



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

Ufficio federale dell'agricoltura UFAG

Consultazione concernente

un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021

Rapporto esplicativo

4 novembre 2015

Acquisto:

UFAG, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berna

E-mail: schriftgutverwaltung@blw.admin.ch

Telefono: 058 462 59 38

Fax: 058 462 26 34

Rapporto online

Internet: <http://www.blw.admin.ch> (Dossier "Politica agricola 2018-2021")

Compendio

Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 6 LAgr, i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti della politica agricola sono stanziati, sotto forma di limiti di spesa, al massimo per quattro anni con decreto federale semplice. Si tratta degli importi massimi dei crediti di pagamento fissati dal Parlamento per diversi anni destinati a un determinato settore di compiti. Essi segnalano la disponibilità del Parlamento a stanziare le somme previste nel quadro delle decisioni sul preventivo. Le uscite per l'agricoltura si suddividono nei tre limiti di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali», «Produzione e smercio» e «Pagamenti diretti».

Al momento non sono stati depositati interventi parlamentari che richiedono un adeguamento della LAgr per il periodo dei limiti di spesa 2018-2021. Le disposizioni legali introdotte con la Politica agricola 2014-2017 offrono una base sufficiente per concretizzare a livello di ordinanza gli interventi parlamentari trasmessi e le ottimizzazioni di sistema necessarie. Alla luce di tale premessa, analogamente a quanto avvenuto per il periodo dei limiti di spesa 2012-2013, per gli anni 2018-2021 viene sottoposto al Parlamento un messaggio sui limiti di spesa. Diversi interventi parlamentari conferiscono al Consiglio federale anche mandati di verifica che potranno essere attuati al più presto nel periodo dei limiti di spesa successivo al prossimo.

Evoluzione della politica agricola

La politica agricola va sviluppata a tre livelli.

- 1. Prospettive a lungo termine: sviluppo e approfondimento di prospettive e visioni a lungo termine con i gruppi d'interesse sulla base delle sfide e delle condizioni quadro previste.*
- 2. Evoluzione a medio termine 2022-2025: per cambiamenti più profondi a livello legislativo sono necessari risultati di ampie valutazioni. Su tale base e come previsto dalle prospettive a lungo termine viene elaborato un concetto coerente per il periodo dei limiti di spesa 2022-2025.*
- 3. Ottimizzazioni di sistema a breve termine 2018-2021: sulla base degli obiettivi prefissati viene sottoposta al Parlamento una proposta di ripartizione dei fondi per gli anni 2018-2021 nell'ambito di un messaggio sui limiti di spesa. Il Consiglio federale adotterà le relative disposizioni d'esecuzione con effetto al 2018. Ci si concentra sul miglioramento della competitività e sulle semplificazioni volte a ridurre il dispendio amministrativo. Inoltre, gli strumenti dei pagamenti diretti vanno ottimizzati in modo da raggiungere gli obiettivi intermedi della PA 14-17 entro il 2021 e, in particolare, per aumentare ulteriormente l'efficienza delle risorse.*

Limiti di spesa per gli anni 2018-2021

Anche nel prossimo quadriennio saranno determinanti, per il finanziamento delle misure di politica agricola, tre limiti di spesa. In tale contesto è necessario impostare lo sviluppo dei mezzi finanziari nei tre ambiti di misure sul perseguimento della strategia e dei provvedimenti della PA 14-17. Negli anni 2018-2021 il Consiglio federale prevede di mantenere invariato al livello del 2017 l'importo complessivo dei fondi per i tre limiti di spesa agricoli, tenendo conto delle decisioni che aveva preso nel quadro della pianificazione finanziaria sul Preventivo 2016 e sul Programma di stabilizzazione 2017-2019. Tali decisioni e l'extrapolazione dei crediti amministrativi «Amministrazione sostegno del prezzo del latte» e «Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne» dal limite di spesa «Produzione e smercio» si traducono in una riduzione dell'importo proposto per i tre limiti di spesa 2018-2021 di 751 milioni di franchi rispetto al decreto federale sul periodo corrente 2014-2017.

<i>(in mio. fr., con differenze di arrotondamento)</i>	P2016	2018	2019	2020	2021	Totale
<i>Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali</i>	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572
<i>Produzione e smercio</i>	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1728
<i>Pagamenti diretti</i>	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10'741
Totale	3345.5	3266.6	3257.4	3257.4	3257.9	13'041

Nel limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» le prescrizioni in materia di risparmio vengono attuate soprattutto in relazione agli aiuti agli investimenti che non hanno un effetto diretto sui redditi. Per tale motivo, il livello è di circa 20 milioni di franchi inferiore rispetto al Preventivo 2016. All'interno del limite di spesa «Produzione e smercio», le uscite per la promozione dello smercio aumentano fino al 2017 per poi essere mantenute al livello, leggermente inferiore, del Preventivo 2015. Le variazioni maggiori interessano il limite di spesa «Pagamenti diretti». A partire dal 2016, a causa dei tagli trasversali la disponibilità per i pagamenti diretti si riduce di circa 60 milioni di franchi l'anno. A partire dal 2017 vi sarà un'ulteriore riduzione di circa 60 milioni di franchi. Negli anni 2018-2021 il volume dovrebbe rimanere costante a un livello annuale di circa 2,68 miliardi di franchi. A causa della crescente partecipazione ai programmi nell'ambito dei pagamenti diretti, se le aliquote di contribuzione verranno mantenute invariate i fondi potrebbero non bastare fino al 2021. Gli adeguamenti seguenti dovrebbero consentire un'equilibrata ripartizione dei mezzi finanziari fino alla fine del periodo dei limiti di spesa 2018-2021.

- Poiché nella regione di pianura l'obiettivo intermedio di 65 000 ettari di superfici per la promozione della biodiversità è stato raggiunto nel 2013, per il 2016 il Consiglio federale ha ridotto determinati contributi per la biodiversità del livello qualitativo I, aumentando in misura corrispondente il contributo per il livello qualitativo II. Con l'applicazione del Programma

di stabilizzazione, dal 2017 gli incentivi, in particolare quelli per il livello qualitativo I, saranno ridotti ulteriormente.

- *A partire dal 2017 i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento saranno ridotti del 3 per cento. La loro quota sul totale dei pagamenti diretti rimane pertanto stabile. Si parte dal presupposto che ciò consentirà di raggiungere gli obiettivi nel settore della sicurezza dell'approvvigionamento nonostante la riduzione.*
- *Contrariamente all'intenzione originaria, per i contributi per la qualità del paesaggio viene mantenuto il tetto massimo cantonale. A causa della crescente partecipazione, il fabbisogno di fondi raggiungerà probabilmente 150 milioni di franchi l'anno.*
- *Tra il 2018 e il 2021 le uscite per i contributi per i sistemi di produzione aumenteranno di 13 milioni di franchi; si ipotizza, infatti, che la partecipazione continuerà a crescere e bisognerà disporre di un certo margine di manovra per il sostegno di nuovi sistemi di produzione. Un ulteriore aumento delle uscite è previsto anche per i contributi per l'efficienza delle risorse.*

Gli obiettivi perseguiti mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e quelli per il paesaggio rurale potranno presumibilmente essere raggiunti con i fondi proposti. I contributi di transizione diminuiranno a 30 milioni di franchi circa, entro il 2021, a causa degli adeguamenti illustrati precedentemente in relazione ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni. A seconda di come evolverà la partecipazione in quest'ambito è infatti possibile che i fondi non saranno sufficienti a garantire l'erogazione del contributo di transizione fino al 2021. Qualora il fabbisogno dovesse essere superiore ai fondi disponibili nel credito, le aliquote per i pagamenti diretti dovrebbero essere ridotte ulteriormente.

Ripercussioni

Dai calcoli effettuati con il modello dinamico di ottimizzazione SWISSland di Agroscope risulta che, con le modifiche proposte, fino al 2021 il modello di produzione dell'agricoltura svizzera cambierà solo in misura irrilevante. Nel settore dell'allevamento vi sarà tendenzialmente un'ulteriore riduzione delle unità di bestiame grosso detenute. La produzione vegetale avrà presumibilmente un andamento stabile. Secondo i calcoli su modello, entro il 2021, il reddito da impresa netto realizzato nel settore salirà a circa 3,2 miliardi di franchi a causa del calo dei costi di terzi. Di conseguenza, a livello delle singole aziende aumenterà il reddito agricolo medio. Dai calcoli emerge che con i limiti di spesa proposti l'agricoltura svizzera manterrà la propria produttività e potrà evolvere in maniera socialmente sostenibile.

Tabella di marcia

La procedura di consultazione durerà dal 4 novembre 2015 al 18 febbraio 2016. Dopo averla valutata, nel secondo trimestre 2016 il Consiglio federale licenzierà il messaggio all'attenzione del Parlamento.

Indice

1 Situazione iniziale	2
1.1 Politica agricola attuale	2
1.2 Condizioni quadro e sfide future	5
1.2.1 Rapporti di forza politici a livello mondiale	5
1.2.2 Crescita economica	5
1.2.3 Cambiamenti climatici	6
1.2.4 Disponibilità di materie prime e risorse	6
1.2.5 Progresso tecnico	7
1.2.6 Competitività	7
1.2.7 Ripercussioni sulla sicurezza alimentare	8
1.3 Negoziati internazionali	10
1.3.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	11
1.3.2 Unione europea	11
1.3.3 Accordi di libero scambio con Paesi terzi non membri dell'UE o dell'AELS	11
1.3.4 Accordo di libero scambio USA-UE	12
1.3.5 Elaborazione di un nuovo quadro di riferimento internazionale per lo sviluppo sostenibile (agenda delle Nazioni Unite post 2015)	12
1.3.6 Conclusioni	12
1.4 Contesto politico interno	13
1.4.1 Iniziative popolari	13
1.4.2 Mandati del Parlamento	14
1.4.3 Conclusioni	15
2 Evoluzione della politica agricola	15
2.1 Prospettive a lungo termine	15
2.2 Evoluzione a medio termine 2022 - 2025	17
2.3 Ottimizzazione del sistema a breve termine 2018-2021	18
2.3.1 Obiettivi 2018-2021	18
2.3.2 Ambiti tematici della Politica agricola 2018-2021	24
2.3.2.1 Sviluppo imprenditoriale delle aziende	24
2.3.2.2 Successo di mercato	24
2.3.2.3 Produzione sostenibile e utilizzo delle risorse	24
3 Decreto federale che stanziava mezzi finanziari per gli anni 2018-2021	25
3.1 Sviluppi rilevati finora	25
3.1.1 Attribuzione delle misure di politica agricola ai diversi limiti di spesa	25
3.1.2 Uscite per agricoltura e alimentazione	28
Esperienze maturate con i limiti di spesa agricoli	30
3.2 Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa	32
3.2.1 Considerazione della situazione economica	32
3.2.2 Condizioni quadro di politica finanziaria e Programma di stabilizzazione 2017-2019	33
3.3 Fabbisogno finanziario nel periodo 2018-2021	34
3.4 Struttura dei limiti di spesa	37

3.4.1	Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali	38
3.4.1.1	Misure sociali collaterali	38
3.4.1.2	Contributi per miglioramenti strutturali	38
3.4.1.3	Crediti di investimento	39
3.4.1.4	Coltivazione di piante e allevamento di animali	40
3.4.1.5	Consulenza	41
3.4.2	Limite di spesa per la produzione e lo smercio	41
3.4.2.1	Promozione della qualità e dello smercio	42
3.4.2.2	Economia lattiera	42
3.4.2.3	Produzione animale	43
3.4.2.4	Produzione vegetale	43
3.4.3	Limite di spesa per i pagamenti diretti	43
3.5	Programma di legislatura	47
3.6	Freno alle spese	48
4	Ripercussioni	48
4.1	Confederazione	48
4.1.1	Ripercussioni sul personale	48
4.1.2	Finanze	49
4.1.3	Informatica	49
4.2	Cantoni (personale, finanze, informatica)	49
4.3	Ripercussioni sulla situazione economica dell'agricoltura	50

Decreto federale che stanzi mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018-2021 (Disegno)	53
--	-----------

1 Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 6 LAgr, i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti della politica agricola sono stanziati, sotto forma di limiti di spesa, al massimo per quattro anni con decreto federale semplice. Si tratta degli importi massimi dei crediti di pagamento fissati dal Parlamento per diversi anni destinati a un determinato settore di compiti e segnalano pertanto la disponibilità del Parlamento a stanziare le somme previste nel quadro delle decisioni sul preventivo. Le uscite per l'agricoltura sono suddivise nei tre limiti di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali», «Produzione e smercio» e «Pagamenti diretti».

Il prossimo periodo quadriennale ordinario comprende gli anni 2018-2021. Affinché il Parlamento possa decidere in tempo utile sui limiti di spesa, il corrispondente messaggio deve essere licenziato nel primo semestre 2016.

1.1 Politica agricola attuale

La politica agricola è stata sviluppata in diverse tappe dall'inizio degli anni Novanta, puntando soprattutto su un maggiore orientamento dell'agricoltura verso il mercato e su una promozione più mirata delle prestazioni d'interesse generale. Di seguito sono riportate le principali tappe.

Anno Modifiche principali

- 1993 Separazione della politica dei prezzi da quella dei redditi grazie all'introduzione di pagamenti diretti non vincolati ai prodotti.
- 1996 Nuova base costituzionale (art. 104 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 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 la Politica agricola 2014-2017 i pagamenti diretti sono stati impostati in maniera più chiara sugli obiettivi fissati nella Costituzione federale. I contributi riferiti agli animali sono stati trasferiti integralmente ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Questi vengono erogati in funzione della superficie, a condizione che sulla superficie inerbita siano detenuti animali da reddito che

consumano foraggio grezzo (densità minima di animali). Il contributo generale di superficie è stato soppresso e i mezzi finanziari così liberati sono stati destinati al potenziamento degli strumenti dei pagamenti diretti finalizzati agli obiettivi e ai contributi di transizione. Mediante questi ultimi si vuole consentire un passaggio socialmente sostenibile dal sistema dei pagamenti diretti vigente finora a quello rivisto. Dopo intense discussioni, il Parlamento ha approvato il sistema rivisto dei pagamenti diretti senza tagli. A complemento della proposta del Consiglio federale, il Parlamento ha avallato un contributo supplementare per le aziende con una quota elevata di zone in forte pendenza. Tra i criteri di entrata in materia e di delimitazione sono stati soppressi i limiti di reddito e di sostanza, la graduazione in funzione della superficie è stata resa più flessibile e non vengono più versati pagamenti diretti per terreni edificabili di nuovo azzonamento.

Con le tappe di riforma attuate dal 1993 le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura sono aumentate e i costi economici diminuiti. Tra gli anni 1990/92 e 2010/12 la produzione di calorie è cresciuta del 10 per cento circa: se la produzione di calorie di origine animale è rimasta, nel complesso, stabile, quella di calorie ottenute da prodotti vegetali è aumentata di quasi un quarto. Essendo, però, cresciuta anche la popolazione e, di conseguenza, il consumo interno di derrate alimentari, il grado di autoapprovvigionamento è rimasto pressoché costante. Nei settori dell'ambiente e del benessere degli animali sono stati compiuti notevoli progressi, nonostante in singoli ambiti restino ancora lacune a livello di obiettivi (cfr. n. 2.3.1).

