mirato dei mezzi di produzione.

Vanno presi in esame i seguenti strumenti tesi a potenziare l'efficienza e la produttività aziendale:

- misure che motivino i capiazienda a ricorrere maggiormente alle offerte di consulenza, formazione e perfezionamento nel settore della conduzione aziendale efficiente;
- maggiore considerazione dell'efficienza economica per i provvedimenti individuali nell'ambito dei miglioramenti strutturali;
- introduzione di un criterio di redditività nella definizione di azienda agricola nel diritto fondiario rurale (a complemento della dimensione minima);
- non soltanto i provvedimenti individuali, bensì anche quelli collettivi, interaziendali e regionali svolgono un ruolo importante. Va pertanto appurato se le infrastrutture di base attuali sono sufficienti a far fronte alle sfide future (p.es. cambiamento climatico) e in quale misura i vari strumenti (p.es. miglorie fondiari, pianificazione agricola) possono contribuire al miglioramento.

Responsabilità individuale

Istruzioni dettagliate (p.es. per beneficiare di pagamenti diretti; PER e condizioni specifiche dei programmi) comportano delle limitazioni per l'azienda. Nell'attenersi alle prescrizioni statali per i gestori è spesso irrilevante che venga raggiunto il fine prefissato; la responsabilità dei capiazienda si limita semplicemente al rispetto delle norme. Ciò per loro ha il vantaggio di non assumersi responsabilità né rischi in relazione al raggiungimento degli obiettivi. Tuttavia le prescrizioni limitano la loro libertà di azione. Con la PA22+ i capiazienda avranno maggiore responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi e dunque maggiore libertà di azione.

A livello di strumenti vi è una notevole interazione con il settore Sfruttare e proteggere le risorse naturali (cfr. cap. 10.4). È necessario appurare

- quali norme vigenti a carattere di istruzioni possono essere sostituite attraverso strumenti orientati ai risultati;
- quali sono le alternative (p.es. gara pubblica o programma per un miglioramento costante) alle severe norme vigenti (soprattutto per quel che riguarda i pagamenti diretti e le rispettive condizioni).

Mobilità del suolo e persone provenienti da altri settori

Il suolo è il principale fattore di produzione in agricoltura. A causa della topografia, dell'elevata densità demografica, del crescente sviluppo degli insediamenti e delle attrattive condizioni quadro di politica agricola (elevato sostegno per unità di superficie) il suolo è un bene limitato nonché potenziale oggetto di speculazioni. Per evitarle il diritto fondiario rurale limita la compravendita di terreni alle persone che li gestiscono direttamente. Parallelamente nel diritto fondiario e in quello successorio i discendenti contadini sono agevolati nell'acquisto di terreni. Per le persone esterne al settore è difficile acquistare terreni al di fuori della zona edificabile, anche qualora li volessero gestire direttamente. Il settore in questo modo è privato delle idee innovative che potrebbero portare persone esterne. Una maggiore mobilità del suolo darebbe un nuovo impulso al primario nell'orientarsi al mercato. Le norme vigenti devono pertanto essere adeguate per dar modo a persone interessate e capaci di accedere con più facilità al settore.

Vanno presi in esame i seguenti strumenti:

- sviluppo del diritto fondiario rurale, per agevolare l'accesso degli esterni al settore senza alimentare le speculazioni;
- possibilità di finanziamento attraverso crediti d'investimento e adeguamenti del limite di aggravio.

Aziende e modelli di lavoro variati

L'agricoltura svizzera è caratterizzata da svariati tipi di aziende e modelli di lavoro. Questa varietà è auspicata affinché l'agricoltura possa fornire le prestazioni attese. Siccome, da un lato, sulla piazza svizzera i prezzi per consumi intermedi, investimenti e fattori esterni sono più alti e, dall'altro, esistono difficoltà legate alle condizioni climatiche e topografiche, la nostra agricoltura è svantaggiata rispetto alla concorrenza estera. Con la crescente apertura dei mercati le aziende saranno tendenzialmente spinte a specializzarsi di più (economie di scala) e la varietà aziendale diminuirà. Poiché la popolazione si auspica un'agricoltura diversificata per promuovere la varietà delle aziende e dei modelli di lavoro a livello di strumenti vanno esaminate due possibilità:

- sostegno diretto a prestazioni specifiche auspicato attraverso i pagamenti diretti;
- pagamento specifico dell'azienda a compensazione del contesto relativo ai costi poco propizio rispetto all'estero, che tenga conto delle diversità di efficienza auspicato dalla società e che smorzi la spinta verso una maggiore specializzazione.

Garanzia contro i rischi

L'elevata protezione doganale e i pagamenti diretti attenuano i rischi sul piano economico-aziendale. In seguito alla progressiva apertura dei mercati e ai crescenti rischi dal profilo delle rese a causa del mutamento climatico, la garanzia contro i rischi acquisirà una valenza maggiore. Al punto 10.2.3 sono state proposte misure degne di essere vagliate per il miglioramento della resilienza rispetto alla crescente volatilità dei prezzi. Nell'ambito aziendale la garanzia dei rischi si riferisce in particolare ai rischi relativi al raccolto e alla resa.

A livello di strumenti si prevede di vagliare la seguente misura.

- Con un'abolizione sostanziale della protezione doganale deve essere analizzata in dettaglio, in collaborazione con le assicurazioni private, la copertura dei vari rischi relativi alle rese allo scopo di trovare soluzioni per una migliore tutela delle aziende.