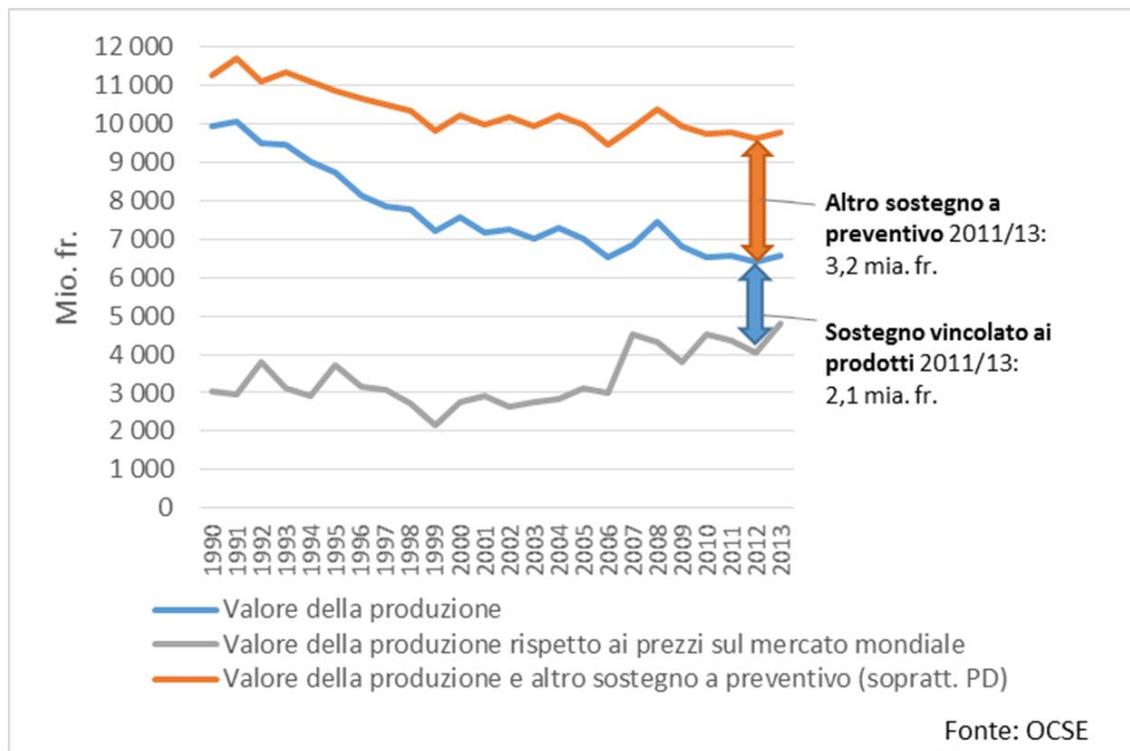
La differenza tra i redditi agricoli e quelli non agricoli è diminuita. Se nel periodo 1995/97 nell'agricoltura il profitto del lavoro per unità di manodopera familiare era inferiore di circa il 50 per cento rispetto al salario comparabile, negli anni 2011/13 lo scarto è sceso al 35 per cento. Riguardo alla differenza di reddito 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 delle economie domestiche comparabili¹. Inoltre, la quota di aziende che raggiungono il salario comparabile, tra i periodi 1995/97 e 2011/13 è passata dall'11 al 23 per cento. 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 profitto del lavoro più elevato.

¹ Ufficio federale dell'agricoltura (2014): Rapporto agricolo 2014, pagg. 72-73

Nonostante i miglioramenti finora realizzati nella politica agricola, permane un potenziale di ottimizzazione. Da una valutazione della politica agricola svizzera a cura dell'OCSE² emerge che l'alto livello della protezione alla frontiera 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 alla frontiera e sostegno a preventivo) è sceso da 8,1 a 5,3 miliardi di franchi a causa, in primo luogo, del forte calo del sostegno vincolato ai prodotti (-4,5 mia. fr.), ed è stato in parte compensato mediante pagamenti diretti più cospicui (+1,7 mia. fr.). Grazie all'aumento dei prezzi sul mercato mondiale, innescato nel 2007, la riduzione del sostegno vincolato ai prodotti non si è però ripercossa completamente sul valore interno della produzione (cfr. fig. 1). Nonostante il mercato avvicinamento degli ultimi vent'anni del livello di prezzi indigeno a quello internazionale, nel periodo 2011/13 i prezzi alla produzione elvetica sono rimasti di circa il 50 per cento superiori a quelli sul mercato mondiale. Da allora tale differenza è aumentata nuovamente a causa della riduzione di circa il 10 per cento dei prezzi sui mercati internazionali nel 2014 e del peggioramento della situazione valutaria dopo la soppressione del cambio fisso con l'euro a inizio 2015.

Figura 1

Evoluzione del sostegno agricolo



Attualmente non possono ancora essere valutati in maniera esaustiva gli effetti della Politica agricola 2014-2017. I primi risultati delle valutazioni saranno probabilmente disponibili nel 2016 e dovrebbero confluire nelle decisioni sull'adeguamento delle disposizioni d'esecuzione per il periodo dei limiti di spesa 2018-2021.

² OCSE (2014): Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Parigi.

1.2 Condizioni quadro e sfide future

Le condizioni quadro e le sfide future della filiera agroalimentare sono state descritte nella strategia «Agricoltura e filiera alimentare 2025³». Le rispettive conclusioni hanno funto da base per l'elaborazione della Politica agricola 2014-2017⁴. Il PF di Zurigo ha condotto uno studio di previsione volto a elaborare le conoscenze più recenti nel settore del sistema alimentare globale e le loro conseguenze sul sistema alimentare elvetico⁵. Oltre a tale base, per l'elaborazione delle «Prospettive 2030» vengono considerate anche le attuali conoscenze intermedie scaturite dal processo dello Stato maggiore di prospettiva (sotto la responsabilità della Cancelleria federale).

1.2.1 Rapporti di forza politici a livello mondiale

Dimensione internazionale

Sul piano internazionale si parte dal presupposto che con la crescita economica di Stati come Cina, India, Russia e Brasile, a lungo termine, il sistema economico mondiale sarà caratterizzato da una multipolarità permanente e crescente. Le potenze economiche occidentali fortemente sviluppate come USA e UE resteranno attori importanti, ma diminuirà il loro peso relativo. Lo spostamento dei rapporti di forza che si sta delineando è dettato da motivi soprattutto economici (commercio, investimenti, innovazioni o trasferimento di tecnologie). Questo assetto mondiale sempre più multipolare potrebbe causare tendenzialmente maggiori instabilità geopolitiche.

Dimensione nazionale

Considerate le sue svariate interazioni con l'estero, la Svizzera deve poter contare su condizioni quadro politiche ed economiche stabili. Per la Svizzera 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 si impegna per mantenere e rinnovare la via bilaterale, allo scopo di continuare a garantire all'economia elvetica l'accesso al mercato europeo. Il dibattito sull'impostazione del rapporto con l'UE ha acquisito ulteriore importanza dopo il voto del 9 febbraio 2014 contro l'immigrazione di massa.

1.2.2 Crescita economica

Dimensione internazionale

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 che non nei Paesi industrializzati. Diminuirà, di conseguenza, il divario di benessere tra i Paesi.

Dimensione nazionale

Sulla scia delle previsioni positive per l'economia mondiale, si prevede un'ulteriore crescita economica anche in Svizzera. I tassi di crescita continueranno tuttavia a essere

³ UFAG (2010): Agricoltura e filiera alimentare 2025, documento di lavoro dell'UFAG sull'impostazione strategica della politica agricola. Il documento è pubblicato sotto: www.blw.admin.ch > Temi > Politica agricola > Agricoltura e filiera alimentare 2025.

⁴ FF 2012 1757, pag. 1826 e segg.

⁵ Last, L. et al. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System, World Food System Center, PF Zurigo.

nettamente inferiori ai valori registrati nei Paesi in via di sviluppo e in quelli emergenti. Inoltre, tale crescita non sarà costante bensì potrà variare di anno in anno, influenzata da cambiamenti interni ed esterni delle condizioni quadro.

1.2.3 Cambiamenti climatici

Dimensione internazionale

Tra il 1880 e il 2014 a livello globale la temperatura della superficie terrestre è aumentata di circa 0,85°C a causa, tra le altre cose, delle maggiori emissioni di gas a effetto serra. Oltre al riscaldamento, tra i cambiamenti climatici si annoverano anche variazioni delle precipitazioni (regionali) e un incremento degli eventi atmosferici estremi. L'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ritiene 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. I cambiamenti climatici avranno pertanto effetti diversi sulle rese agricole a seconda della regione. Mentre nelle zone tropicali e subtropicali il clima sarà tendenzialmente avverso, alle latitudini medie si godranno migliori condizioni climatiche. A causa dei cambiamenti climatici saranno sempre più frequenti eventi atmosferici estremi (siccità, violente precipitazioni).

Dimensione nazionale

Per la Svizzera, i modelli climatici prevedono un innalzamento generalizzato della temperatura maggiore rispetto all'evoluzione globale, con conseguente aumento della produttività. Anche in Svizzera, però, crescerà la variabilità meteorologica e il rischio di penuria d'acqua nei mesi estivi. La Svizzera, assieme a vaste porzioni dell'Europa e alla zona nordorientale dell'America settentrionale, rientra tra le aree che, a causa dei cambiamenti climatici presenteranno, a medio termine, le migliori condizioni per la produzione di derrate alimentari⁶.

1.2.4 Disponibilità di materie prime e risorse

Dimensione internazionale

Per l'agricoltura è significativa soprattutto la rarefazione a lungo termine delle energie fossili e del fosforo. Lo sfruttamento dei giacimenti di materie prime diventa sempre più difficile e, di conseguenza, in generale, più caro. Entro il 2040 per il greggio si prevede, ad esempio, un aumento di prezzo del 25-30 per cento, per quanto con enormi incertezze (scenario basso: -35 %; scenario alto: +80 %). Nei prossimi anni è attesa un'ulteriore rarefazione anche delle *risorse naturali*: entro il 2025 a livello mondiale andranno persi probabilmente dai 30 ai 40 milioni di ettari di terreni coltivati a causa della sigillatura; i cambiamenti climatici causeranno un calo di fertilità dei suoli e una riduzione globale della loro produttività fino all'8 per cento⁷. La Banca mondiale ritiene inoltre che ogni anno andranno persi dai 5 ai 10 milioni di ettari di terreni coltivati a causa del forte degrado. La superficie coltiva agricola sarà invece ampliata ulteriormente, soprattutto a scapito della foresta primaria. Assieme al suolo, anche

⁶ Müller, C., Lotze-Campen, H., Huber, V., Popp, A., Svirejeva-Hopkins, A., Krause, M., e Schellnhuber, H. J. (2006): Towards a Great Land-Use Transformation? In: Brauch, H.G. et al.: Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks, pagg. 23-28. Springer, Berlino.

⁷ Nellemann, C., MacDevette, M., Manders, T., Eickhout, B., Svihus, B., Prins, A. G., Kaltenborn, B. P. (2009): The environmental food crisis – The environment's role in averting future food crises. GRID-Arendal, Arendal.

l'acqua è un fattore limitante decisivo per la produzione agricola. Si prevede che entro il 2050 la domanda di tale risorsa per alimentare la popolazione aumenterà del 55 per cento.

Dimensione nazionale

Per molte materie prime ed energie fossili, la Svizzera è fortemente dipendente da fonti extraeuropee (p.es. fosforo nella misura di oltre il 95 %). Considerati l'aumento della popolazione e l'attesa crescita economica, in Svizzera resterà elevata la pressione sulle superfici arabili, peraltro già esigue, e sul paesaggio rurale. A causa dei cambiamenti climatici, in determinate località crescerà il fabbisogno irriguo e aumenteranno le forti precipitazioni con conseguenti inondazioni e rischio di erosione a livello locale.

Ulteriori risorse per la produzione agricola sono le prestazioni ecosistemiche come, ad esempio, l'impollinazione, la cui preservazione dipende anche dallo stato della biodiversità.

1.2.5 Progresso tecnico

Dimensione internazionale

Considerato l'atteso progresso tecnico, in agricoltura aumenterà ulteriormente la produttività del lavoro e diminuirà, di conseguenza, il fabbisogno di manodopera agricola. Continuerà pertanto l'esodo dalle campagne, che rappresenterà un'imponente sfida in particolar modo per i Paesi con un'elevata quota di popolazione contadina. Negli ultimi cinquant'anni la produzione agricola è più che raddoppiata grazie agli aumenti di resa sia nella produzione vegetale sia nella detenzione di animali. Si deve partire dal presupposto che il progresso tecnico-biologico continuerà (aumento di resa del frumento dello 0,9 % l'anno) con potenziale di crescita inferiore nelle regioni in cui la produttività è già elevata, quali Europa o America settentrionale, rispetto a quello di regioni con produttività bassa, come ampie aree dell'Africa. La penuria di materie prime e risorse naturali favorirà nuove tecnologie volte a migliorare l'efficienza e a ridurre la dipendenza.

Dimensione nazionale

Il progresso tecnico consente, anche in Svizzera, di accrescere ulteriormente la produttività del lavoro, le rese nella produzione vegetale, le prestazioni nella produzione animale nonché l'impiego di tecnologie e processi più efficienti dal profilo delle risorse.

1.2.6 Competitività

Dimensione internazionale

In Svizzera, i prezzi alla produzione e al consumo delle derrate alimentari sono tuttora decisamente più alti rispetto a quelli internazionali a causa dell'elevata protezione alla frontiera e dei costi generalmente superiori. Sulla base di recenti previsioni riguardo all'evoluzione dei prezzi sui mercati agricoli internazionali e al perdurare della forza del franco, a medio termine non v'è da attendersi un rincaro dei prezzi sul mercato mondiale rispetto al franco. I prezzi mantenuti alti per ragioni di politica agricola rappresentano un rischio poiché riducono l'incentivo a seguire l'effettivo andamento sui mercati internazionali e a migliorare la capacità concorrenziale e innovativa.

Dimensione nazionale

L'inasprimento della concorrenza nel settore agroalimentare a causa del franco forte costringe l'agricoltura e la filiera alimentare a migliorare ulteriormente la loro produttività e competitività, specialmente in vista delle prossime tappe di liberalizzazione del mercato. A tale scopo vanno in primo luogo ridotti i costi per non perdere altro terreno, in materia di prezzi, nei confronti della concorrenza estera. A causa della forte interazione e dell'enorme interdipendenza tra produzione e settori a valle, ciò deve svolgersi in maniera sincronizzata a tutti i livelli, dalla produzione al commercio passando dalla trasformazione. In secondo luogo si dovrà migliorare la valorizzazione dell'alta qualità dei prodotti svizzeri.

È fondamentale, inoltre, che venga consolidata la cooperazione all'interno e tra i diversi livelli lungo l'intera catena del valore. Per mantenere le quote di mercato sul piano interno o per aumentare quelle nel settore dell'esportazione e in ambiti caratterizzati da un basso livello di approvvigionamento con merce indigena, è indispensabile che il miglioramento della competitività abbia luogo attraverso ulteriori riduzioni dei costi e una migliore valorizzazione della qualità e che interessi l'intera catena del valore. Nel miglioramento della competitività svolgono un ruolo cruciale anche la ricerca applicata, la formazione e la consulenza.

1.2.7 Ripercussioni sulla sicurezza alimentare

Dimensione internazionale

Entro il 2050 la popolazione mondiale dovrebbe passare dagli attuali 7,2 a 9,6 miliardi di persone (scenario alto: 11,1; scenario basso: 8,3). Tale crescita comporterà anche un'ulteriore urbanizzazione, che nel 2050 vedrà 6 persone su 10 vivere nelle città. Parallelamente aumenta l'aspettativa di vita media e, di conseguenza, la quota di anziani.

A livello globale, entro il 2050 la domanda di derrate alimentari probabilmente raddoppierà a causa sia della crescita demografica, sia del maggior benessere in particolare nei Paesi di recente industrializzazione, che verosimilmente comporterà un maggiore consumo medio di calorie pro capite e una domanda superiore di carne e latticini. A ciò è correlato un maggiore impatto sulle risorse naturali.