10.4 Sfruttare e proteggere le risorse naturali

10.4.1 Oggetto

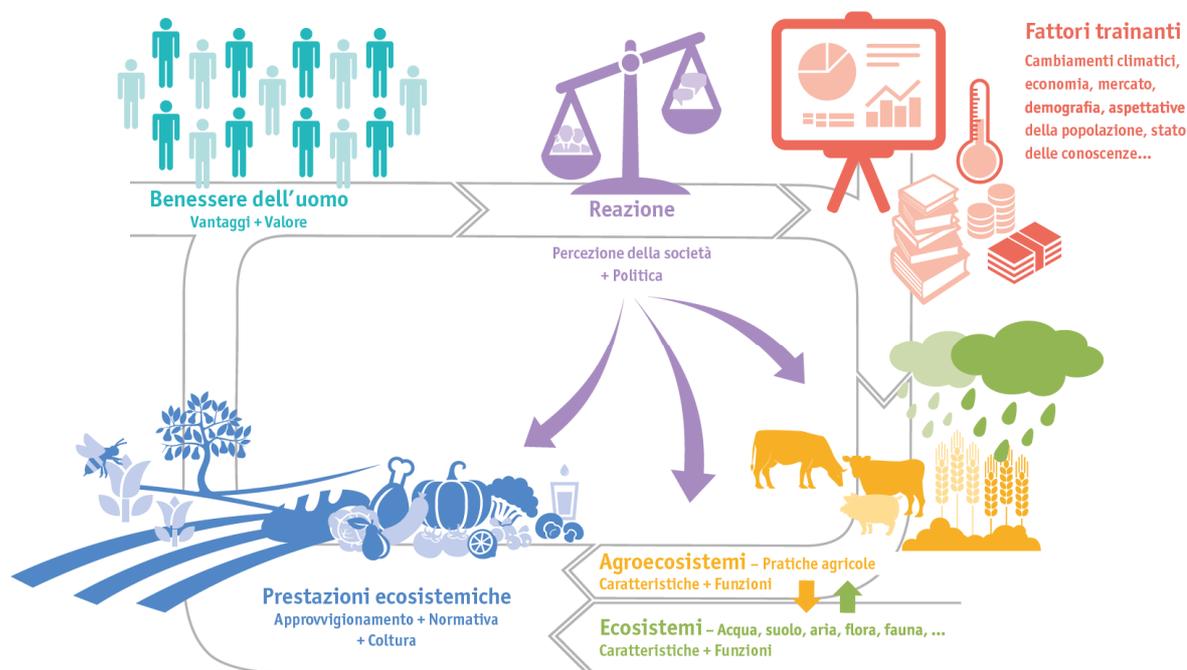
L'agricoltura fornisce diverse prestazioni nell'interesse della società. Produce materie prime e alimenti che vengono commercializzati. Attraverso la sua attività esercita effetti positivi e negativi sull'ambiente. Un esempio di un effetto positivo è la cura del paesaggio rurale. Il valore estetico del paesaggio modellato dall'agricoltura è apprezzato dalla popolazione svizzera e dai turisti. Inoltre, il paesaggio rurale racchiude in sé gli habitat di diverse specie di flora e fauna che senza le attività agricole non esisterebbero. Questi effetti positivi sono riassunti nel termine "servizi ecosistemici". L'agricoltura può avere ripercussioni negative sull'ambiente se, ad esempio, un utilizzo agricolo intensivo causa la perdita di specie e habitat.

Questi sono una parte dell'ecosistema che comprende anche gli spazi in sintonia con la natura e quelli mantenuti allo stato naturale. La filiera agroalimentare non può fare a meno di prestazioni di altri ecosistemi, ad esempio dell'impollinazione da parte degli insetti durante la fioritura e di una disponibilità di acqua sufficiente sia in termini di quantità che di qualità anche nei caldi mesi estivi. Affinché queste prestazioni possano essere fornite a lungo termine le risorse naturali negli ecosistemi agricoli e naturali non devono essere pregiudicate in maniera irreversibile. Attualmente i presupposti a tal fine non sono sempre dati (cfr. cap. 4.6).

Se lo stato delle basi vitali naturali è pregiudicato eccessivamente o i servizi agroecosistemici non rispondono (più) alle esigenze della società, occorre adeguare le condizioni quadro della politica agricola

(cfr. fig. 26). Tra queste ultime rientrano, ad esempio, le norme e gli incentivi fissati ai sensi della legge o le tecnologie disponibili. Per fornire in maniera sostenibile i servizi agroecosistemici è indispensabile compiere progressi nell'utilizzo e nella protezione degli agroecosistemi e degli ecosistemi in sintonia con la natura.

Figura 26: Ciclo di regolazione per la fornitura di servizi ecosistemici⁴³



Riquadro 11: Agricoltura adeguata alle condizioni locali

L'efficacia e l'utilità delle attività agricole sono caratterizzate fortemente dalle condizioni locali. Le proprietà fisico-biologiche e la situazione socio-economica di un luogo incidono sulle strutture di ricavi e spese e dunque sulle possibilità di sviluppo economico delle aziende agricole. Parallelamente le attività agricole possono avere anche ripercussioni negative sull'ambiente. A seconda della sensibilità del luogo, possono anche far sì che venga superata la soglia di sopportabilità degli ecosistemi che vengono pregiudicati in maniera permanente senza più alcuna possibilità di fornire servizi ecosistemici.

Un'agricoltura adeguata alle condizioni locali tiene conto di questi aspetti. Il potenziale economico, sociale ed ecologico specifico del luogo va sfruttato al meglio. Si tratta quindi di rispettare la sopportabilità ecologica degli ecosistemi che subiscono gli influssi dell'attività svolta sul posto. In vista della PA22+ occorre esaminare quali esigenze per un'agricoltura adeguata alle condizioni locali rendono necessarie modifiche alla legislazione.

10.4.3 Obiettivi

Un impiego sostenibile delle risorse naturali e un'elevata efficienza nel fornire prestazioni ambientali sono fondamentali per la resilienza della produzione agricola e la fornitura di servizi agroecosistemici. Una produzione rispettosa delle risorse sfrutta sia lo stato della tecnica sia tecnologie innovative allo scopo di accrescere la propria efficienza ed è in grado di produrre derrate alimentari di alta qualità che generano un potenziale di differenziazione e quindi un maggiore valore aggiunto sui mercati all'interno del Paese e all'estero.

⁴³ Fonte: UFAG 2016, in riferimento a Zhang et al. 2007; Haines-Young and Potschin 2010; Rounse-vell et al. 2010; van Oudenhoven et al. 2012

Pertanto uno degli obiettivi della PA22+ è far sì che la Svizzera riacquisisca un ruolo di precursore nel settore della produzione alimentare rispettosa delle risorse e delle prestazioni ambientali. Queste prestazioni devono essere fornite dalla filiera agroalimentare in modo da renderle riconoscibili e trasparenti per i contribuenti e i consumatori. All'agricoltore viene così riconosciuto doverosamente il ruolo di garante degli agroecosistemi, della produzione alimentare e di altri servizi agroecosistemici.

Per fornire in maniera sostenibile i servizi agroecosistemici e preservare le basi vitali naturali, l'agricoltura svizzera dovrà fornire le sue prestazioni in modo più ecologico rispetto a oggi. Inoltre un'esecuzione coerente può già contribuire alle disposizioni esistenti in materia di diritto ambientale. Il contributo sostanziale alla salvaguardia delle basi vitali naturali sancito dalla Costituzione federale presuppone il rispetto della sostenibilità degli ecosistemi. Il significato che questo assume per l'agricoltura svizzera è stato concretizzato da UFAM e UFAG nel 2008 negli "Indicatori ambientali per l'agricoltura". Il rapporto del Consiglio federale del 2016 in risposta al postulato Bertschy (13.4284) mostra le lacune e la necessità di intervento.

Gli obiettivi ambientali per l'agricoltura non considerano tutti gli aspetti rilevanti dal profilo degli ecosistemi. Da un lato, non sono stati formulati obiettivi ambientali sul tema preservazione delle terre coltivate o sulla salute degli animali. Dall'altro, a livello globale, ad avere un ruolo fondamentale non sono soltanto gli effetti sull'ambiente esercitati dall'agricoltura svizzera bensì anche quelli dell'alimentazione della popolazione svizzera in generale, quindi inclusi quelli delle importazioni ed esportazioni di derrate alimentari e mezzi di produzione.

Gli obiettivi nel settore Strutture e proteggere le risorse naturali possono essere elencati come segue.

- Fornitura di servizi agroecosistemici
 - Garantire il potenziale della produzione di alimenti come contributo per l'approvvigionamento sicuro della popolazione.
 - L'agricoltura svizzera si adegua in maniera lungimirante ai cambiamenti climatici, sfruttando le opportunità, minimizzando i rischi e aumentando la sua capacità d'adattamento. In tal modo accresce la resilienza rispetto alla crescente variabilità delle condizioni meteo e ai nuovi organismi nocivi.
 - La varietà degli agroecosistemi svizzeri con diversi habitat, specie, animali da reddito e colture nonché i corrispettivi servizi sono garantiti e vengono promossi. In tal modo viene preservata la biodiversità quale colonna portante della sicurezza alimentare per le generazioni future.
 - Attraverso una gestione sostenibile viene conservata la fertilità del suolo. La scorretta gestione dei terreni può causare problemi quali erosione, compattazione, carico di sostanze nocive e perdita di carbonio che supera la loro capacità di rigenerazione. Di conseguenza il suolo non può più svolgere le sue funzioni.
 - Il paesaggio rurale in quanto bene culturale viene curato ponendo l'accento sull'aspetto estetico. Non è statico e da regione a regione è forgiato in svariati modi. Una caratteristica importante è la sua diversità che in un certo senso può essere in contraddizione con la gestione delle superfici economicamente efficienti.
 - Il benessere degli animali viene migliorato ulteriormente sulla base di conoscenze scientifiche oggettive e delle esigenze della società. È parte integrante della salute degli animali e va considerato con esigenze maggiori in materia di forme e sistemi di stabulazione.
- Riduzione del carico ambientale e dell'impronta ecologica all'interno del Paese e all'estero
 - Il carico ambientale proveniente dall'agricoltura è ridotto, concentrandosi sulle emissioni di azoto, fosforo, gas serra, prodotti fitosanitari e antibiotici. Il percorso di riduzione dei gas serra tracciato nella strategia sul clima deve essere rispettato. Parallelamente vanno sfruttate le opportunità del cambiamento climatico per una produzione orientata al mercato. Per le altre emissioni deve essere considerata la sopportabilità degli ecosistemi specifica delle condizioni locali. I valori critici di immissione di azoto negli ecosistemi sensibili sono superati in vaste

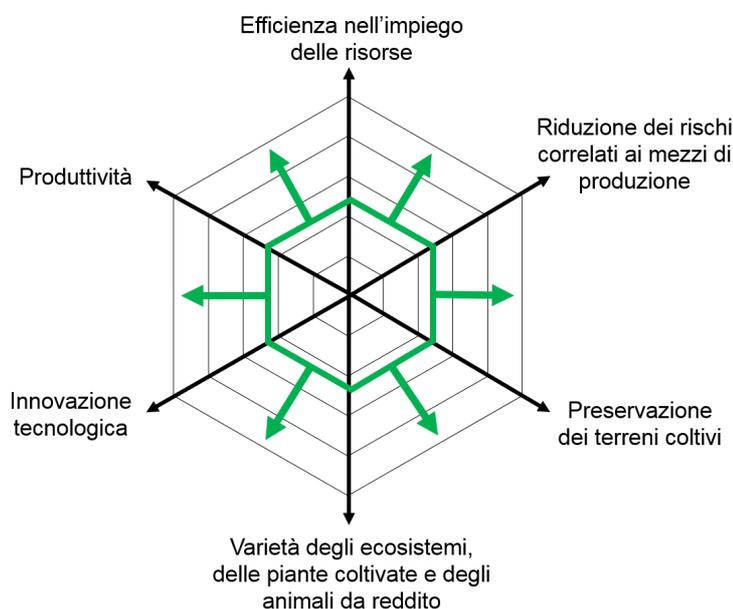
aree della Svizzera e le emissioni di prodotti fitosanitari possono essere problematiche a seconda delle località, soprattutto in prossimità di corsi d'acqua e dove le condizioni locali (p.es. declività, caratteristiche del suolo e precipitazioni) favoriscono il trasporto. Oltre alle condizioni naturali sono importanti anche le esigenze della società nei confronti di un luogo. Ad esempio, il fatto che le acque sotterranee vengano utilizzate come acqua potabile dipende da quanto esse sono povere in nitrati. È dunque necessario adeguare in maniera ottimale le misure di riduzione alle diverse località.

- Il consumo di risorse non rinnovabili viene ridotto, soprattutto quello delle risorse esauribili quali energia fossile, fosforo e suolo. Questo aspetto riguarda anche la protezione quantitativa e qualitativa del paesaggio rurale. L'agricoltura svizzera produce in modo intensivo dal profilo energetico e dipende da vettori energetici fossili. In considerazione del costante aumento della domanda mondiale di energia e dell'inquinamento derivante (p.es. emissioni di CO₂) occorre ridurre considerevolmente il consumo mettendo a punto metodi di produzione a basso impatto energetico e sostituendo i vettori energetici non rinnovabili con energia rinnovabile. Con la produzione di energie rinnovabili e una maggiore efficienza energetica l'agricoltura deve contribuire alla progressiva ristrutturazione del sistema energetico svizzero in vista della Strategia energetica 2050. Occorre sfruttare alcuni potenziali presenti nella produzione di energia dai sottoprodotti dell'agricoltura negli impianti di biogas o nella produzione di elettricità mediante impianti fotovoltaici su grandi tetti. Il suolo è contestato dalla produzione agricola, dall'espansione degli insediamenti nella zona edificabile e dalle costruzioni al di fuori di questa zona. La superficie agricola utile, in particolare i suoli più fertili (superfici per l'avvicendamento delle colture) devono essere protetti contro la sigillatura e i carichi inquinanti eccessivi riducendo altresì le emissioni dal suolo in altri ecosistemi.
- Tenendo conto del fatto che in futuro in estate diventeranno più frequenti i casi di penuria d'acqua a livello locale, sarà fondamentale procedere a una pianificazione lungimirante e a creare le basi per prevedere e supplire agli scompensi tra offerta e consumo idrici. Nelle regioni a rischio si deve adeguare la gestione delle risorse idriche. Per evitare situazioni di concorrenza e conflitti tra i vari utilizzatori di acqua si raccomanda una gestione del bacino idrografico.
- Le emissioni e il consumo di energie non rinnovabili in Svizzera potrebbero essere ridotti anche diminuendo la produzione indigena e aumentando le importazioni. Questo potrebbe essere utile se l'impronta ecologica di un prodotto agricolo importato fosse inferiore rispetto a quella del corrispondente prodotto indigeno. Tuttavia maggiori importazioni sposterebbero l'inquinamento ambientale all'estero. Per questo motivo può essere funzionale accrescere innanzitutto l'efficienza della produzione agricola in Svizzera, a condizione di non sovraccaricare nel complesso la sopportabilità degli agroecosistemi.
- La riduzione dei rifiuti alimentari e un adeguamento del modello dei consumi potrebbero contribuire notevolmente a diminuire il carico ambientale in Svizzera e all'estero. La politica e gli attori della catena del valore (p.es. grandi distributori) possono fornire il loro contributo nel mostrare ai consumatori i nessi esistenti, sensibilizzandoli sull'alimentazione sostenibile per l'ambiente e inducendoli a responsabilizzarsi agendo più consapevolmente nell'acquistare e nell'utilizzare le derrate alimentari.