Il progresso tecnico (selezione, tecnologie e sistemi di produzione più efficienti) e il miglioramento del know-how consentiranno di aumentare anche la produzione globale. Tuttavia, la grande sfida consiste nello sviluppare l'offerta parallelamente alla crescita della domanda. I mezzi di produzione importanti per l'agricoltura (p.es. carburanti, concimi minerali) sono ottenuti da materie prime non rinnovabili come le energie fossili o il fosforo minerale. La loro estrazione diventa sempre più dispendiosa e potrebbe causare un rialzo dei prezzi e un rincaro dei mezzi di produzione agricoli. Il suolo disponibile per la produzione alimentare continuerà a essere minacciato dal degrado, dall'aumento della produzione di materie prime rinnovabili a fini energetici e dallo sviluppo degli insediamenti. Un'estensione della superficie utilizzabile a scopo agricolo è realizzabile praticamente solo mediante il disboscamento; per tale motivo, la crescente domanda di generi alimentari dovrà essere compensata innanzitutto con rese più elevate. Il maggiore potenziale di miglioramento della produttività si rileva nei Paesi in via di sviluppo e in quelli emergenti, che attualmente sfruttano soltanto

parzialmente il loro potenziale di resa⁸. Aumentare le rese in maniera sostenibile rappresenta però un'enorme sfida, già che in vaste regioni del mondo diminuisce la disponibilità di acqua per la produzione agricola a causa dei cambiamenti climatici e cresce la pressione esercitata dagli organismi nocivi.

A lungo termine si prevedono difficoltà generalizzate per l'approvvigionamento globale con derrate alimentari a causa del continuo aumento della domanda e delle limitate possibilità di ampliare l'offerta. La penuria sempre maggiore di derrate alimentari si manifesta nell'aumento, in atto dal 2000, di circa il 125 per cento dell'indice globale dei prezzi alimentari della FAO. Negli ultimi vent'anni, inoltre, sui mercati agricoli è aumentata la volatilità dei prezzi⁹. Secondo le più recenti previsioni, a medio termine (entro il 2023) i prezzi delle materie prime agricole rimarranno stabili sull'attuale livello nominale¹⁰. A lungo termine (entro il 2050) si prevedono prezzi in crescita per alcune materie prime agricole (p.es. mais: +30-50 % e carne +20-30 %). L'evoluzione dei prezzi dei prodotti agricoli dipende anche da quella dei prezzi dell'energia, poiché i due mercati sono strettamente correlati. Bisogna inoltre partire dal presupposto che saranno sempre più frequenti le situazioni di scarsa disponibilità dell'offerta a breve termine, con conseguente maggiore volatilità dei prezzi sui mercati agricoli.

A livello globale la principale sfida per il futuro è l'approvvigionamento permanente della popolazione con derrate alimentari in quantità e di qualità sufficienti, aumentando ulteriormente la produttività, ma facendo parallelamente un uso più sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua o biodiversità. 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 (food waste e food losses) e lo sviluppo di modelli di consumo che preservino le risorse sono elementi importanti per limitare la crescita della domanda e la necessità di risorse per l'alimentazione. Approcci importanti sono anche la garanzia di un commercio funzionale tra le regioni e, in generale, la lotta contro la povertà.

Dimensione nazionale

Di base, le sfide globali sono significative anche per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzere. Sul piano nazionale, tuttavia, il fulcro è altrove. Da uno scenario medio per la Svizzera emerge, anche in previsione di una maggiore immigrazione, che nel 2050 la popolazione passerà dagli attuali 8 a 9 milioni di persone (scenario alto: 10,7; scenario basso: 7,2). Aumenterà altresì l'età media e nel 2050 quasi il 30 per cento della popolazione sarà ultrasessantacinquenne. In linea di principio si presuppone che l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari potrà essere garantito dalla produzione indigena e dalle importazioni.

Bisogna partire dal presupposto che la produzione indigena aumenterà ulteriormente grazie allo sfruttamento delle possibilità offerte dalla tecnica, come il progresso nella selezione o l'impiego di tecnologie più efficienti. Rispetto ad altri Paesi, l'intensità della produzione agricola svizzera è relativamente alta. In alcuni casi si situa al di

⁸ Bruinsma, J (2009): The resource outlook to 2050: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? Roma, FAO.

⁹ FAO (2010): Food Outlook, novembre 2010.

¹⁰ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) / FAO (2014): Agricultural Outlook 2014-2023.

sopra del livello accettabile per gli ecosistemi, con conseguente carico delle risorse naturali (cfr. n. 1.2.4). Affinché la produzione indigena possa continuare a contribuire all'approvvigionamento della popolazione elvetica è necessario ridurre il carico ambientale migliorando, in particolare, l'efficienza delle risorse. L'accento è posto su una produzione possibilmente adeguata alla sopportabilità degli ecosistemi e alle condizioni locali, che utilizzi in maniera ottimale il potenziale naturale di produzione. Le lacune riscontrate in relazione a determinati obiettivi in ambito agricolo indicano in quale misura è stata superata la sopportabilità degli ecosistemi. Nella produzione vegetale va aumentata l'efficienza nell'impiego dei concimi aziendali e minerali, dei prodotti fitosanitari e di altre materie ausiliarie. La superficie permanentemente inerbata deve essere utilizzata in modo da produrre carne e latte con il minor apporto possibile di foraggio. Infine, è necessario ridurre la dipendenza della produzione agricola svizzera dalle materie prime non rinnovabili, come le energie fossili e il fosforo, mediante misure per l'aumento dell'efficienza o la chiusura dei cicli.

Una base importante della produzione agricola è la disponibilità di suolo fertile, che in Svizzera scarseggia già attualmente. La superficie a disposizione dell'agricoltura diminuirà ulteriormente a causa della crescita demografica e del maggiore fabbisogno di superfici dovuto allo sviluppo economico. Di conseguenza, una delle sfide fondamentali sarà preservare la quantità e la qualità dei suoli agricoli.

Anche in futuro, una parte sostanziale dell'approvvigionamento della popolazione svizzera con derrate alimentari e del fabbisogno di mezzi di produzione agricoli dovranno essere garantiti mediante le importazioni. Le previsioni sullo sviluppo economico della Svizzera indicano che il potere d'acquisto dei suoi abitanti, elevato rispetto a quello di altri Paesi, sarà mantenuto e sarà pertanto possibile continuare a coprire il fabbisogno d'importazione. Per garantire la sicurezza alimentare, anche in futuro saranno importanti un buon accesso ai mercati agricoli internazionali e un ampio portafoglio di Paesi di provenienza delle merci da importare.

Attraverso il consumo di derrate alimentari importate, i consumatori elvetici possono esercitare un influsso sui Paesi di provenienza dei prodotti. Un deterioramento delle basi di produzione nei Paesi esportatori avrebbe, a lungo termine, conseguenze negative sull'approvvigionamento in Svizzera. In generale va osservato che, per preservare le risorse naturali e mantenerle produttive a lungo termine, è importante ridurre le perdite alimentari (food waste) e adottare un comportamento responsabile in materia di consumo.

1.3 Negoziati internazionali

L'economia svizzera è fortemente vincolata ai mercati internazionali. I suoi valori d'importazione ed esportazione pro capite sono tra i più elevati al mondo. L'accesso ottimale ai mercati internazionali è pertanto fondamentale per un risultato economico positivo duraturo. L'appartenenza all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la conclusione di accordi di libero scambio e l'accesso al mercato interno dell'UE garantito mediante gli accordi bilaterali sono, accanto all'apertura del mercato nell'ambito della politica commerciale interna, gli strumenti fondamentali della politica economica esterna della Svizzera. Considerato che la Svizzera presenta tuttora un'elevata protezione alla frontiera per i prodotti agricoli, risulta particolarmente sollecitata in questo settore. È pertanto opportuno sviluppare una strategia lungimirante e sostenibile in proposito.

1.3.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Al momento non si intravede alcuna decisione su un pacchetto globale nell'ambito del ciclo di Doha dell'OMC. Tuttavia, dopo la Conferenza dei ministri tenutasi a Bali nel dicembre 2013, si lavora all'elaborazione di un piano volto a stabilire come affrontare gli altri temi del ciclo di Doha. Nel quadro del processo negoziale, è molto probabile che i membri dell'OMC orientati all'esportazione presenteranno nuovi approcci anche nel settore dell'accesso al mercato. I contorni di tale piano dovrebbero essere chiaramente riconoscibili nel corso del 2015. Bisogna inoltre prevedere un ulteriore aumento della pressione in vista dell'abolizione delle sovvenzioni all'esportazione. Di principio, nel quadro del ciclo di Doha si è già giunti a un accordo sulla rinuncia a concedere contributi all'esportazione. Alla luce anche del franco forte, nell'ambito dell'aggiunta al preventivo il Parlamento ha aumentato i fondi per la «legge sul cioccolato»; a medio termine, la pressione su tali contributi potrebbe tuttavia crescere ancora.

1.3.2 Unione europea

I colloqui con l'UE concernenti l'accesso al mercato nel settore agroalimentare nel quadro dei negoziati negli ambiti agricoltura, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti e sanità pubblica sono in fase di stallo dal 2010. Considerata l'attuale situazione politica interna, per la liberalizzazione totale del mercato sono necessari un intervento pragmatico e un'analisi delle tappe di apertura specifica per il settore agricolo. La realizzazione di quelle tappe di apertura del mercato che si basano sulla reciprocità dipende anche dalle relazioni con l'UE. Questa e la Svizzera si impegnano a rilanciare la via bilaterale e, a tale scopo, dal 22 maggio 2014 sono in corso trattative su questioni istituzionali. Parallelamente continua il dialogo sull'accesso al mercato, tra l'altro nel settore della sicurezza alimentare. Al momento i negoziati concernenti l'accesso al mercato nel settore agricolo sono sospesi. Le conclusioni scaturite dal dibattito parlamentare sul rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione Mercato lattiero (12.3665; valutazione di un'apertura settoriale per i prodotti lattieri) confluiranno nella valutazione del Consiglio federale.

Nei confronti dell'UE occorre continuare a valutare eventuali opzioni alternative nell'ottica di un graduale smantellamento degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio nel settore agricolo. I fattori trainanti possono essere sia gli sviluppi sul mercato dell'UE (p.es. abolizione delle quote per lo zucchero) sia gli effetti di sviluppi sul piano internazionale (p.es. soppressione dei contributi all'esportazione nell'ambito dell'OMC) sulle relazioni bilaterali con l'UE. Il Consiglio federale ritiene tuttora opportuno rafforzare l'interazione tra i mercati agroalimentari svizzero ed europeo. L'UE, dal canto suo, ha espresso a più riprese il proprio interesse a una prosecuzione dei negoziati.

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

Accanto alla Convenzione AELS e all'accordo di libero scambio con l'UE, 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 più difficile fare solo concessioni nell'ambito dei contingenti OMC esistenti. Bisogna

pertanto partire dal presupposto che nell'ambito della negoziazione di altri accordi di libero scambio, la protezione alla frontiera nel settore agricolo sarà sempre più oggetto di discussione.

1.3.4 Accordo di libero scambio USA-UE

Nel luglio 2013 USA e UE hanno intavolato negoziati per un accordo transatlantico di libero scambio (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership), che sarebbe il maggiore al mondo nel suo genere e rappresenterebbe un nuovo modello per molti trattati internazionali. I contorni di tale possibile accordo non sono però ancora noti e, pertanto, non è possibile valutarne gli effetti sull'agricoltura. Bisogna prevedere che l'UE e gli USA ridurranno notevolmente la reciproca protezione alla frontiera anche in questo settore. Per tale motivo, un gruppo di lavoro interdipartimentale diretto dalla Segreteria di Stato dell'economia SECO sta valutando le possibili conseguenze di un TTIP per la Svizzera. In base agli sviluppi e al contenuto dei negoziati tra l'UE e gli USA dovranno essere analizzate opzioni concrete per la preservazione della competitività dell'economia svizzera e dell'attrattiva della piazza economica elvetica. Tuttavia non si delineano ancora risposte concrete della Svizzera, quali negoziare un proprio accordo con gli USA, «agganciarsi» al TTIP od ottimizzare l'accesso al mercato di prodotti agricoli nell'UE.

1.3.5 Elaborazione di un nuovo quadro di riferimento internazionale per lo sviluppo sostenibile (agenda delle Nazioni Unite post 2015)

L'Assemblea generale dell'ONU preparerà un nuovo quadro di riferimento globale per lo sviluppo sostenibile (2015-2030), in sostituzione degli obiettivi di sviluppo del Millennio, che scadranno a fine 2015. I cinque principi che secondo la Svizzera dovrebbero costituire la base dell'Agenda post 2015 sono l'universalità del nuovo quadro di riferimento, il rispetto dei diritti umani, la coerenza politica, il rispetto dei limiti imposti dal pianeta nonché l'inclusione nella società e la giustizia sociale. Le nazioni dovranno impegnarsi anche per la politica agroalimentare, la cui impostazione dovrà tener conto degli obiettivi dell'Agenda post 2015, degli standard concordati sul piano internazionale, dei concetti e degli impegni assunti come il diritto al cibo per tutti.

1.3.6 Conclusioni

Lo smantellamento progressivo degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio è importante per migliorare e garantire a lungo termine i rapporti con i mercati europeo e internazionale e per essere pronti ad affrontare le sfide del futuro. I negoziati per un accordo di libero scambio USA-UE, in particolare, mostrano che, oltre agli accordi bilaterali e multilaterali stipulati dalla Svizzera, anche trattati internazionali tra Stati terzi possono avere ripercussioni economiche notevoli sul nostro Paese. Bisogna pertanto analizzare costantemente la situazione del commercio estero e della politica dello sviluppo e integrarne le considerazioni nell'evoluzione delle condizioni quadro politiche. Per preparare l'agricoltura e la filiera alimentare svizzere all'abolizione delle restrizioni commerciali è necessario potenziarne la competitività. La Svizzera viene sollecitata in questo senso anche nel contesto di organizzazioni internazionali come l'OMC o l'OCSE. Quest'ultima, ad esempio, ritiene che un miglioramento dell'integrazione del mercato agricolo elvetico nelle catene internazionali del valore offrirebbe alla Svizzera un'opportunità per posizionarsi. Considerato, però, il livello tuttora elevato dei pagamenti diretti, l'OCSE descrive l'agricoltura svizzera come

renitente, ritenendola tuttavia in grado di sopportare le ripercussioni di un ulteriore avvicinamento del suo mercato agricolo a quelli internazionali.

1.4 Contesto politico interno

1.4.1 Iniziative popolari

Attualmente vi sono quattro iniziative popolari che fanno riferimento all'agricoltura e alla filiera alimentare. Sono riportate di seguito, in ordine cronologico.

Iniziativa stop alla speculazione della GS

L'iniziativa popolare della GS chiede un nuovo articolo costituzionale 98a, affinché la Confederazione emani ed esegua efficacemente prescrizioni volte a combattere la speculazione sulle materie prime agricole e sulle derrate alimentari. L'iniziativa è stata depositata il 24 marzo 2014, corredata di 116 000 firme valide. Il 18 febbraio 2015, il Consiglio federale ha licenziato il relativo messaggio, raccomandando di respingere l'iniziativa, senza presentare alcun controprogetto. Il Consiglio federale condivide l'obiettivo dell'iniziativa di migliorare l'approvvigionamento con derrate alimentari della popolazione nei Paesi in via di sviluppo e di lottare contro la fame, ma ritiene che l'approccio adottato non sia adeguato, ha dubbi sull'efficacia delle misure proposte e teme effetti collaterali negativi per l'economia svizzera.