10.4.4 Orientamento

Di seguito vengono descritti gli orientamenti della politica agricola attraverso i quali vengono perseguiti gli obiettivi nel settore Ambiente e risorse naturali.

Figura 27: Orientamenti della politica agricola nel settore Ambiente e risorse naturali



Efficienza delle risorse

Al fine di aumentare la produttività e parallelamente proteggere meglio le basi vitali naturali, è fondamentale migliorare l'efficienza delle risorse, possibilmente ottimizzando gli esistenti sistemi di produzione. Le migliori tecniche ed organizzative che hanno dimostrato di essere efficaci (p.es. tubi flessibili a strascico per lo spandimento di liquame) vanno attuate in maniera coerente su tutto il territorio nazionale. È necessario investire in innovazioni lungo l'intera filiera di produzione (p.es. selezione, sviluppo di nuovi sistemi di produzione chiusi, gestione delle sostanze nutritive, collegamento tra digitalizzazione e microtecnologia). Affinché l'aumento dell'efficienza dia i risultati auspicati nell'ambiente, è importante valutare le misure nel quadro dell'intero (agro)ecosistema e concertare misure e strumenti vari. Nel caso in cui queste misure da sole non bastino a rispettare la sopportabilità degli ecosistemi specifica del luogo, occorre adeguare l'intensità della produzione agricola.

Anche gli animali da reddito rappresentano una risorsa produttiva. La promozione della salute degli animali migliora l'efficienza nell'allevamento. È fondamentale sostenere questi aspetti attraverso misure nei settori gestione della stalla e delle mandrie, foraggiamento, genetica e governo degli effettivi. A tal fine vanno presi in esame sistemi d'incentivazione flessibili (cfr. riquadro 8). Gli obiettivi devono essere formulati in maniera adeguata alle categorie animali e alle aziende in modo da essere verificabili e adeguati alle condizioni locali. Il miglioramento del trasferimento delle conoscenze consente agli attori di procedere in modo indipendente a interventi di ottimizzazione nell'allevamento efficienti ed efficaci. A tal fine vanno messi a punto indicatori e sistemi di monitoraggio adeguati. Occorre inoltre appurare in che modo indicare la fondatezza scientifica delle prestazioni fornite dagli attori. Le caratteristiche distintive che ne derivano possono essere correlate a opportunità economiche.

Gli strumenti esistenti, come il sistema dei pagamenti diretti o il programma sulle risorse, possono contribuire considerevolmente a migliorare l'efficienza delle risorse. A medio termine, grazie alle nuove conoscenze e allo sviluppo tecnologico sarà possibile sostituire gli strumenti che, seppur consolidati nel tempo, generano un onere amministrativo e vincoli dal profilo gestionale, optando per nuovi strumenti orientati agli obiettivi (cfr. riquadro 8). Nel settore delle emissioni di azoto si potrebbe ad esempio sostituire l'attuale Suisse-Bilanz con saldi di bilancio input-output mirati, impostati sulle conseguenze ambientali delle emissioni di azoto specifiche del luogo. Questi saldi potrebbero essere fissati dalle singole aziende oppure a livello interaziendale in base alle condizioni agroecosistemiche.

Riduzione dei rischi correlati ai mezzi di produzione

I rischi dei prodotti fitosanitari sono affrontati in dettaglio nel Piano d'azione sui prodotti fitosanitari, licenziato dal Consiglio federale nel settembre 2017, in cui viene fissato l'obiettivo di dimezzare i rischi attuali. Alcune delle misure ivi descritte saranno già attuate entro il 2021. Altre, invece, lo saranno nel quadro della PA22+. È necessario esaminare il potenziale degli strumenti dal profilo della riduzione sia dei rischi sia delle applicazioni e delle emissioni. Vanno, inoltre, migliorate le conoscenze sugli effetti indesiderati dei prodotti fitosanitari e sviluppate nuove possibilità per ridurli. È necessario adeguare alle condizioni svizzere gli strumenti (p.es. tasso d'incentivazione) la cui impostazione risulta estremamente complessa, analizzando il rapporto costi/benefici.

Anche i rischi correlati all'importazione di concimi fosforici e alle rispettive concentrazioni di uranio e cadmio devono essere ridotti al minimo. In quest'ottica è molto promettente l'obbligo di recuperare il fosforo secondario proveniente dal trattamento delle acque di scarico prescritto dall'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti. Ciò infatti non soltanto aumenta l'efficienza delle risorse (cfr. cap. precedente), bensì limita anche la dipendenza dai giacimenti in regioni politicamente instabili e riduce in modo determinante le immissioni di uranio e cadmio nelle superfici agricole svizzere.

I medicinali per uso veterinario sono fondamentali per preservare la salute degli animali da reddito. Si deve puntare a contenere al minimo il rischio che perdano efficacia, soprattutto per gli antibiotici, a causa di un utilizzo eccessivo e inopportuno, e che si sviluppino resistenze. A tal fine può rivelarsi estremamente utile promuovere la salute degli animali lungo l'intera filiera di produzione.

Preservazione delle terre coltivate

Le terre coltivate sono la base di produzione fondamentale per l'agricoltura e vanno protette dal profilo della quantità e della qualità. L'edificazione è la principale causa della perdita di terreni pregiati. Finora nella pianificazione di insediamenti e infrastrutture è stata prestata troppo poca attenzione alla qualità del terreno da edificare spesso per mancanza delle necessarie informazioni e perché gli attori non sono stati sensibilizzati in merito. La qualità del suolo è pregiudicata da fattori quali compattazione, erosione, impoverimento della biodiversità del suolo e perdite di carbonio. Per preservarla occorre adattare i sistemi di produzione.

Gli strumenti per la protezione quantitativa delle terre coltivate si collocano soprattutto nel quadro della pianificazione territoriale. Nell'ambito della seconda tappa di revisione del diritto sulla pianificazione territoriale l'edificazione al di fuori della zona edificabile sarà disciplinata ex novo. Le misure per una migliore protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) sono mantenute nel quadro della revisione del Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC). Per gestire i sistemi di produzione nell'ottica della protezione della qualità, con la PER e il sistema dei pagamenti diretti si dispone già di un numero sufficiente di strumenti da sviluppare ulteriormente sulla base delle esperienze maturate in questi ultimi anni.

Diversità degli ecosistemi, delle piante coltivate e degli animali da reddito

L'efficienza di un agroecosistema dipende dalla sua biodiversità ma anche da quella di altri ecosistemi. La varietà dei nostri agroecosistemi si è sviluppata nel corso di un processo in atto da secoli che ha riunito i più disparati metodi di produzione e condizioni naturali specifiche dei vari siti dando vita agli odierni paesaggi rurali e alla loro varietà di habitat, specie, animali da reddito, colture e piante selvatiche imparentate. Questa diversità è fondamentale per ecosistemi in grado di sopportare e di adattarsi a nuove condizioni. È dunque necessario preservare e, laddove necessario, creare habitat diversi per salvaguardare e utilizzare le proprietà e le funzioni che possiedono. Per quanto possibile, inoltre, per i diversi sistemi di produzione va mantenuta un'ampia gamma di specie, varietà e razze con molteplici proprietà promuovendone l'utilizzo.

Gli strumenti di politica agricola a tale scopo vanno concentrati nel settore dei pagamenti diretti. Le misure attualmente attuate vanno analizzate approfonditamente e adeguate in base alle più recenti conoscenze e allo stato della tecnica. Per rendere più efficiente la promozione vanno anche esaminati sistemi di pagamento come ad esempio le gare pubbliche. Va anche appurato attraverso quali tecnolo-

gie è possibile caratterizzare la diversità degli agroecosistemi dal profilo delle condizioni naturali specifiche del luogo, dei metodi di produzione applicati nonché delle proprietà e delle funzioni della biodiversità disponibili. La determinazione dei requisiti per le infrastrutture ecologiche consentirebbe di conservare i potenziali di biodiversità e utilizzarli in base alle condizioni locali.

Innovazione tecnica

L'innovazione tecnica contempla l'ulteriore sviluppo delle basi e delle tecniche di produzione, dei metodi di ricerca e valutazione nonché dei sistemi di monitoraggio. Grazie a soluzioni innovative è possibile anche fare progressi nella selezione di nuove varietà vegetali più idonee e di razze animali. Anche l'evoluzione nei settori dei mezzi di produzione, della gestione e dei nuovi sistemi di coltivazione supporta gli agricoltori nel raggiungere gli obiettivi (cfr. cap. 10.4.2). Le innovazioni delle tecnologie e delle rispettive applicazioni consentono di vagliare obiettivi operativi adeguati alle condizioni locali che puntano maggiormente a un obiettivo anziché impartire istruzioni (cfr. riquadro 8). A tal riguardo vanno messi a punto adeguati indicatori e sistemi di monitoraggio che consentono di misurare in maniera mirata gli sviluppi a livello di singola azienda o interaziendale in diversi agroecosistemi e di apportare anche una semplificazione amministrativa nella rilevazione dei dati.

La Confederazione deve inoltre continuare a sostenere la ricerca e lo sviluppo. Il sostegno deve però puntare maggiormente anche sul coinvolgimento di attori privati visto che beneficiano direttamente dei risultati della ricerca. Occorre, inoltre, concentrarsi di più sul coordinamento delle attività di ricerca, formazione, consulenza e sul trasferimento delle conoscenze nella pratica.

Il sostegno finanziario dei progetti di ricerca e di sviluppo rappresenta uno strumento possibile. Inoltre lo Stato può assumere il ruolo di coordinatore per migliorare l'efficienza e i risultati della ricerca.

Produttività

Attraverso un impiego efficiente e sostenibile delle basi vitali naturali presenti in Svizzera, l'agricoltura contribuisce in maniera sostanziale alla sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione (sicurezza alimentare) e nel contempo presta altri servizi agroecosistemici. Un'agricoltura sostenibile contribuisce alla preservazione della fertilità del suolo, alla cura del paesaggio rurale, alla salvaguardia del potenziale genetico delle piante coltivate e degli animali da reddito o allo sviluppo delle tecnologie pertinenti.

I progressi dal profilo della produttività vanno sfruttati nei sistemi di produzione sia intensivi sia estensivi, considerando la crescita demografica, la penuria di risorse e le conseguenze del cambiamento climatico. La robotica, il miglioramento dell'impiego e della valutazione delle informazioni indotto dalla digitalizzazione e il progresso tecnologico nella selezione vegetale e animale possono dare un forte impulso allo sviluppo dei sistemi di produzione negli anni a venire. Le nuove tecnologie di comunicazione, inoltre, potrebbero determinare diverse innovazioni nelle forme di organizzazione in grado di accrescere la produttività. Anche le esigenze sociali in fatto di protezione dell'ambiente, del paesaggio e degli animali incidono notevolmente sullo sviluppo della produttività.

Gli strumenti esistenti vanno adeguati in modo che gli attori privati della filiera agroalimentare possano sfruttare in maniera ottimale i potenziali disponibili. Ciò significa, ad esempio, che le restrizioni all'agricoltura per questioni ambientali vanno imposte soltanto laddove necessario, allentandole invece laddove le funzioni degli ecosistemi non sono a rischio (cfr. riquadro 11). La responsabilità degli attori va rafforzata offrendo loro maggiore libertà nel decidere come raggiungere gli obiettivi ambientali (cfr. riquadro 8).

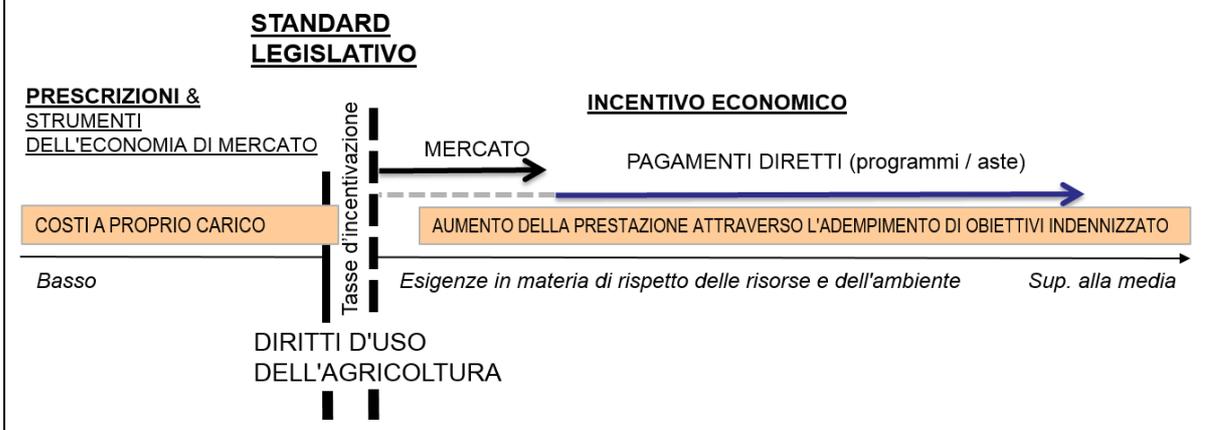
Riquadro 12: Considerazioni basilari sul raggiungimento degli obiettivi nel settore Ambiente e risorse naturali

La legislazione sull'ambiente ha lo scopo di proteggere uomo, animali, piante, biocenosi e habitat dagli organismi nocivi o da effetti molesti e di preservare in maniera duratura le basi vitali naturali. A tal fine sono emanate prescrizioni che devono essere rispettate da tutti gli attori. In agricoltura è il caso, ad esempio, dell'obbligo di rispettare distanze minime per l'impiego di prodotti fitosanitari. Le ragioni che spingono gli addetti alla produzione agricola a tenere uno standard superiore a queste norme possono essere ricercate non soltanto nella loro motivazione intrinseca, bensì anche nel migliore posizionamento sul mercato che possono conseguire i prodotti con caratteristiche qualitative rispettose dell'ambiente e differenziabili. Un ulteriore incentivo economico può essere creato dallo Stato attraverso i pagamenti diretti per l'indennizzo delle prestazioni auspiccate dalla società (cfr. fig. 28).