Iniziativa «Per la sicurezza alimentare» dell'Unione svizzera dei contadini

L'iniziativa prevede di integrare nella Costituzione federale un nuovo articolo 104a, allo scopo di rafforzare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. Chiede che la Confederazione adotti misure efficaci in particolare contro la perdita di terreni coltivati, incluse le superfici d'estivazione, e volte ad attuare una strategia in materia di qualità. La Confederazione dovrebbe inoltre provvedere affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura sia contenuto e affinché siano garantite la certezza del diritto e un'adeguata sicurezza degli investimenti. L'iniziativa è stata depositata l'8 luglio 2014, corredata di 147 812 firme valide. Dal 14 gennaio al 14 aprile 2015 il DEFR ha condotto una procedura di consultazione su un controprogetto. Visti i risultati della consultazione, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare a un controprogetto diretto. Il 24 giugno 2015 ha licenziato il messaggio sull'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare». Esso riconosce l'importanza della sicurezza alimentare, ma respinge l'iniziativa poiché ritiene che in Svizzera la sicurezza alimentare sia molto elevata e i temi dell'iniziativa siano già sanciti in maniera esaustiva nella vigente Costituzione.

Iniziativa per alimenti equi del Partito dei Verdi svizzeri

Il 27 maggio 2014 il Partito dei Verdi svizzeri ha avviato la raccolta delle firme per un nuovo articolo 104a della Costituzione federale. L'iniziativa esige che la Confederazione rafforzi l'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte tutelando l'ambiente, preservando le risorse, nel rispetto degli animali e in condizioni di lavoro eque. La Confederazione deve inoltre garantire che le derrate alimentari e gli alimenti importati per animali soddisfino, per principio, questi stessi requisiti. Un ulteriore obiettivo dell'iniziativa è la riduzione costante delle ripercussioni negative del trasporto di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima. Per raggiungere tale obiettivo, la Confederazione deve avere la competenza di emanare prescrizioni concernenti l'autorizzazione e la dichiarazione, di modulare i dazi all'importazione, di concludere convenzioni

vincolanti sugli obiettivi con gli importatori e di promuovere la trasformazione e la commercializzazione di alimenti sul piano regionale.

Iniziativa per la sovranità alimentare di Uniterre

Il 30 settembre 2014 il sindacato contadino Uniterre ha iniziato la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti¹¹». Il testo dell'iniziativa riporta un fitto elenco di condizioni che ingloba gli obiettivi principali delle iniziative dell'Unione svizzera dei contadini (protezione delle SAC) e del Partito dei Verdi svizzeri (pari requisiti per le derrate alimentari indigene e importate). L'iniziativa si spinge tuttavia oltre le altre due chiedendo, ad esempio, prescrizioni per aumentare il numero di persone attive nell'agricoltura, il divieto di coltivare organismi geneticamente modificati o la regolazione del volume d'importazione di derrate alimentari allo scopo di mantenere e promuovere la produzione indigena.

1.4.2 Mandati del Parlamento

Di seguito vengono elencati mandati del Parlamento che potrebbero avere ripercussioni sul periodo 2018-2021.

Reciproca apertura settoriale del mercato con l'UE per tutti i prodotti lattieri

Il 14 maggio 2014 il Consiglio federale ha licenziato il rapporto «Reciproca apertura settoriale del mercato con l'UE per tutti i prodotti lattieri». L'analisi rileva che una simile apertura potrebbe migliorare l'accesso al principale sbocco di mercato, l'UE, nonché potenziare la competitività dell'intera filiera del latte. Essa rappresenterebbe, in tal senso, una risposta adeguata alle sfide del mercato per il formaggio e altri latticini (linea gialla/bianca), attualmente sostenuto in molteplici modi. Un'apertura settoriale del mercato presuppone però anche chiarezza nei rapporti di ordine superiore con l'UE. In caso di apertura settoriale del mercato, il Consiglio federale terrebbe conto delle sfide attinenti ai redditi mediante misure di accompagnamento con effetto sugli stessi. Secondo i calcoli del rapporto, per evitare perdite di reddito a livello settoriale sarebbero necessari fondi supplementari dell'ordine di circa 100-150 milioni di franchi l'anno.

Piano d'azione per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari

Il DEFR ha condotto un'analisi per valutare la necessità di un piano d'azione per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari, giungendo alla conclusione che sarebbe uno strumento adeguato per raggiungere meglio gli obiettivi. Per tale motivo, il 21 maggio 2014 il Consiglio federale ha deciso di elaborare un piano d'azione.

Normativa sulla coesistenza nella coltivazione di OGM

In virtù dell'articolo 187d capoverso 1 LAgr, entro il 30 giugno 2016 il Consiglio federale presenta un rapporto in cui definisce una metodica per valutare l'utilità delle piante geneticamente modificate. Tale rapporto fungerà da base per una soluzione duratura allo scadere della moratoria sulla manipolazione genetica, nel 2017. I rispettivi adeguamenti saranno integrati nella legislazione sull'ingegneria genetica.

¹¹ FF 2014 5855

Strategia contro le resistenze agli antibiotici

Conformemente all'articolo 187d capoverso 2 LAgr, il Consiglio federale definisce, d'intesa con i Cantoni e le categorie, gli obiettivi e le strategie relativi alla diagnosi e alla sorveglianza della resistenza agli antibiotici, nonché alla riduzione del loro impiego. Sotto la direzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica sono stati individuati 8 campi d'intervento e 13 misure chiave generali, che spaziano dalla sorveglianza dei batteri resistenti all'informazione dell'opinione pubblica, passando per la vigilanza sull'impiego di antibiotici e le attività di ricerca. Entro fine 2015 sarà disponibile la versione definitiva, licenziata dal Consiglio federale.

1.4.3 Conclusioni

Le iniziative popolari nel settore agroalimentare si trovano in fasi differenti. Quella contro la speculazione e quella «Per la sicurezza alimentare» sono già formalmente riuscite e sono al vaglio del Parlamento. Per entrambe il Consiglio federale ha rinunciato alla presentazione di un controprogetto indiretto, poiché ritiene che non sia necessario un intervento a livello di legge. Le altre iniziative si trovano in fase di raccolta delle firme e non si sa ancora se riusciranno formalmente.

Non sono stati depositati interventi parlamentari che richiedono un adeguamento della LAgr per il periodo dei limiti di spesa 2018-2021. Diversi interventi parlamentari conferiscono al Consiglio federale mandati di verifica che potranno essere attuati al più presto nel periodo dei limiti di spesa successivo al prossimo. Le disposizioni legali introdotte nel quadro della Politica agricola 2014-2017 offrono una base sufficiente, per il periodo 2018-2021, per concretizzare i mandati del Parlamento a livello di ordinanza.

2 Evoluzione della politica agricola**2.1 Prospettive a lungo termine**

Nel messaggio sulla Politica agricola 2014-2017 il Consiglio federale ha fissato gli ambiti tematici strategici per l'evoluzione della politica agricola nell'orizzonte temporale 2025. Questi contemplano una visione per l'agricoltura e la filiera alimentare dal titolo «Successo con sostenibilità», che comprende i tre settori mercati, risorse e imprese¹² nonché gli obiettivi da raggiungere in questi tre ambiti, considerati come valori di riferimento che forniscono delle prospettive per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera.

Sviluppo imprenditoriale delle aziende

L'agricoltura svizzera è caratterizzata da aziende eterogenee. Esse orientano la propria offerta al mercato e alla fornitura delle prestazioni agroecosistemiche auspiccate dalla società.

Gli agricoltori dispongono di vaste conoscenze relative alla produzione, all'ambiente, ai mercati e alle aziende e sono quindi in grado di affrontare le sfide future partendo da una posizione di forza.

¹² FF 2012 1757, pagg. 1826-1829

Andamento positivo dello smercio sui mercati

L'agricoltura e la filiera alimentare, in quanto parte di un'economia aperta, accrescono il valore aggiunto sui mercati in crescita in Svizzera e nelle esportazioni, anche nei mercati delle derrate alimentari fortemente interconnessi a livello internazionale.

L'agricoltura genera un maggiore reddito settoriale sfruttando i rispettivi potenziali di mercato. I pagamenti diretti mantengono il loro carattere sussidiario e sono riferiti in modo mirato alla prestazione.

Produzione sostenibile e utilizzo delle risorse

L'agricoltura riduce costantemente l'impatto ambientale, migliorando in primo luogo l'efficienza delle risorse. Contribuisce in tal modo anche alla competitività e all'attrattiva dei prodotti indigeni.

Il settore primario, oltre a produrre beni agricoli, fornisce prestazioni agroecosistemiche sulla superficie agricola utile strettamente correlate alla produzione.

Figura 2

Valori di riferimento che forniscono prospettive per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera



Comunicando in maniera mirata tali valori di riferimento agli attori della filiera agroalimentare s'intende indicare loro prospettive, sensibilizzandoli sulle misure politiche che semplificano e sostengono il processo di sviluppo nell'agricoltura e nella filiera alimentare verso la direzione auspicata.

Contesto

L'agricoltura e la filiera alimentare, assieme alle aziende contadine, sono un elemento importante dell'economia e del sistema alimentare del Paese. Mediante la produzione agricola viene fornito un contributo fondamentale alla sicurezza alimentare interna. Dal profilo economico essa è particolarmente sollecitata a causa, da un lato, dei prezzi alti a livello di acquisti e, dall'altro, degli svantaggi delle misure di protezione alla

frontiera a livello di smercio. Inoltre, le attività economiche si svolgono su mercati sempre più connessi internazionalmente. Per tale motivo, è importante che l'agricoltura e la filiera alimentare svizzere soddisfino nel miglior modo possibile le esigenze dei consumatori in materia di qualità, sicurezza e prezzo e si posizionino sul mercato grazie all'unicità dei propri prodotti. Parallelamente, però, vanno considerati anche gli effetti della politica agricola svizzera (protezione alla frontiera, sovvenzioni all'esportazione) all'estero, in particolare nei Paesi in via di sviluppo.

L'agricoltura e la filiera alimentare svizzere sono strettamente interconnesse con l'ambiente, le risorse naturali e il paesaggio. Mediante una produzione adeguata alle condizioni locali esse contribuiscono a preservare le basi vitali naturali. In questo contesto la sfida consiste soprattutto nel ridurre ulteriormente il carico ambientale e utilizzare tutte le risorse in modo più efficiente. L'agricoltura, inoltre, fornisce, mediante l'utilizzazione delle superfici, prestazioni agroecosistemiche utili per la produzione sostenibile di derrate alimentari o impostate sulle aspettative che la società nutre nei confronti del suo spazio vitale. A questo proposito si possono citare la preservazione della biodiversità o la cura del paesaggio rurale.

Le misure di protezione alla frontiera per i prodotti agricoli primari e, in parte, per i prodotti trasformati, sono i principali strumenti della politica agricola. La promozione dell'agricoltura e delle sue prestazioni avviene, però, anche mediante il sostegno diretto nell'ambito dei tre limiti di spesa agricoli, in particolare attraverso incentivi finanziari sotto forma di pagamenti diretti per la fornitura di prestazioni agroecosistemiche. In misura minore, l'agricoltura beneficia altresì di contributi volti ad aumentare lo smercio di prodotti di qualità e di aiuti agli investimenti per lo sviluppo di strutture competitive.

La Confederazione crea inoltre condizioni quadro volte a consentire uno sviluppo positivo del settore agroalimentare mediante misure quali la protezione dei marchi (DOP/IGP, Bio, prodotti di montagna e dell'alpe, ecc.), l'omologazione di mezzi di produzione, il diritto fondiario e sull'affitto agricolo o la ricerca e la consulenza.

La portata della protezione alla frontiera dipende, fra le altre cose, dai risultati dei negoziati internazionali, mentre la Svizzera gode di un margine di manovra notevole nell'impostare le misure di sostegno interne (p.es. pagamenti diretti non vincolati ai prodotti).

Le prospettive a lungo termine qui accennate vengono attualmente discusse, approfondite e sviluppate coinvolgendo i gruppi d'interesse attivi nel settore della politica agricola (dialogo sulle prospettive).

2.2 Evoluzione a medio termine 2022-2025

Per preparare la Politica agricola 2022-2025 vengono valutate le principali misure del settore. I risultati della valutazione servono a rilevare gli effetti derivati in particolare dalle misure introdotte con la Politica agricola 2014-2017 e la loro influenza sul raggiungimento degli obiettivi. Questi risultati, assieme a quelli del dialogo sulle prospettive condotto con i gruppi d'interesse, fungeranno da base per la Politica agricola 2022-2025. Nella discussione saranno considerate anche le raccomandazioni di organizzazioni internazionali (p.es. OMC od OCSE). L'OCSE, ad esempio, raccomanda d'impostare le future misure di politica agricola (anche dopo la PA 14-17) in maniera ancora più esplicita sui singoli obiettivi e di ridurre il livello di sostegno

globale. Bisogna partire dal presupposto che entro il 2025 saranno compiuti ulteriori progressi nella riduzione degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio nel settore agricolo. È pertanto importante aumentare ulteriormente la competitività del settore agroalimentare elvetico, in modo da poter reagire tempestivamente a eventuali sviluppi di politica commerciale estera. A sostegno di ciò, va altresì valutato un avvicinamento autonomo ai mercati esteri per compensare un possibile rincaro dei beni agricoli sul piano internazionale.

Panoramica sull'evoluzione della politica agricola

Come illustrato nelle risposte a diversi interventi parlamentari¹³, entro fine 2016 il Consiglio federale presenterà al Parlamento una panoramica sull'evoluzione della politica agricola successiva al 2021, nella quale tratterà anche le richieste di diversi interventi parlamentari come l'aumento della competitività, l'impiego ottimale dei fondi pubblici o la produzione più rispettosa delle risorse. La decisione su eventuali adeguamenti giuridici sarà presa sulla base di tale panoramica, che terrà conto anche degli sviluppi sul piano internazionale.

2.3 Ottimizzazioni di sistema a breve termine 2018-2021

Con la Politica agricola 2014-2017 sono entrate in vigore numerose novità di ampia portata, in particolare il sistema rivisto dei pagamenti diretti. Gli sviluppi nel raggiungimento degli obiettivi vengono monitorati. Per i pagamenti diretti ciò significa proseguire sulla via intrapresa, procedendo alle necessarie correzioni qualora si constatassero deviazioni dagli obiettivi prefissati. Eventuali sviluppi indesiderati possono essere rettificati mediante modifiche d'ordinanza. La Politica agricola 2018-2021 deve essere disciplinata a livello d'ordinanza in modo che le condizioni quadro dell'agricoltura e della filiera alimentare vengano ottimizzate, nell'ambito della vigente legge sull'agricoltura, mirando al successo dei prodotti sui mercati, allo sviluppo imprenditoriale e alla produzione sostenibile.

Riguardo all'efficacia commisurata agli obiettivi prefissati, finora sono giunte reazioni dalla pratica, ma le conoscenze empiriche disponibili sono poche. Nell'ottica del periodo dei limiti di spesa 2018-2021 risulta opportuno un aggiustamento flessibile a livello di ordinanza sulla base di esperienze, deviazioni dagli obiettivi e condizioni quadro economiche in evoluzione. Per il periodo 2018-2021 sarà pertanto sottoposto al Parlamento un messaggio sui limiti di spesa sulla base della presente documentazione per la consultazione, nel quale si indicherà, oltre alla ripartizione dei mezzi finanziari, su quali ambiti tematici verteranno le modifiche d'ordinanza (cfr. n. 2.3.2 e 3.4).

Nel periodo dei limiti di spesa 2018-2021 non è esclusa una modifica della legge sull'agricoltura sulla base di sviluppi concreti della politica economica estera. Un'eventuale revisione di legge verrebbe sottoposta al Parlamento nel quadro della ratifica di un accordo corrispondente.

2.3.1 Obiettivi per il periodo 2018-2021

Quale riferimento per la valutazione delle prestazioni d'interesse generale vengono utilizzati gli obiettivi definiti dal Consiglio federale nel quadro del messaggio

¹³ 14.3636 Mo Joder Rudolf / 14.3659 Mo Grin Jean-Pierre / 14.3514 Po Knecht Hansjörg / 14.3537 Po Noser Ruedi / 14.3618 Po Aebi Andreas

concernente l'evoluzione della Politica agricola negli anni 2014-2017¹⁴ e gli obiettivi generali di sostenibilità. Considerato che l'impostazione del sistema rivisto dei pagamenti diretti, elemento principale della Politica agricola 2014-2017, si estende su otto anni e i mezzi finanziari annui del periodo in corso diminuiscono costantemente, gli obiettivi formulati nell'ambito del messaggio del Consiglio federale del 1° febbraio 2012 fino al 2021 andrebbero perseguiti come obiettivi intermedi. Si tratta, in concreto, di scegliere adeguati valori d'obiettivo, basati su dati disponibili e determinabili statisticamente.

Esistono tuttavia altri obiettivi per i quali finora non si sono potuti definire indicatori adeguati. Tra questi vi sono l'aumento della competitività, la riduzione dell'onere amministrativo, il miglioramento della sicurezza della pianificazione per l'agricoltura e la riduzione del rischio nel settore dei prodotti fitosanitari e degli antibiotici.

Gli adeguamenti delle disposizioni d'esecuzione nel 2017 in vista del prossimo periodo dei limiti di spesa devono essere impostati su obiettivi particolarmente ambiziosi. Nella tabella 1 è presentato lo stato attuale nel raggiungimento degli obiettivi e una relativa stima per fine 2017.

Tabella 1

Stato attuale degli obiettivi quantificati con la Politica agricola 2014-2017

Ambito di obiettivi	Aspetto	Stato 2007/09	Obiettivo PA 14-17	Stato attuale 2010/12
Economia	Produttività del lavoro	+2,1 % p.a. ¹⁵	+2,1 % p.a. ¹⁶	+2,0 % p.a. ¹⁷
	Rinnovamento del capitale	30 anni	30 anni	27 anni ¹⁸
Aspetti sociali	Reddito settoriale ¹⁹	-0,7 % p.a. ¹⁵	Riduzione della diminuzione dei redditi sotto lo 0,5 % p.a. ¹⁶	-0,3 % p.a. ¹⁷
Sicurezza dell'approvvigionamento	Produzione lorda ²⁰	23 000 TJ	23 300 TJ	23 700 TJ
	Produzione netta ²⁰	20 700 TJ	21 300 TJ	21 100 TJ

14 FF 2012 1757, pag. 1782

15 Evoluzione tra il 2000/02 e il 2008/10

16 Evoluzione tra il 2008/10 e il 2017

17 Evoluzione tra il 2008/10 e il 2011/13

18 Stato media 2011/13

19 Reddito da impresa netto più remunerazione dei lavoratori

20 Secondo i valori rivisti del "Bilancio alimentare 08"

Evoluzione della politica agricola

Ambito di obiettivi	Aspetto	Stato 2007/09	Obiettivo PA 14-17	Stato attuale 2010/12
	Superficie utilizzata a scopo agricolo in regioni con insediamenti permanenti	-1900 ha p.a. ²¹	Riduzione della perdita di superficie a meno di 1000 ha p.a. ²²	<i>n.d.</i>
Basi vitali-naturali/ Ecologia	Efficienza dell'azoto	28 %	33 %	30 %
	Efficienza del fosforo	60 %	68 %	57 %
	Emissioni di ammoniaca ²³	48 700 t N	41 000 t N	47 200t N ²⁴
	Quantità di SPB	60 000 ha SPB nella regione di pianura ²⁵	65 000 ha SPB nella regione di pianura	71 181ha SPB nella regione di pianura ²⁶
	Qualità delle SPB	36 % delle SPB interconnesse ²⁷ , 27 % delle SPB con qualità ²⁷	50 % delle SPB interconnesse, 40 % delle SPB con qualità	63 % delle SPB interconnesse ²⁶ 34 % delle SPB con qualità ^{26,26}
Paesaggio rurale	Superficie utilizzata a scopo agricolo nella regione alpestre	-1400 ha p.a. ²⁸	Riduzione dell'avanzamento del bosco del 20 % ²⁹	<i>n.d.</i>
Benessere degli animali	Partecipazione al programma URA ³⁰	72 % ²⁷	80 %	75 % ²⁶

Fonti: Agroscope, UST, USC, SSAFA e UFAG

Sinergie e conflitti d'obiettivo tra i diversi ambiti vanno opportunamente considerati. Tenuto conto del sistema di obiettivi pluridimensionale della politica agricola

²¹ Evoluzione tra il 1992/97 e il 2004/09; cifre provvisorie

²² Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della Statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21); può essere influenzata solo parzialmente dalla politica agricola

²³ Strategia del Consiglio federale concernente i provvedimenti di igiene dell'aria (FF 2009 5723)

²⁴ Stato 2013 (Switzerland's Informative Inventory Report 2015 (IIR); marzo 2015)

²⁵ Stato 2009

²⁶ Stato 2014

²⁷ Stato 2010

²⁸ Evoluzione tra il 1979/85 e il 1992/97; secondo i dati dell'IFN, tra il 1993-95 e il 2004-06 vi è stato un maggiore avanzamento del bosco ridimensionatosi nuovamente tra il 2004-06 e il 2009-13

²⁹ Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della Statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21) rispetto allo sviluppo tra il 1992/97 e il 2004/09

³⁰ Valore medio per tutte le categorie di animali ponderate per UBG

(multifunzionalità) e dell'interazione tra i diversi obiettivi, i miglioramenti possono essere realizzati solo in maniera graduale. In linea di massima sarebbe dunque possibile compiere maggiori progressi in singoli ambiti di obiettivi, ma solo rinunciando a perseguire contemporaneamente obiettivi in altri settori. Vanno inoltre sfruttate in maniera coerente le eventuali sinergie tra gli ambiti per i quali sono stati posti degli obiettivi.

Economia

Dai risultati economici ottenuti finora emerge un utilizzo sempre più frequente dei potenziali di miglioramento dell'efficienza esistenti. Grazie al progresso tecnico, fino al 2011/2013 la produttività del lavoro aveva potuto essere aumentata di circa il 2 per cento l'anno. Tale aumento può continuare a questo ritmo fino al 2017. Fino al 2013 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. Un rinnovamento decisamente più rapido del capitale investito indica che vengono effettuati investimenti non necessari per il mantenimento della capacità di produzione e dell'infrastruttura.

La competitività dell'agricoltura sul piano internazionale, che sarà essenziale se si considerano le sfide che attendono l'economia svizzera, presenta ancora lacune. In quest'ambito, l'obiettivo continuerà pertanto a essere l'ottenimento di miglioramenti anche per il periodo 2018-2021. Con le semplificazioni e le misure di sgravio amministrativo a cui si punta si amplia il margine di manovra imprenditoriale e si liberano risorse per accrescere ulteriormente la redditività della produzione agricola. In vista della Politica agricola 2022-2025 si dovranno elaborare indicatori adeguati per il raggiungimento degli obiettivi in materia di competitività.

Aspetti sociali

In ambito sociale l'andamento del reddito settoriale è utilizzato come indicatore della sostenibilità sociale. Nel periodo 2007/09-2011/13 si è registrato un leggero calo della retribuzione del lavoro settoriale pari allo 0,3 per cento l'anno. L'obiettivo di un'evoluzione del reddito settoriale può essere raggiunto se le condizioni quadro di politica economica restano stabili. Dato che l'evoluzione strutturale non accenna a rallentare, i redditi a livello di singola azienda aumentano. L'indicatore considera, nell'agricoltura, sia i lavoratori non retribuiti (manodopera familiare) sia i lavoratori retribuiti (manodopera esterna). I numerosi altri aspetti di uno sviluppo socialmente sostenibile vengono regolarmente riportati e valutati nell'ambito del resoconto sugli aspetti sociali del Rapporto agricolo dell'UFAG.

Sicurezza dell'approvvigionamento

Nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento l'attenzione resta puntata, da un lato, sulla produzione netta e, dall'altro, su una produzione adeguata alla sopportabilità degli ecosistemi e sulla preservazione della disponibilità a coltivare (know how, logistica, suoli fertili, ecc.). Considerate le ottime rese nella produzione vegetale nel periodo 2007/2009, accrescendo ulteriormente l'efficienza, entro il 2017 si può prevedere un aumento di 600 terajoule. Visto che la superficie agricola utile è in costante calo, il raggiungimento degli obiettivi della Politica agricola 2014-2017 entro il 2021 resta comunque un'enorme sfida per l'agricoltura. Potrebbe rivelarsi

particolarmente difficile, a seconda dello sviluppo demografico ed economico, contenere la perdita di superfici in regioni con insediamenti permanenti a meno di 1000 ettari all'anno.

La quantità e la qualità dei terreni agricoli hanno un ruolo fondamentale per la sicurezza alimentare. Tuttavia, mentre la qualità del suolo sottostà a norme rigide nell'ambito della legislazione sulla protezione dell'ambiente, la preservazione della quantità di terreni agricoli di buona qualità è stata finora trascurata, causando problemi ben noti quali la sigillatura del suolo e l'urbanizzazione incontrollata. Il miglioramento della protezione della superficie coltiva e il rafforzamento delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) sono quindi tematiche centrali anche delle due revisioni parziali della LPT. Dall'entrata in vigore della prima tappa di revisione di tale legge, il 1° maggio 2014, la preservazione di superfici coltivate idonee, in particolare delle SAC, è sancita a livello di legge. I Cantoni devono provvedere affinché il contingente di SAC loro assegnato sia permanentemente garantito. Inoltre, le basi d'elaborazione dei loro piani direttori devono contenere informazioni sullo stato e sullo sviluppo raggiunto dai rispettivi terreni coltivati. Nell'OPT sono state altresì fissate le condizioni di azionamento delle SAC. Oltre che mediante la protezione diretta delle SAC, la pressione sulla superficie coltiva in futuro dovrebbe essere ridotta anche da prescrizioni come quelle concernenti la densificazione centripeta degli insediamenti.

Con la seconda tappa di revisione della LPT, sottoposta a consultazione nella primavera 2015, il Consiglio federale prevede di potenziare ulteriormente la protezione delle terre coltivate, applicando gli strumenti della pianificazione del territorio, e di precisare le norme sull'attività edilizia al di fuori delle zone edificabili. I Cantoni chiedono tuttavia una sospensione della seconda tappa di revisione della LPT, affinché possano concentrarsi sull'attuazione della prima, date le risorse limitate. Siccome la popolazione attribuisce elevata priorità alla protezione delle terre coltivate, questo tema deve essere affrontato senza indugio, incaricando un gruppo di lavoro interdisciplinare di potenziare il piano settoriale delle SAC.

Il Tribunale federale aveva deplorato a più riprese la mancanza di una corretta ponderazione degli interessi in caso di richiesta di terreni coltivati, esortando le istanze inferiori a valutare varianti per salvaguardarli o per non pregiudicarli.

Senza il suolo, risorsa rara e non rinnovabile, l'agricoltura non può assolvere i suoi compiti multifunzionali. Gli interessi per una migliore protezione dei terreni coltivati sono molteplici. Oltre a garantire la sicurezza alimentare, la preservazione dell'apertura del paesaggio su vaste porzioni di territorio consente di raggiungere anche obiettivi con valenza estetica per il paesaggio, ecologici e pianificatori.

Basi vitali naturali / ecologia

Nell'ambito delle basi vitali naturali l'obiettivo concernente le superfici per la promozione della biodiversità nella regione di pianura e la quota di superfici interconnesse è stato raggiunto già nel 2013; quello concernente la qualità delle superfici probabilmente non verrà raggiunto pienamente entro il 2017. Una delle sfide consiste nel collocare le superfici per la promozione della biodiversità in luoghi che presentano un potenziale per una pregiata biodiversità.

L'incremento dell'efficienza dell'azoto e del fosforo, rispettivamente al 33 e al 68 per cento, si traduce in una riduzione delle relative eccedenze a 95 000 e a 4000 tonnellate.

Ciò, però, partendo dal presupposto che saranno raggiunti gli obiettivi nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento. In tal modo diminuirebbero le perdite di ammoniaca e nitrati, nocive per l'ambiente, e si utilizzerebbe con maggior parsimonia il fosforo che è una risorsa esauribile.

Rispetto allo stato delle eccedenze di azoto, nel 2007/2009 fino al 2010/2012 non si è registrata alcuna riduzione e un calo da 115 000 a 95 000 tonnellate resta un obiettivo ambizioso anche per il 2021. Un quadro simile si delinea anche per le eccedenze di fosforo e le emissioni di ammoniaca. Queste ultime dipendono dal numero di animali da reddito detenuti e dalla tecnica di produzione. Per questo motivo sono necessari ulteriori provvedimenti volti ad aumentare l'efficienza delle risorse e a ridurre le emissioni di ammoniaca. I programmi esistenti e futuri nel quadro dei contributi temporanei per l'efficienza delle risorse contribuiranno a compiere progressi in questo ambito. Inoltre è necessario assicurarsi, mediante misure adeguate, che vengano mantenuti gli effetti positivi dei programmi in scadenza nel 2020. Ciò potrebbe essere garantito sancendo giuridicamente nella PER l'utilizzo della rispettiva tecnica come buona pratica agricola una volta terminata la promozione. Affinché gli addetti ai lavori possano contare su condizioni quadro stabili e prevedibili, sono necessari una comunicazione tempestiva e termini transitori adeguati.

Paesaggio rurale

L'obiettivo per il paesaggio rurale è quello di ridurre l'avanzamento del bosco. Rispetto al periodo precedente (1992/97-2004/09), si mira a una riduzione del 20 per cento della perdita di superficie riconducibile all'avanzamento del bosco entro il 2021. Le cifre della statistica delle superfici per il 2013-2018 non sono ancora disponibili, ma si può partire dal presupposto che tale obiettivo potrà essere raggiunto mediante un maggiore sostegno delle superfici in forte pendenza o della regione d'estivazione con contributi per il paesaggio rurale.

Benessere degli animali

In relazione al benessere degli animali si registra un ulteriore aumento della partecipazione ai programmi URA e SSRA. Per il programma URA, considerata la partecipazione nel 2014, si può prevedere, nella media di tutte le categorie di animali, che l'obiettivo sarà raggiunto entro il 2017.

Conclusioni

Alla luce della situazione attuale, gli obiettivi fissati nel quadro della Politica agricola 2014-2017 hanno un'elevata probabilità di essere ampiamente raggiunti entro il 2017 negli ambiti economia, aspetti sociali, sicurezza dell'approvvigionamento e benessere degli animali. Per quanto concerne le basi vitali naturali, gli sviluppi finora misurabili vanno nella maggior parte dei casi nella giusta direzione. Un'enorme sfida sarà il miglioramento dell'efficienza delle risorse e il rallentamento della perdita di terreni coltivati, in particolare nelle aree d'insediamento. Per il prossimo periodo dei limiti di spesa rimangono pertanto notevoli lacune in relazione agli obiettivi, che dovrebbero essere colmate mediante misure mirate da prendere nell'ambito di adeguamenti a livello di ordinanza.

2.3.2 Ambiti tematici della Politica agricola 2018-2021

Come previsto dai limiti di spesa agricoli 2018-2021, entro il 2018 andranno ottimizzate a livello di ordinanza le condizioni quadro di politica agricola, concentrandosi in particolare sui seguenti ambiti tematici.