Per raggiungere lo stato auspicato nel settore Ambiente, la politica agricola finora ha puntato sulla promozione di misure e tecnologie lungimiranti. Lo Stato ha promosso le misure in questo ambito soprattutto nel quadro del miglioramento delle basi di produzione e dei pagamenti diretti. Per l'evoluzione della politica va analizzato in che modo la volontà della società è rappresentata dall'attuale ripartizione tra misure di promozione e misure di prevenzione (incentivi negativi) e se l'efficienza e l'efficacia del sistema possono essere migliorate. Occorre inoltre verificare se le prescrizioni debbano essere estese e se parallelamente vadano aumentate le esigenze per le misure di promozione.

Oltre alle prescrizioni la legislazione sull'ambiente contempla obiettivi normativi che descrivono i requisiti di uno stato per un compartimento ambientale. Un esempio sono i valori limite concernenti l'inquinamento di aria o acqua. Da essi possono essere estrapolate difficilmente esigenze specifiche per i singoli attori della filiera agroalimentare e pertanto per raggiungere gli obiettivi sono necessarie misure coordinate a livello regionale. La politica agricola del futuro terrà maggiormente conto degli obiettivi interaziendali di riduzione dei carichi inquinanti dell'ambiente specifici delle condizioni locali.

Figura 28: Concetto da norme lineari a strumenti di economia dei mercati⁴⁴



⁴⁴ Il concetto è applicabile a i settori Ambiente - Mercato - Azienda

10.5 Conclusioni

Secondo la visione del Consiglio federale (cfr. cap. 8.2), la filiera agroalimentare deve produrre prodotti di qualità destinati al mercato nazionale ed estero preservando le risorse e fornendo le prestazioni attese dalla società. Con gli orientamenti descritti nel capitolo 9 viene delineato a grandi linee il modo in cui la PA22+ può contribuire a tale obiettivo. La politica agricola fornisce già un contributo importante per uno sviluppo sostenibile del settore in Svizzera. Le tre dimensioni della sostenibilità sono ulteriormente potenziate con la PA22+ (cfr. triangolo delle prospettive, cap. 10.1). La politica agricola svizzera sostiene in maniera determinante il raggiungimento degli obiettivi per uno sviluppo sostenibile e la posizione degli attori della filiera agroalimentare svizzera viene consolidata sul piano sia nazionale sia internazionale.

La produzione di derrate alimentari di alta qualità preservando le risorse e la fornitura di altri servizi ecosistemici sono punti di forza della filiera agroalimentare svizzera. Affinché possa conseguire costanti progressi è imperativo ridurre ulteriormente la sua impronta ecologica. Le prestazioni qualitative specifiche dell'agricoltura svizzera (soprattutto nel settore dell'ambiente e del benessere degli animali) offrono un potenziale di differenziazione valorizzabile sul mercato che deve essere utilizzato in modo ancor più coerente. Anche in futuro serviranno misure statali a titolo subsidiario affinché la filiera agroalimentare possa fornire le prestazioni auspiccate dalla società ma non indennizzate dal mercato.

La competitività della filiera agroalimentare svizzera è il prodotto della competitività delle singole imprese. Accrescendo l'orientamento al mercato, la responsabilità individuale e lo spirito d'innovazione viene sostenuto lo spirito imprenditoriale a livello delle singole aziende aumentando la competitività dell'intero settore sui mercati nazionali e internazionali. In questo frangente va ampliato il margine di manovra imprenditoriale. Anche una maggiore mobilità del suolo concorre ad accrescere lo spirito innovativo del settore, agevolando l'accesso ai giovani motivati a intraprendere un'attività agricola. Il successo della singola azienda dipende anche dal modo in cui vengono sfruttate le opportunità generate dalla digitalizzazione, ad esempio attraverso nuovi modelli di lavoro, per aumentare il valore aggiunto.

Nonostante la crescente spinta a incrementare la produttività e l'efficienza a seguito dell'apertura dei mercati, si deve mantenere una produzione agricola e una varietà di aziende caratteristiche dell'agricoltura svizzera. Ciò deve avvenire attraverso un contributo che tenga conto delle differenze di costi e produttività esistenti tra la struttura delle aziende svizzere molto variata e quella delle aziende estere. Infine la remunerazione delle prestazioni va concepita in modo che gli obiettivi possano essere raggiunti complessivamente in modo più efficace ed efficiente (orientamento agli obiettivi anziché ai provvedimenti). Parallelamente occorre semplificare la normativa per ridurre l'onere amministrativo nell'esecuzione.

11 Conclusioni e ulteriore procedura

Conclusioni

Con la Politica agricola 2014-2017 (PA 14-17) è stato introdotto un nuovo sistema dei pagamenti diretti orientato in maniera più mirata al mandato costituzionale. Gli obiettivi perseguiti attraverso la PA 14-17 in molti settori hanno potuto essere raggiunti o addirittura superati. In altri, invece, permangono delle lacune da colmare attraverso le ulteriori tappe di riforma nel quadro della politica agricola a partire dal 2022 (PA22+).

La salvaguardia delle basi vitali naturali resta una sfida impegnativa per la nostra agricoltura. È necessario intervenire in particolare nella riduzione dell'inquinamento ambientale a un livello sopportabile per gli ecosistemi. A tal proposito la chiusura dei cicli delle sostanze nutritive può contribuire in maniera sostanziale. Per aumentare il livello di raggiungimento degli obiettivi sono necessari ulteriori progressi nel campo dell'efficienza delle risorse. Anche la costante perdita di terre coltivate va contrastata. Gli obiettivi economici, quali reddito settoriale, reddito delle singole aziende e produzione di calorie, sono stati raggiunti ma la situazione economica dell'agricoltura nel complesso è insoddisfacente, non da ultimo a causa dell'eccessiva dipendenza dal sostegno statale. Un notevole deficit sussiste anche per quel che concerne la competitività sul piano internazionale. L'orientamento al mercato della nostra filiera agroalimentare ha segnato un costante miglioramento, ma gli sviluppi all'estero, in alcuni casi, sono stati più rapidi. In particolare, il sostegno agricolo (protezione doganale incl.) nell'UE è diminuito di più che in Svizzera e l'agricoltura nei Paesi limitrofi è diventata ancor più competitiva rispetto a quella elvetica. L'elevato sostegno all'agricoltura in Svizzera smorza la pressione dei costi sulla produzione indigena. Considerato che anche i costi sono generalmente elevati, i prezzi dei beni agricoli e degli alimenti trasformati in Svizzera sono alti. Di conseguenza si registra un turismo degli acquisti tuttora massiccio che comporta perdite di valore aggiunto all'interno del Paese.