2.3.2.1 Sviluppo imprenditoriale delle aziende

- Focalizzare i progetti a lungo termine sul miglioramento della competitività: i progetti con un orizzonte temporale lungo, ad esempio nel settore dei provvedimenti per i miglioramenti strutturali, vanno sottoposti a un'analisi economica globale, allo scopo di garantire che contribuiranno, con elevata probabilità, al miglioramento a lungo termine della competitività. Vanno inoltre ulteriormente incentivati i modelli di cooperazione tra aziende, in vista di aumentare la produttività.
- Incrementare i fondi disponibili per il miglioramento della competitività: affinché venga messa a disposizione una quota più elevata dell'attivo circolante per l'assegnazione di nuovi crediti di investimento occorre ridurre i termini di rimborso. Una simile riduzione impone una maggiore economicità dei progetti migliorandone, di conseguenza, la redditività.
- Semplificare le misure e ridurre il dispendio amministrativo: le ordinanze in ambito agricolo vengono sottoposte a un esame sistematico al fine di semplificare le misure e, in particolare, di ridurre il dispendio amministrativo. A tale scopo, gli attori interessati saranno coinvolti in un dialogo in vista dell'elaborazione di proposte concrete. Le disposizioni d'esecuzione devono essere strutturate in maniera da lasciare maggiore libertà possibile agli agricoltori, che devono tuttavia raggiungere gli obiettivi (realizzazione basata sugli obiettivi anziché sui provvedimenti) e garantire la fornitura delle prestazioni.

2.3.2.2 Successo di mercato

- Sfruttare il costante rialzo dei prezzi sul mercato mondiale per migliorare la competitività: mediante un'analisi periodica e una riduzione della protezione alla frontiera strutturata flessibilmente in caso di prezzi globali in rialzo nonché attraverso il potenziamento della competitività nell'ambito dei contingenti OMC, la politica agricola contribuisce a migliorare a lungo termine la competitività dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzera.
- Avvalersi del margine di manovra negli acquisti: affinché l'agricoltura possa sfruttare meglio il potenziale di risparmio dei costi va aumentata la trasparenza dei mercati dei consumi intermedi. A tale scopo occorre esaminare le basi di dati attuali e le possibili estensioni e, fondandosi su di esse, fornire un'informazione conforme al gruppo target sugli sviluppi di tali mercati. Questa misura consente, da un lato, di incentivare la concorrenza nei livelli a monte della catena del valore e, dall'altro, di sensibilizzare gli agricoltori affinché siano consapevoli dei costi al momento dell'acquisto di consumi intermedi.

2.3.2.3 Produzione sostenibile e utilizzo delle risorse

- Potenziare i sistemi di produzione sostenibile e l'efficienza delle risorse: è necessario sfruttare il potenziale di ottimizzazione in modo da rafforzare la sostenibilità a lungo termine dei sistemi di produzione tenendo conto della sopportabilità degli ecosistemi nonché migliorare ulteriormente l'efficienza delle

risorse e raggiungere gli obiettivi intermedi. A tale scopo si valuta, in particolare, l'efficacia dei contributi per i sistemi di produzione e l'efficienza delle risorse nonché degli aiuti agli investimenti e, laddove necessario, la si ottimizza. In tale contesto si inseriscono altresì misure di riduzione delle perdite alimentari (food waste). Nella strategia sul clima per l'agricoltura sono stati individuati diversi campi d'intervento per la riduzione dei gas a effetto serra e per il miglioramento della capacità d'adattamento in vista dei cambiamenti climatici. Il piano d'azione del Consiglio federale per l'adattamento ai cambiamenti climatici include sei pacchetti di misure per l'agricoltura. I campi d'intervento e i pacchetti di misure vanno considerati nell'ottimizzazione delle ordinanze.

- Potenziare le sinergie nei settori della biodiversità e della produzione di derrate alimentari: il Consiglio federale sta elaborando un piano d'azione relativo alla Strategia biodiversità. Nel settore agricolo si punta principalmente a raggiungere gli obiettivi di biodiversità, riducendo al minimo i conflitti d'obiettivo tra la produzione di derrate alimentari e la fornitura di prestazioni a favore della biodiversità.
- Ridurre il rischio nel settore dei prodotti fitosanitari e degli antibiotici: nel settore dei prodotti fitosanitari lo sviluppo di un piano d'azione dovrebbe contribuire all'ulteriore riduzione del rischio e all'utilizzo sostenibile di tali prodotti in Svizzera; per quanto concerne gli antibiotici, la rispettiva strategia della Confederazione mira a ridurre lo sviluppo e la diffusione di resistenze agli antibiotici e a mantenere l'efficacia di quelli attualmente di largo uso. Nell'ottimizzare le ordinanze andranno integrate misure concernenti l'ambito di responsabilità della politica agricola, la protezione fitosanitaria e l'impiego di antibiotici.

Le cerchie interessate potranno esprimersi in merito alle modifiche d'ordinanza proposte probabilmente nel primo semestre 2017.

3 Decreto federale che stanzi mezzi finanziari per gli anni 2018-2021

3.1 Sviluppi rilevati finora

3.1.1 Attribuzione delle misure di politica agricola ai singoli limiti di spesa

Le uscite per l'agricoltura si suddividono nei tre limiti di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali», «Produzione e smercio» e «Pagamenti diretti». La struttura dei tre limiti di spesa va mantenuta, poiché raggruppa opportunamente i crediti.

Considerato che, di base, le misure della Politica agricola 2014-2017 saranno mantenute per altri quattro anni, anche i mezzi finanziari messi a disposizione rimarranno invariati. È opportuno mantenere il ritmo quadriennale, poiché garantisce un'ottimale armonizzazione con il piano finanziario di legislatura.

I tre limiti di spesa agricoli coprono la maggior parte delle misure previste dalla LAgr. Nella tabella 2 è riportata l'attribuzione delle singole misure ai limiti di spesa.

Tabella 2

Misure finanziate finora nel quadro dei tre limiti di spesa

Limite di spesa	Preventivo 2016 (in mio. fr.)	Misure
LS Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali		
Misure sociali collaterali	2.8	Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale e aiuti per la riqualificazione ³¹
Contributi per miglioramenti strutturali	99.0	Contributi per bonifiche fondiari, edifici agricoli e progetti di sviluppo regionale (PSR)
Crediti di investimento	11.5	Mutui esenti da interessi ³²
Coltivazione di piante e allevamento di animali	38.6	Contributi per la promozione della coltivazione di piante e dell'allevamento di animali
Consulenza	11.6	Aiuti finanziari alla Centrale di consulenza agricola Agridea, a servizi di consulenza sovra-regionali e per gli accertamenti preliminari inerenti a iniziative collettive di progetto nonché a bandi di progetto e aiuti finanziari per specifiche domande di contributi
LS Produzione e smercio		
Promozione dello smercio	67.5	Contributi per la comunicazione di marketing
Economia lattiera	295.9	Supplemento per il latte trasformato in formaggio Supplemento per il foraggiamento senza insilati Amministrazione sostegno del prezzo del latte (mandato di prestazioni)
Produzione animale	12.5	Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne (mandato di prestazioni) Aiuti interni per il bestiame da macello e la carne Aiuti interni 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

³¹ In virtù dell'articolo 86a capoverso 3 LAgr, questa misura è limitata alla fine del 2019.

³² Nel 2015 l'importo previsto nel limite di spesa 2014-2017 è stato ridotto di 47,0 milioni di franchi l'anno.

Limite di spesa	Preventivo 2016 (in mio. fr.)	Misure
LS Pagamenti diretti		
Pagamenti diretti nell'agricoltura	2747.9	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

Nel limite di spesa «Produzione e smercio» figuravano finora due crediti utilizzati esclusivamente per le spese amministrative, ovvero:

- A2111.0121 Amministrazione sostegno del prezzo del latte: finanziamento di prestazioni di servizi esterne (mandato di prestazioni) per lo svolgimento di compiti esecutivi nel settore lattiero (registrazione dei dati sulla produzione e sulla valorizzazione per il sostegno del prezzo del latte)
- Preventivo 2016: 2,9 milioni di franchi.
- A2111.0122 Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne: indennizzi a organizzazioni private per lo svolgimento di compiti quali la classificazione della qualità di animali vivi e macellati, la sorveglianza dei mercati e l'esecuzione di provvedimenti di sgravio del mercato.
- Preventivo 2016: 6,6 milioni di franchi.

Di principio, i limiti di spesa devono comprendere i trasferimenti utilizzati direttamente per raggiungere gli obiettivi di politica agricola. L'esecuzione e il dispendio amministrativo rientrano nel settore di compiti «Agricoltura e Alimentazione» della Confederazione, ma non devono essere computati sui limiti di spesa. Per tale motivo, analogamente alle altre spese per il personale e ai costi materiali dell'UFAG, a partire dal 2018 anche i fondi previsti per i due suddetti crediti non saranno più considerati parte del limite di spesa quadriennale «Produzione e smercio». Nel quadro dell'introduzione del nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG), dal 2017 saranno considerati parte del preventivo globale delle spese proprie dell'UFAG.

Sono attribuite al settore di compiti «Agricoltura e alimentazione» (cfr. tab. 3) anche le uscite della Confederazione, per un importo di circa 250 milioni di franchi, non comprese nei limiti di spesa agricoli.

Tabella 3

Misure nel settore di compiti «Agricoltura e alimentazione» finanziate al di fuori dei tre limiti di spesa agricoli

Misure	Preventivo 2016 (in mio. fr.)
Contributi per misure di sgravio del mercato in situazioni eccezionali	-
Spese amministrative dell'UFAG senza contabilizzazione interna delle compensazioni di prestazioni	59.3
Spese per compiti di esecuzione e di controllo delle Stazioni di ricerca agricola, Istituto d'allevamento equino incluso (Agroscope)	60.8
Misure di lotta nella protezione dei vegetali	3.4
Assegni familiari agli agricoltori e ai lavoratori agricoli in virtù della LAF ³³ (UST)	64.8
Contributi per l'esportazione di prodotti agricoli nel quadro della legge federale del 13 dicembre 1974 ³⁴ sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (legge sul cioccolato) (AFD)	67.9

Le uscite della Confederazione nell'ambito della ricerca e dello sviluppo nel settore agricolo, della salute degli animali (contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale) e per l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) non sono attribuite al settore di compiti «Agricoltura e alimentazione». Esse sono tuttavia inserite nel preventivo dell'UFAG o di Agroscope e sostengono il settore agricolo in maniera indiretta.

Le uscite al di fuori dei limiti di spesa agricoli rientreranno anche in futuro nella pianificazione finanziaria ordinaria annuale della Confederazione. A partire dal Preventivo 2017 le spese proprie della Confederazione saranno gestite con preventivo globale (NMG).

3.1.2 Uscite per l'agricoltura e l'alimentazione

Dagli anni Novanta a oggi, la struttura del sostegno all'agricoltura ha subito profondi cambiamenti. La quota del sostegno al mercato (produzione e smercio) sul totale delle uscite federali registrate nell'ambito dei tre limiti di spesa è diminuita dal 64 per cento nel 1990/92 al 13 per cento nel 2015. Nello stesso periodo, quella dei pagamenti diretti è aumentata dal 29 all'82 per cento. La quota delle spese destinate al miglioramento delle basi di produzione e alle misure sociali è scesa dal 7 al 5 per cento.

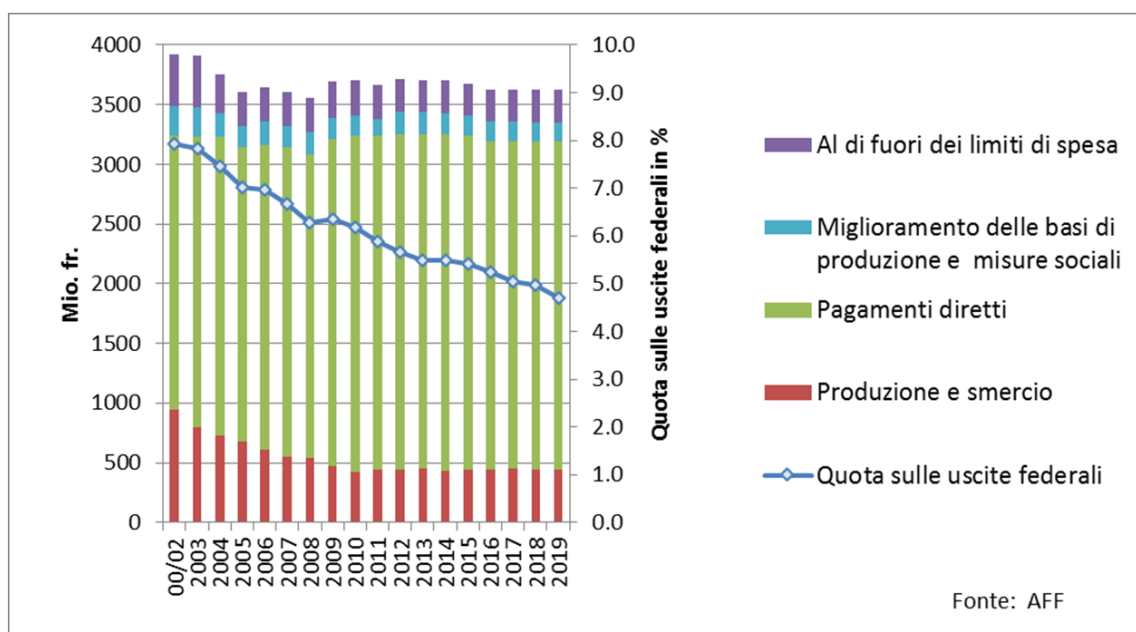
Globalmente, dal 2004, le uscite per l'agricoltura e l'alimentazione si sono stabilizzate al di sotto di 3,8 miliardi di franchi (cfr. fig. 3). Considerato che le spese totali della Confederazione continuano ad aumentare, in base all'attuale pianificazione finanziaria, entro il 2019 la quota rappresentata dall'agricoltura scenderà al di sotto del 5 per cento. Prima del 2000 ammontava all'8 per cento circa.

Figura 3

Evoluzione delle uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione

33 RS 836.1

34 RS 632.111.72

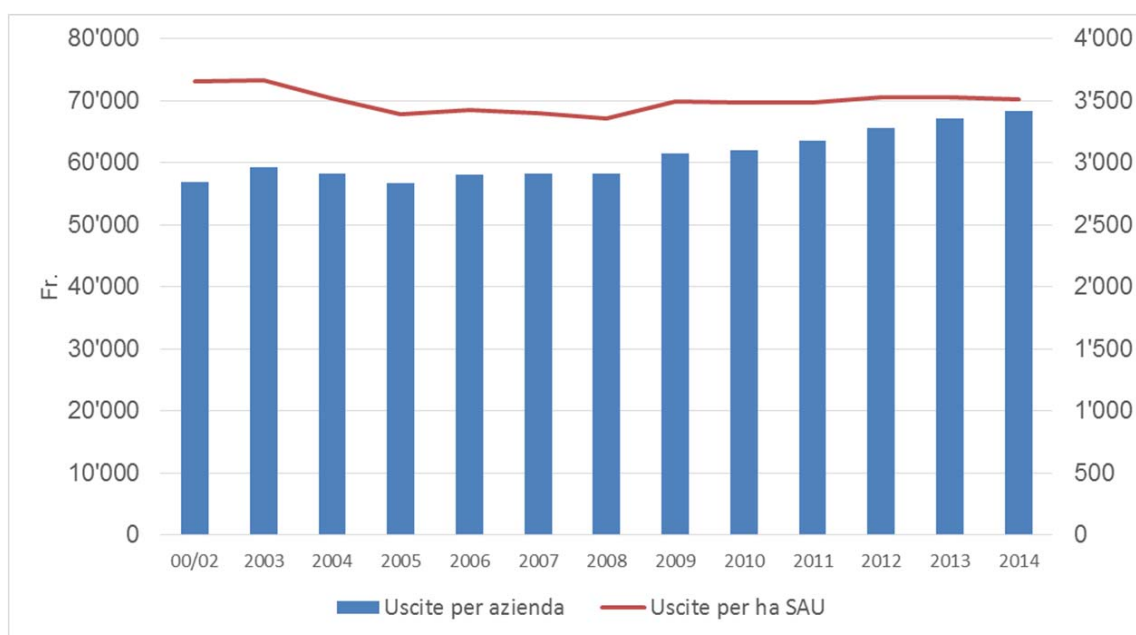


Fonti: Consuntivo della Confederazione, Preventivo 2015 e 2016, Pianificazione finanziaria provvisoria 2017-2019 (escl. Programma di stabilizzazione 2017-2019)

Dal 2000 le uscite della Confederazione per l'agricoltura per ettaro di SAU sono rimaste stabili, poiché sia la SAU sia i fondi federali segnano una lieve tendenza al ribasso di portata analoga (cfr. fig. 4). Tuttavia, il numero delle aziende registra una flessione maggiore rispetto alle uscite della Confederazione, ragion per cui l'importo per azienda passa da 57 000 a 67 000 franchi.