La nostra economia orientata all'esportazione e la nostra sicurezza dell'approvvigionamento dipendono dall'accesso ai mercati internazionali. Si può presupporre che la protezione doganale nel settore agricolo sarà sempre più oggetto di discussione nell'ambito della negoziazione di altri accordi di libero scambio. L'attuale sistema di protezione concorre a prezzi indigeni stabili ed elevati grazie ai quali i produttori, nonché i settori a monte e a valle della catena del valore, auspicano di conseguire redditi più alti, tuttavia causa inefficienze, falsi incentivi e formazione di rendite nella catena del valore. I rispettivi costi sono a carico dei consumatori e dei contribuenti. L'elevata protezione doganale ha potenziato anche la problematica della Svizzera come isola dei prezzi elevati e il turismo degli acquisti. Inoltre ha fatto sì che l'agricoltura svizzera nel confronto internazionale presenti un ritardo nello sviluppo delle strutture che si ripercuote in deficit di produttività. Quindi è minacciata la competitività a lungo termine del settore. Questi fattori depongono a favore di un'abolizione della protezione doganale per le merci agricole. Le simulazioni effettuate da Agroscope mostrano che un'apertura del mercato agricolo è vantaggiosa dal profilo economico e che la filiera agroalimentare svizzera è in grado di gestire una parziale abolizione se venisse corredata di misure di sostegno adeguate.

La proposta del Consiglio federale per la PA22+ si basa su un concetto a due componenti che si integrano a vicenda. La prima è un contesto internazionale impegnativo che prevede ulteriori fasi di apertura del mercato da corredare di misure compensative statali a seconda del grado di apertura e degli effetti strutturali. La seconda offre all'agricoltura prospettive per un'evoluzione in tutte e tre le dimensioni della sostenibilità (triangolo delle prospettive). Affinché essa possa distinguersi nei confronti della concorrenza estera in termini di efficienza ecologica sono necessari costanti progressi nel settore Ambiente. Queste prestazioni specifiche della Svizzera (in particolare nei settori Ambiente e Benessere degli animali) offrono un potenziale di differenziazione che può essere valorizzato sul mercato. Accrescendo l'orientamento al mercato, la responsabilità e lo spirito d'innovazione viene inoltre sostenuto lo spirito imprenditoriale a livello delle singole aziende aumentando la competitività dell'intero settore sui mercati nazionali e internazionali. In questo frangente deve essere anche ampliato il margine di manovra imprenditoriale. Vanno altresì sfruttate le opportunità della digitalizzazione per accrescere il valore aggiunto. Nonostante la crescente pressione a incrementare la produttività e l'efficienza a livello di produzione e di fornitura di prestazioni a seguito dell'apertura dei mercati, s'intende preservare una produzione indigena e una varietà di aziende caratteristiche dell'agricoltura svizzera. Ciò sarà possibile

attraverso un contributo che permetta di tener conto delle differenze di costi e produttività esistenti tra la struttura delle aziende svizzere molto variata e quella delle aziende estere. Su questa base, la remunerazione delle prestazioni va concepita in modo che gli obiettivi possano essere raggiunti complessivamente meglio e in modo più efficiente (orientamento agli obiettivi anziché ai provvedimenti). Parallelamente è necessario anche semplificare la normativa per ridurre l'onere amministrativo nell'esecuzione.

Le due componenti Apertura del mercato ed Evoluzione della politica agricola svizzera si completano a vicenda in maniera ottimale perché interagendo aumentano le opportunità e riducono i rischi. A titolo d'esempio, i progressi nella sostenibilità della produzione possono essere sfruttati per la valorizzazione sul mercato soprattutto se per questi prodotti viene creato un accesso per quanto possibile libero ai mercati di sbocco esteri. Viceversa l'adeguamento della politica agricola porterà a un primario più competitivo e ciò creerà nuove opportunità per trattative con partner internazionali competitivi. Una combinazione delle due componenti crea quindi condizioni vantaggiose per le aziende agricole svizzere.

Ulteriore procedura

Nell'Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola il Consiglio federale presenta il suo concetto per la politica agricola a partire dal 2022 (PA22+). Illustra le priorità strategiche per una futura politica agricola finalizzata a una produzione e a un utilizzo delle risorse più sostenibili, allo sviluppo imprenditoriale delle aziende e a un miglior posizionamento della nostra filiera agroalimentare sui mercati all'interno del Paese e all'estero. Nel presente rapporto vengono illustrate anche opzioni di politica agricola in un contesto con una protezione doganale considerevolmente ridotta. Parallelamente, si risponde a diversi interventi parlamentari calandoli nel contesto specifico. Grazie all'Analisi globale il Parlamento potrà prendere atto delle linee guida strategiche del Consiglio federale per la PA22+ ed esprimersi in merito. Il Consiglio federale ha intenzione di avviare una consultazione sulla PA22+ nel quarto trimestre del 2018, dopo aver preso atto dei pareri. Il rispettivo messaggio sarà sottoposto al Parlamento nell'estate del 2019; le conseguenti modifiche di legge e di ordinanza entreranno in vigore a inizio 2022.

12 Allegato

12.1 Glossario

Abbreviazioni	Significato
ADFC	Aliquota di dazio fuori contingente
AMI	Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH
PA 14–17	Politica agricola della Confederazione per gli anni 2014-2017
PA 18–21	Politica agricola della Confederazione per gli anni 2018-2021
PA 22+	Politica agricola della Confederazione a partire dal 2022
FF	Foglio federale
SPB	Superficie per la promozione della biodiversità
UST	Ufficio federale di statistica
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Istituto federale per l'agricoltura e l'alimentazione), Germania
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
SSRA	Sistema di stabulazione particolarmente rispettoso degli animali
Cost.	Costituzione federale
°C	Gradi Celsius
CHF	Franchi svizzeri
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFF	Amministrazione federale delle finanze
UE	Unione europea
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
PAC	Politica agricola comune dell'UE
GF2	Growing Forward 2 (politica agricola del Canada)
SIG	Sistema d'informazione geografica
ha	Ettaro
n.d.	Nessun dato
Mia.	Miliardi
Mo	Mozione
N	Azoto
NAQUA	Osservazione nazionale delle acque sotterranee
CN	Consiglio nazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
P	Fosforo
p.a.	Per anno
Po	Postulato
PSR	Progetti di sviluppo regionale
PSE	Producer Support Estimate (OCSE)
PF	Prodotto fitosanitario
URA	Programma per l'uscita regolare all'aperto
USC	Unione svizzera dei contadini
CS	Consiglio degli Stati

Abbreviazioni	Significato
MV	Medicamenti per uso veterinario
TJ	Terajoule
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
ONU	Nazioni unite
OAA	Obiettivi ambientali dell'agricoltura
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
CD	Contingente doganale