Figura 4

Uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione, per azienda e SAU



Fonti: Consuntivo, UFAG

Esperienze maturate con i limiti di spesa agricoli

Con il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018-2021 si stabiliscono, per la sesta volta, i mezzi finanziari federali per il settore agricolo mediante tre limiti di spesa. Di seguito si traccia un bilancio sui precedenti periodi.

Tabella 4

Limiti di spesa e uscite effettive 2008-2017

(in mio. fr., con differenze di arrotondamento)	2008-2011		2012-2013		2014-2017	
	DF 5.6.2007	Uscite effettive	DF 14.4.2011 13.12.2012 12.06.2013	Uscite effettive	DF 13.3.2013	Uscite ³⁵
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	739	660	388	381	798	669
Produzione e smercio	1 885	1 876	910	890	1 776	1761
Pagamenti diretti	11 028	10 852	5 625	5 599	11 256	11 055
Totale	13 652	13 389	6 923	6 870	13 830	13 486
<i>Differenza risp. al DF LS</i>		<i>- 1,9 %</i>		<i>- 0,8 %</i>		<i>- 2,5 %</i>

I limiti di spesa stabiliti in un primo tempo non erano stati esauriti fondamentalmente per i seguenti motivi: da un lato, perché nel quadro delle decisioni annuali sul preventivo il Parlamento aveva stabilito una riduzione dei crediti allo scopo di rispettare il freno all'indebitamento e ciò aveva in parte interessato anche i crediti agricoli; dall'altro, perché la partecipazione alle misure di politica agricola era solo limitatamente prevedibile. Le uscite effettive erano state inferiori a causa di un lieve calo nella partecipazione, soprattutto nell'ambito delle misure sociali e di singoli programmi dei pagamenti diretti, nonché di fluttuazioni del numero di animali. Infine, il Parlamento ha deciso anche aumenti di fondi al di fuori dei limiti di spesa che sono stati compensati su crediti all'interno dei limiti di spesa senza incidenza sul bilancio.

Con la Politica agricola 2011 (PA 2011) l'effettivo utilizzo dei tre limiti di spesa ammontava al 98 per cento circa. Un minore utilizzo piuttosto contenuto (-1,5 %) era stato rilevato per i pagamenti diretti poiché, in proporzione, le misure di risparmio avevano inciso meno su tali uscite. Il limite di spesa per i fondi destinati al sostegno del mercato era stato ampiamente esaurito, mentre in quello per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali erano rimasti circa 80 milioni di franchi. Il mancato esaurimento dei fondi è da ricondurre in particolare alle misure di risparmio applicate anche ai contributi d'investimento e al fatto che i fondi riservati per l'aiuto per la conduzione aziendale non sono stati richiesti.

I limiti di spesa 2012-2013 erano stati utilizzati in misura maggiore, soprattutto perché il Parlamento aveva aumentato i preventivi nel settore dell'economia lattiera e, di conseguenza, era stato adeguato anche il limite di spesa «Produzione e smercio».

In base alla pianificazione finanziaria attuale³⁵, i limiti di spesa nel periodo corrente 2014-2017 vengono sfruttati mediamente nella misura del 97,5 per cento. Ciò è riconducibile, da un lato, ai tagli trasversali per rispettare il freno all'indebitamento; nel Preventivo 2015 il Parlamento aveva deciso una riduzione unica dell'1,1 per cento di tutte le uscite poco e mediamente vincolate e ciò aveva interessato l'agricoltura

³⁵ Consuntivo della Confederazione 2014, Preventivo 2015 (decreto federale) e 2016 (messaggio), nonché Piani finanziari 2017-2019, incl. Programma di stabilizzazione 2017-2019.

nella misura di 30 milioni di franchi. Dall'altro, con il Preventivo 2016 il Consiglio federale propone al Parlamento di ridurre del 3 per cento le uscite poco e mediamente vincolate in modo da tener conto del rincaro più contenuto. Di questa correzione del rincaro, un importo pari a circa 90 milioni di franchi interessa l'agricoltura. Nell'ambito del Programma di stabilizzazione le uscite saranno ulteriormente ridotte in questa misura. Diversamente dagli altri compiti, il Parlamento ha invece escluso l'agricoltura dalle misure di risparmio del Programma di consolidamento 2014.

3.2 Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa

3.2.1 Considerazione della situazione economica

In materia di politica dei redditi agricoli, l'articolo 5 capoverso 3 LAgr prescrive che sia tenuto conto degli altri settori dell'economia, della situazione economica della popolazione non contadina e della situazione finanziaria della Confederazione.

Al numero 1.2 è riportata una breve panoramica dell'evoluzione a medio termine delle condizioni quadro. Il forte apprezzamento del franco svizzero in seguito alla soppressione del cambio fisso con l'euro ha frenato considerevolmente lo sviluppo congiunturale in Svizzera nel primo semestre 2015. Nonostante un lieve miglioramento della situazione sul fronte dei cambi a settembre, la crescita economica dovrebbe essere modesta anche nel secondo semestre 2015. L'apprezzamento del franco a metà gennaio e la dinamica leggermente rallentata del commercio mondiale si ripercuotono negativamente soprattutto sulle esportazioni di merci e servizi. Tale constatazione vale anche per le aziende esportatrici nel settore dell'industria alimentare. Di conseguenza, per imporsi sui mercati interni ed esteri l'agricoltura e la filiera alimentare dovranno migliorare ulteriormente la loro competitività anche nel prossimo periodo dei limiti di spesa.

Secondo le stime del giugno 2015 del gruppo di esperti in materia di previsioni congiunturali, il Preventivo 2016 varato dal Consiglio federale così come la Pianificazione finanziaria provvisoria 2017-2019 si basano su valori di riferimento economici decisamente più bassi di quelli considerati l'anno precedente (cfr. tab. 5).

Tabella 5

Valori di riferimento economici 2015-2020 (stato giugno 2015; differenze rispetto al Preventivo 2015 e al Piano finanziario 2016-2018)

In %	2015		2016		2017	2018	2019	2020
	Anno corrente		Preventivo		Piano finanziario	Piano finanziario	Piano finanziario	complementare ²⁾
	gen. 2015 ¹⁾	Rev.	gen. 2015 ¹⁾	Rev.				
Crescita del PIL								
reale	0.8	-1.8	1.6	-0.4	2.0	1.7	1.7	1.4
nominale	0.1	-3.0	1.4	-1.6	2.6	2.5	2.7	2.4
Rincaro annuo								
IPC ³⁾	1.0	-1.4	0.3	-1.6	0.6	0.8	1.0	1.0

¹⁾ Gruppo di esperti giugno 2015

²⁾ In vista dei decreti di finanziamento pluriennali

³⁾ Indice nazionale dei prezzi al consumo (UST)

Il 17 settembre 2015 il gruppo di esperti ha aggiornato le proprie previsioni. Le ipotesi per gli anni a partire dal 2017 rimangono invariate, mentre per quanto concerne la crescita nominale negli anni 2015 e 2016 i valori sono stati corretti leggermente al ribasso a causa dei dati sul rincaro permanentemente bassi. È in corso una valutazione degli effetti sul Piano finanziario di legislatura.

3.2.2 Condizioni quadro di politica finanziaria e Programma di stabilizzazione 2017-2019

Il freno all'indebitamento giusta l'articolo 126 Cost. impone sostanzialmente alla Confederazione di equilibrare a lungo termine entrate e uscite, tenendo tuttavia conto delle fluttuazioni congiunturali. Consiglio federale e Parlamento sono pertanto tenuti a varare un preventivo annuale conforme a tali disposizioni costituzionali.

Se il Piano finanziario 2016-2018 del 20 agosto 2014 presentava eccedenze strutturali all'inizio lievi e poi in rapida crescita negli anni seguenti, la situazione ora è decisamente peggiorata. Il Preventivo 2016 varato dal Consiglio federale presenta un deficit di 400 milioni di franchi. A causa degli sviluppi dell'economia, sarà tuttavia possibile rispettare le prescrizioni del freno all'indebitamento o addirittura ottenere risultati leggermente migliori.

Benché il Piano finanziario di legislatura definitivo per gli anni 2017-2019 sarà varato soltanto a gennaio 2016, la pianificazione provvisoria indica un netto peggioramento. A causa in particolare della minore crescita economica e del franco forte, le entrate fiscali saranno decisamente inferiori al previsto. Onde poter rispettare le prescrizioni del freno all'indebitamento anche nel Piano finanziario di legislatura, il Consiglio federale ha pertanto deciso, già nell'estate 2016, di elaborare un programma di stabilizzazione teso a sgravare il bilancio di un importo che potrebbe ammontare anche a 1 miliardo di franchi. A fine novembre verrà avviata la consultazione sul

Programma di stabilizzazione 2017-2019. L'agricoltura dovrà contribuire al volume di sgravio nella misura di 72-96 milioni di franchi circa l'anno. Le misure previste sono già considerate nel presente rapporto e nelle cifre ivi contemplate.

Nel quadro dei limiti di spesa agricoli, le prescrizioni del programma di stabilizzazione toccheranno tutti e tre i limiti di spesa e verranno applicate riduzioni mirate (cfr. tab. 6). Di seguito vengono illustrate le conseguenze sui singoli limiti di spesa.

Tabella 6

Riduzioni dettate dal Programma di stabilizzazione 2017-2019

(in mio. fr., con differenze di arrotondamento)

Limiti di spesa / contribuiti interessati	2017	2018	2019	2020	2021
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	10.2	22.3	22.7	22.7	22.7
Contributi per i miglioramenti strutturali	3.0	11.0	11.0	11.0	11.0
Crediti di investimento	7.2	11.3	11.7	11.7	11.7
Produzione e smercio	-	5.0	5.0	5.0	5.0
Promozione dello smercio	-	5.0	5.0	5.0	5.0
Pagamenti diretti	61.9	59.8	68.7	68.7	68.7
Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
Contributi per la biodiversità (qualità I)	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Contributi per la qualità del paesaggio	-	20.0	30.0	30.0	30.0
Contributi di transizione	11.9	-10.2	-11.3	-11.3	-11.3
Volume di risparmio totale	72.1	87.1	96.3	96.3	96.3

3.3 Fabbisogno finanziario nel periodo 2018-2021

Anche nel prossimo quadriennio saranno determinanti, per il finanziamento delle misure di politica agricola, tre limiti di spesa.

Tabella 7

Limiti di spesa 2018-2021 in sintesi

(in mio. fr., con differenze di arrotondamento)	P 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Miglioramento delle basi di produzione emisure sociali	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572
Produzione e smercio	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1 728
Pagamenti diretti	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10 741
Totale	3345.5	3266.6	3257.4	3257.4	3257.9	13 041

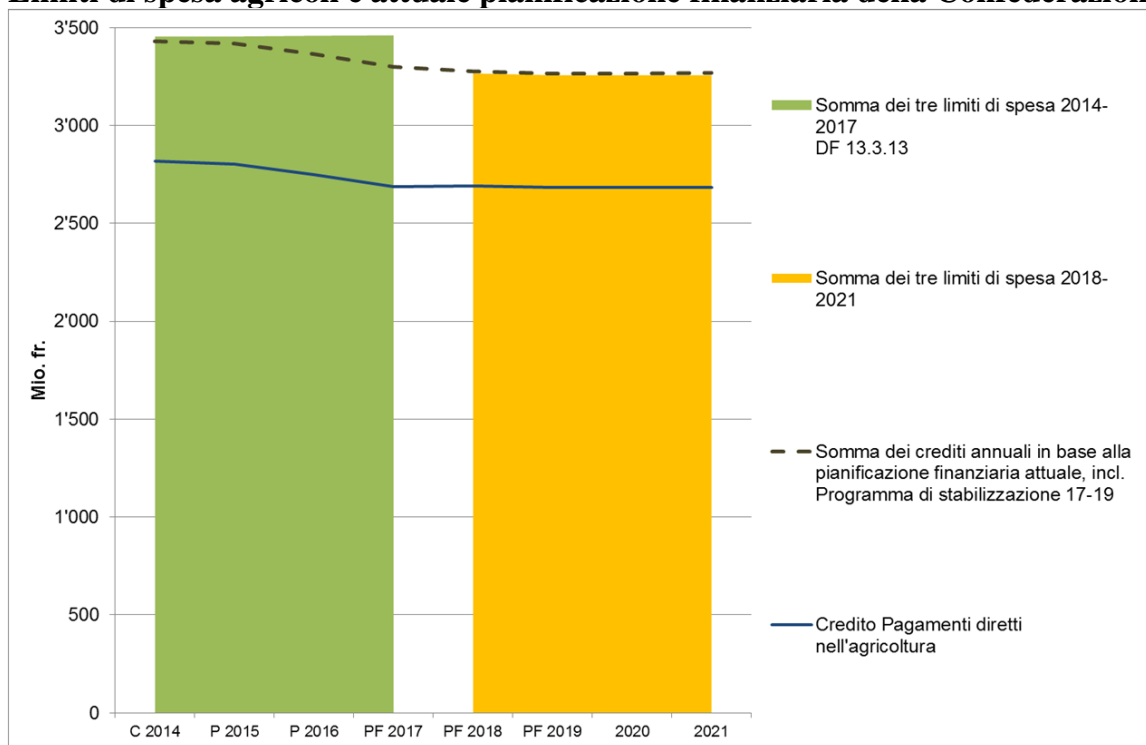
I limiti di spesa 2018-2021 proposti presentano uscite della Confederazione per il settore «Agricoltura e alimentazione» leggermente inferiori a quelle del precedente periodo 2014-2017 (cfr. tab. 8). Considerando tutte le variazioni contabili, la differenza rispetto al decreto federale del 13 marzo 2013 ammonta a 751 milioni di franchi, ovvero al 5,4 per cento. Sono state tenute in considerazione le estrapolazioni dei crediti «Amministrazione sostegno del prezzo del latte» e «Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne» dal limite di spesa «Produzione e smercio» 2018-2021.

Dal profilo temporale, la riduzione al livello più basso all'interno dei limiti di spesa agricoli avviene tra il 2015 e il 2017. Il Preventivo 2015 presenta, a causa dei tagli trasversali (30 mio. fr.) e di diversi trasferimenti di crediti e misure di compensazione, un importo di circa 47 milioni di franchi inferiore a quello previsto dal Consiglio federale e approvato dal Parlamento nell'ambito del messaggio sui limiti di spesa 2014-2017. Considerato il rincaro più contenuto, nel Preventivo 2016 il Consiglio federale prevede ulteriori tagli trasversali cosicché le uscite preventivate scenderanno di ulteriori 54 milioni di franchi l'anno rispetto all'anno precedente. Le misure del Programma di stabilizzazione 2017-2019 provocheranno una riduzione dei fondi 2017 di ulteriori 64 milioni di franchi³⁶ rispetto al Preventivo 2016. Per il periodo dei limiti di spesa successivo 2018-2021 saranno disponibili fondi annuali stabili a questo livello.