12.2 Bibliografia

- Aeppli M. (2011): Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Tesi di master PF Zurigo, Zurigo.
- BAKBASEL (2014): Landwirtschaft – Beschaffungsseite. BAK Basel Economics AG, Basilea.
- Brandenberg, A., Georgi, D. (2015): Die Erwartungen der schweizerischen Bevölkerung an die Landwirtschaft – Studie zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW. Università di Lucerna, Lucerna.
- Briner, S., Huber, R., Bebi, P., Elkin, C., Schmatz, D.R., Grêt-Regamey, A. (2013): Trade-offs between ecosystem services in a mountain region. *Ecology and Society*, 18: 35.
- Buser, C. (2006): Wahrnehmung und Realisierung von Wertschöpfungspotentialen der Schweizer Landwirtschaft mittels organisatorisch-prozessualer Innovationen. Ansätze zum Innovationsmanagement in der Schweizer Landwirtschaft. Shaker Verlag, Herzogenrath.
- Consiglio federale (2017): Prospettive del mercato lattiero, rapporto del 14 aprile 2015 del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3380 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
- Durgiai, B., Blättler, T., Haller, T. (2014): Unternehmerische Handlungsspielräume zur Kostenoptimierung in der Schweizer Landwirtschaft. Scuola universitaria professionale di scienze agrarie, forestali e alimentari SSAFS, Zollikofen.
- Flury C., Sorg L., Giuliani G. (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani GmbH, Zurigo.
- Ghazoul, J., Gracia, C., Kushalappa, C.G. (2009): Landscape labelling: A concept for next-generation payment for ecosystem service schemes. *Forest Ecology and Management*, 258: 1889-1895.
- Gordon, L.J., Finlayson, C.M., Falkenmark, M. (2010): Managing water in agriculture for food production and other ecosystem services. *Agricultural Water Management*, 97: 512-519.
- Haines-Young R.H., Potschin M. 2010. The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. In: Raffaelli D., Frid C. (eds) *Ecosystem Ecology: A New Synthesis*. BES Ecological Reviews Series, CUP. Cambridge: Cambridge University Press, 110-139.
- Lehmann, B., Weber, M., Peter, S., Bösch, I., Mamardashvili, P. (2009): Auswirkungen eines allfälligen Freihandelsabkommens auf die Getreidebranche der Schweiz. PF di Zurigo, Zurigo.
- Mann, S., Wüstemann, H. (2005): Multifunktionalität als Erklärungsansatz. *Agrarwirtschaft*, 54: 329-330.
- OCSE (2013): OECD Compendium of Agri-environmental Indicators. OECD Publishing, Parigi.
- OCSE (2015): Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015. OCSE, Parigi.
- OCSE (2016): Producer and Consumer Support Estimates database. OCSE, Parigi.
- Rounsevell, M.D.A, Dawson, T.P., Harrison, P.A. 2010. A conceptual framework to assess the effects of environmental change on ecosystem services. *Biodiversity Conservation* 19:2823-2842.
- Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T., Castel, V., Rosales, M., de Haan, C. (2006): livestock's long shadow. Food & Agriculture Organization of the UN, Roma.
- Ufficio federale dell'agricoltura UFAG (2015): Strategia Selezione vegetale 2050. Ufficio federale dell'agricoltura, Berna.

Van Oudenhoven A.P.E., Petz K., Alkemade R., Hein L., de Groot R.S. (2012). Framework for systematic indicator selection to assess effects of land management on ecosystem services. *Ecological Indicators* 21: 110-122.

van Tongeren, F. (2008). *Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 7.

12.3 Figure

Figura 1: Utilizzo della superficie agricola utile (senza superfici alpestri) – 2016	9
Figura 2: Valore aggiunto lordo dell'agricoltura e dell'economia svizzera a confronto (1995 = 100).....	9
Figura 3: Uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione	12
Figura 4: Sostegno generale dell'agricoltura svizzera rispetto all'OCSE	18
Figura 5: Evoluzione del sostegno agricolo	20
Figura 6: Confronto tra i prezzi al consumo in Svizzera e in Germania (IV trimestre 2016).....	21
Figura 7: Andamento del numero di aziende e del reddito settoriale.....	22
Figura 8: Andamento del reddito delle singole aziende	22
Figura 9: Quota di aziende con un reddito del lavoro al di sopra del salario comparabile	23
Figura 10: Evoluzione della produzione di calorie e del grado di autoapprovvigionamento	25
Figura 11: Riduzione delle superfici agricole dal 1979/85 al 2004/09.....	26
Figura 12: Variazione dell'impatto ambientale nel confronto internazionale.....	26
Figura 13: Evoluzione del bilancio e dell'efficienza dell'azoto e del fosforo.....	27
Figura 14: Evoluzione delle superfici per la promozione della biodiversità (SPB).....	28
Figura 15: Evoluzione della partecipazione ai programmi URA e SSRA.....	31
Figura 16: Quota del prezzo alla produzione per ogni franco speso dal consumatore 2012-2016	34
Figura 17: Prezzi alla produzione indicizzati dei prodotti agricoli in Austria	37
Figura 18: Evoluzione del reddito agricolo in Austria prima e dopo l'adesione all'UE	38
Figura 19: Impatto della digitalizzazione sul raggiungimento degli SDG	45
Figura 20: Interazioni tra la politica agricola e il ciclo economico	48
Figura 21: Concetto a due componenti della futura politica agricola	51
Figura 22: Triangolo delle prospettive	60
Figura 23: Orientamento dell'evoluzione della politica agricola nel settore Mercato	63
Figura 24: Differenze di produttività in agricoltura.....	67
Figura 25: Orientamento dell'evoluzione della politica agricola nel settore Azienda	68
Figura 26: Ciclo di regolazione per la fornitura di servizi ecosistemici.....	71
Figura 27: Orientamenti della politica agricola nel settore Ambiente e risorse naturali	74
Figura 28: Concetto da norme lineari a strumenti di economia dei mercati.....	77

12.4 Tabelle

Tabella 1: Dati cantonali concernenti l'agricoltura (2016, fonte: UFAG e UST).....	11
Tabella 2: Limiti di spesa e misure conformemente al Preventivo 2017 (in mio. CHF)	13
Tabella 3: Misure nel settore di compiti "Agricoltura e alimentazione" non finanziate nel quadro dei tre limiti di spesa agricoli (in mio. fr.)	14
Tabella 4: Obiettivi per il 2021 e stato del raggiungimento degli obiettivi	17
Tabella 5: Sintesi del grado di raggiungimento degli OAA.....	28
Tabella 6: Maggiori costi correlati alla Politica agricola 2014-2017	32
Tabella 7: Rappresentazione sinottica delle similitudini e delle differenze tra le quattro politiche agricole	42
Tabella 8: Effetti degli scenari di apertura doganale (10 anni dopo l'apertura del mercato).....	55

12.5 Riquadri

Riquadro 1: Riduzione del dispendio amministrativo, semplificazione della politica agricola.....	15
Riquadro 2: Competitività della filiera agroalimentare svizzera	18
Riquadro 3: Cause delle differenze di reddito nell'agricoltura svizzera	24
Riquadro 4: Prospettive relative agli obiettivi ambientali per l'agricoltura (OAA).....	30
Riquadro 5: Quota del prezzo alla produzione per ogni franco speso dal consumatore	34
Riquadro 6: Confronto sul piano internazionale delle politiche agricole incentrato sulla garanzia contro i rischi	41
Riquadro 7: Mutamento strutturale nel settore agricolo	53
Riquadro 8: Ottimizzazione delle relazioni tra Stato e agricoltura	60
Riquadro 9: Innovazione	61
Riquadro 10: Differenze a livello di costi e produttività in agricoltura.....	67
Riquadro 11: Agricoltura adeguata alle condizioni locali	71
Riquadro 12: Considerazioni basilari sul raggiungimento degli obiettivi nel settore Ambiente e risorse naturali.....	77