Nonostante le previste misure di riduzione dei costi di produzione, a medio termine vanno considerati costi sempre più alti per l'acquisto di mezzi e fattori di produzione agricoli nonché spese di sostentamento superiori. Per il settore agricolo permane pertanto, in particolare in caso di aumento del rincaro, un incentivo a migliorare la produttività anche in assenza di maggiori aperture del mercato e quindi di una minore protezione alla frontiera.

³⁶ L'ammontare del risparmio del Programma di stabilizzazione 2017-2019 (2017: 72,1 mio. fr.) è superiore poiché è stato dedotto dal piano finanziario provvisorio del 1° luglio 2015. Dal 2016 al 2017 esso prevedeva un aumento di 8 milioni di franchi: promozione dello smercio (2,5 mio. fr.), pagamenti diretti (3,5 mio. fr.) e crediti di investimento (2 mio. fr.).

Figura 5

Limiti di spesa agricoli e attuale pianificazione finanziaria della Confederazione

Nel limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» sono previsti mezzi finanziari inferiori per il periodo 2018-2021. In adempimento del postulato Müller-Altmett (12.3555), all'inizio del 2015, il Consiglio federale ha deciso di aumentare, a partire dal 2016, di 5 milioni di franchi l'anno i contributi per la ricerca a favore di una filiera agroalimentare ecologica e sostenibile, riducendo in maniera corrispondente i crediti di investimento. Inoltre, la correzione del rincaro del 3 per cento a partire dal 2016 è stata attuata in questo credito nella misura di un terzo (-30 mio. fr.). I restanti tagli saranno attuati nel credito o nel limite di spesa «Pagamenti diretti». Con il Programma di stabilizzazione 2017-2019 saranno ridotti ulteriormente gli aiuti agli investimenti senza effetto diretto sui redditi. L'incremento annuo del fondo di rotazione dei crediti di investimento (stato fine 2014: 2,51 mia. fr.) sarà ridotto a 2 milioni di franchi circa e i contributi per i miglioramenti strutturali saranno mantenuti al livello di 88 milioni di franchi (-11 %).

Nel settore «Produzione e smercio», nel limite di spesa corrente, i fondi per la promozione dello smercio sono aumentati di 10 milioni di franchi. A partire dal 2018, questo credito sarà mantenuto costante sul livello medio 2014-2017. Il limite di spesa «Produzione e smercio» sarà quindi inferiore rispetto al periodo precedente poiché, a partire dal 2018, non saranno più contemplati due crediti per le spese amministrative esistenti finora (cfr. n. 3.1.1), che ammontano a un totale di circa 10 milioni di franchi l'anno.

Per i pagamenti diretti i fondi annui diminuiranno in due fasi di un importo complessivo di 120 milioni di franchi. Metà di tale riduzione è da ricondurre ai tagli trasversali a partire dal 2016 e al Programma di stabilizzazione 2017-2019. Dal 2018 l'importo annuo di 2,68 miliardi di franchi rimarrà costante. Per raggiungere gli obiettivi di politica agricola (cfr. n. 2.3.1) nel settore delle prestazioni d'interesse

generale, dal 2018 dovranno essere verificate, ed eventualmente adeguate, le aliquote dei pagamenti diretti e le misure in questo ambito. Bisognerà pertanto prevedere trasferimenti all'interno dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni. Tali trasferimenti vengono presentati al numero 3.4.3.

Tabella 8

Confronto con i limiti di spesa 2014-2017

Limite di spesa (in mio. fr., con differenze di arrotondamento)	2014-2017 ¹		2018-2021	
	Totale	Ø annua	Totale	Ø annua
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	798	199.5	572	143.0
Produzione e smercio	1 776	444	1 728	432.0
Pagamenti diretti	11 256	2 814	10 741	2 685.2
Totale	13 830	3 457.5	13 041	3 260.3

¹ Conformemente al DF del 13 marzo 2013, FF **2014** 5363

Nell'orizzonte temporale 2018-2021 potrebbero essere conclusi accordi di politica commerciale estera. Se questi dovessero comportare un'apertura del mercato che incidesse sui mercati agricoli interni, si porrebbe la questione del finanziamento di misure collaterali. L'entità di un eventuale fabbisogno aggiuntivo e l'orizzonte temporale per il finanziamento di tali misure collaterali dipenderanno, tra le altre cose, dalla portata dell'apertura dei mercati, dal momento in cui avrà luogo e dall'evoluzione dei prezzi sul piano internazionale. Date le numerose incertezze, per il momento nei limiti di spesa non sono stati previsti fondi per le misure collaterali; qualora si decidesse di adottarle, verrebbero sottoposte separatamente al Parlamento.

3.4 Struttura dei limiti di spesa

Il decreto federale sui tre limiti di spesa contempla solo l'importo totale proposto per gli anni 2018-2021. In esso non vi sono indicazioni sulla ripartizione dei fondi, all'interno dei limiti di spesa, tra i singoli crediti e sui diversi anni. Al fine di consentire una valutazione politica accurata delle proposte, nel presente capitolo si spiega la struttura dei singoli limiti di spesa e si indica quali modifiche delle disposizioni d'esecuzione sono previste nello stesso periodo. Tali informazioni consentono di individuare il modo in cui il Consiglio federale intende ripartire i mezzi finanziari tra i diversi strumenti di politica agricola. Nel quadro del processo annuale correlato al preventivo, mediante l'approvazione il Parlamento stabilisce definitivamente come verranno impiegati i fondi.

Siccome nelle tabelle seguenti sulla ripartizione dei singoli limiti di spesa alcuni valori sono stati arrotondati, è possibile che negli importi totali vi siano differenze dovute all'arrotondamento.

3.4.1 Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali

Il limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali comprende il finanziamento di cinque pacchetti di misure (cfr. tab. 9).

Tabella 9

Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali

(in mio. fr., con differenze di arrotondamento)	P 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Misure sociali collaterali	2.8	2.0	2.0	1.9	1.9	7.8
Contributi per i miglioramenti strutturali	99.0	88.0	88.0	88.0	88.0	352.0
Crediti di investimento	11.5	3.0	2.6	2.7	2.7	11.4
Coltivazione di piante e allevamento di animali	37.6	38.6	38.6	38.6	38.6	154.3
Consulenza	11.6	11.6	11.6	11.6	11.6	46.5
Totale	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572

3.4.1.1 Misure sociali collaterali

Tra le misure sociali collaterali rientrano gli aiuti per la conduzione aziendale e quelli per la riqualificazione. In quanto strumenti di disponibilità, essi accompagnano il mutamento strutturale nel settore agricolo. Gli aiuti per la conduzione aziendale, sotto forma di mutui rimborsabili ed esenti da interessi, sono concessi alle aziende contadine per far fronte a ristrettezze finanziarie non imputabili al gestore, sostituire debiti gravati da interessi (ricomposizione) o agevolare la cessazione anticipata dell'attività. Negli anni scorsi, i mezzi finanziari disponibili per tali misure non sono stati esauriti a causa soprattutto del bassissimo livello dei tassi d'interesse. Partendo dall'ipotesi che le condizioni quadro della politica agricola e i mercati agricoli resteranno relativamente stabili, questi mezzi finanziari non sono stati aumentati rispetto al Preventivo 2015. Secondo l'articolo 86a capoverso 3 LAgr, gli aiuti per la riqualificazione saranno versati al più tardi sino alla fine del 2019. Per gli anni 2018 e 2019 sono pertanto attesi soltanto pochi versamenti. La riduzione di 0,85 milioni di franchi in ognuno di questi anni sarà trasferita ai crediti di investimento. Per gli anni 2020 e 2021, analogamente a quelli scorsi, un importo di 1,9 milioni di franchi sarà previsto per l'aiuto per la conduzione aziendale.

3.4.1.2 Contributi per miglioramenti strutturali

I contributi per i miglioramenti strutturali sono concessi a favore delle infrastrutture di base necessarie all'agricoltura³⁷. Con i provvedimenti in questo settore si mira a ridurre i costi di produzione e a migliorare le condizioni di vita ed economiche, tenendo al contempo conto degli interessi ecologici, della protezione degli animali e della pianificazione del territorio. Essi contribuiscono altresì al potenziamento delle aree rurali e all'occupazione decentrata. Più del 70 per cento di tali contributi è impiegato per le ricomposizioni particellari, gli impianti di collegamento,

³⁷ Allacciamenti a strade agricole, acqua, elettricità, teleferiche, eccetera.

l'approvvigionamento idrico, nonché per il ripristino periodico di vie d'accesso. Con tali contributi si sostengono inoltre, nella regione collinare e di montagna, la costruzione o la trasformazione di edifici rurali per animali che consumano foraggio grezzo e, nella regione di montagna, le costruzioni collettive e gli edifici delle piccole aziende artigianali per la trasformazione, lo stoccaggio e la commercializzazione di prodotti regionali. Considerati gli sviluppi nelle aree rurali, l'adeguato ampliamento e la conservazione delle infrastrutture di base acquisiscono notevole importanza per l'agricoltura. Vi è una domanda crescente di sostegno a progetti di sviluppo regionale e di promozione di prodotti indigeni e regionali ai sensi dell'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr. Tali progetti intersettoriali aumentano il valore aggiunto nell'agricoltura e rafforzano la collaborazione tra l'agricoltura e i settori affini, quali la piccola industria artigianale locale, il turismo e la selvicoltura. Onde promuovere la competitività delle aziende in virtù dell'articolo 93 capoverso 1 lettera e LAgr, dal 2014 è possibile sostenere anche iniziative collettive di produttori volte a ridurre i costi di produzione. Nei prossimi anni bisognerà sviluppare ulteriormente tale strumento di promozione, poiché consente di ridurre anche il carico di lavoro per le singole aziende. Nell'ambito dei provvedimenti individuali va attribuita maggiore importanza alla redditività a lungo termine dei progetti. Al fine di ridurre le emissioni di ammoniaca nelle stalle, oltre agli aiuti agli investimenti forfettari per UBG viene valutata la concessione di un supplemento per la costruzione di stalle a basse emissioni. In questo settore devono tuttavia venir colmate le lacune tuttora esistenti a livello di ricerca e sviluppate soluzioni adeguate alla pratica. Nell'ambito del Programma di stabilizzazione 2017-2019, dopo il periodo 2014-2017 i fondi della Confederazione per i contributi per i miglioramenti strutturali saranno ridotti nuovamente al livello del periodo 2008-2013. Tale ridimensionamento riguarda sia i crediti di assegnazione sia quelli di pagamento. Trattandosi di un compito comune di Confederazione e Cantoni, anche per questi ultimi vi sarà uno sgravio di 11 milioni di franchi, ma l'agricoltura disporrà di 22 milioni di franchi in meno per investimenti nelle infrastrutture di base. Per la realizzazione dei progetti occorrerà pertanto fissare delle priorità secondo criteri molto restrittivi; potrà infatti essere sostenuto un numero minore di progetti e vi saranno liste di attesa più lunghe nei Cantoni.

3.4.1.3 Crediti di investimento

I crediti di investimento sono mutui esenti da interessi, destinati prevalentemente a provvedimenti individuali. Essi sono finalizzati in primo luogo a migliorare le condizioni di produzione agricola e le basi di gestione, tenendo conto degli interessi correlati al benessere degli animali e alla protezione delle acque, ma possono anche servire al cofinanziamento di provvedimenti edilizi volti a diversificare l'attività nei settori affini all'agricoltura. Con i crediti di investimento si sostengono anche costruzioni collettive, la realizzazione di installazioni e l'acquisto di macchinari da parte dei produttori nel quadro di misure collettive di solidarietà, nonché piccole aziende artigianali comprendenti almeno il primo livello di trasformazione; essi consentono di garantire o migliorare il potenziale di valore aggiunto nelle aree rurali. Tramite tali crediti si finanziano altresì installazioni per la produzione di energia rinnovabile da biomassa. Con il mutamento strutturale si renderanno necessari ulteriori adeguamenti. Sulla base di tale situazione e dell'ampliamento delle forme di sostegno deciso dal Parlamento nel quadro della PA 14-17 bisogna prevedere che i crediti di investimento richiesti continueranno a superare di gran lunga i fondi disponibili.

I crediti di investimento sono amministrati tramite un fondo di rotazione, contenente circa 2,51 miliardi di franchi (stato fine 2014). Gli importi rimborsati consentono ai Cantoni di concedere nuovi mutui per un importo di circa 275 milioni di franchi l'anno. Onde garantire la continuità nei restanti crediti del preventivo agricolo e ottemperare alle prescrizioni di risparmio, considerata l'elasticità del fondo di rotazione, nel 2015 i mezzi finanziari per i crediti di investimento sono stati ridotti da 47 (secondo il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014-2017) a 15,3 milioni di franchi. Per ottemperare alle prescrizioni di risparmio dei tagli trasversali dal 2016 e del Programma di stabilizzazione 2017-2019, nei prossimi anni i pagamenti nel fondo di rotazione saranno limitati a 2,7 milioni di franchi l'anno. Onde evitare liste d'attesa per il trattamento delle richieste, problemi di liquidità nei pagamenti e finanziamenti con crediti di investimento ridotti e per esercitare maggiore pressione a realizzare progetti d'investimento convenienti e redditizi occorre ridurre i termini massimi per il rimborso dei crediti di investimento. Così facendo, per poter attestare la sopportabilità del progetto, questo dovrà essere più redditizio. Contemporaneamente, sarà promosso lo sdebitamento delle aziende e verrà migliorata la disponibilità di mezzi finanziari nel fondo di rotazione.

3.4.1.4 Coltivazione di piante e allevamento di animali

Alla voce «Coltivazione di piante e allevamento di animali» la Confederazione promuove, con 38,6 milioni di franchi l'anno, l'allevamento di animali da reddito e l'attuazione del Piano d'azione nazionale «Risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura», ma non la coltivazione delle piante. Il 90 per cento circa dei fondi nel settore dell'allevamento di animali viene utilizzato per provvedimenti di miglioramento delle basi, come la tenuta del libro genealogico, l'esecuzione di esami funzionali e la conservazione delle razze svizzere, che consentono di selezionare animali da allevamento e da reddito sani, redditizi, resistenti e adatti alle condizioni naturali del Paese. L'esame funzionale e la stima dei valori genetici sono le basi per una produzione di derrate alimentari di origine animale sostenibile e adeguata alle condizioni locali.

La selezione vegetale mira a migliorare costantemente le caratteristiche genetiche delle piante coltivate allo scopo di ottenere numerose peculiarità. Considerati i cambiamenti climatici, la continua crescita demografica e la domanda di derrate alimentari di alta qualità e sostenibili, essa acquisisce sempre maggiore importanza in e per la Svizzera. Nei prossimi decenni si lavorerà alla selezione di piante coltivate adeguate alle sfide future. Con poche risorse, in situazioni climatiche estreme e in presenza di nuove malattie e organismi nocivi, tali piante dovranno garantire una resa elevata, qualitativamente sicura e che risponda alle esigenze di mercato e dei consumatori. Gli investimenti statali svizzeri sono esigui rispetto a quelli dei Paesi vicini, in particolare della Germania³⁸. Un'agricoltura redditizia a lungo termine, parsimoniosa nello sfruttamento delle risorse e rispettosa dell'ambiente è possibile solo con varietà vegetali adeguate alle esigenze e alle condizioni elvetiche. Per tale motivo, nel 2015 l'UFAG presenterà una Strategia per la selezione vegetale in Svizzera con l'obiettivo di adattare gli investimenti statali per la selezione vegetale alle esigenze e alle sfide dell'agricoltura e della filiera alimentare.

³⁸ Walter, A., Studer, B., Hund, A., Grieder, C., Last, L. e Keller, B., (2014): Bericht Umfeldanalyse zur Schweizer Pflanzenzüchtung für die Strategie Pflanzenzüchtung Schweiz, PF Zurigo.

Per la selezione vegetale, l'elevata varietà genetica all'interno delle specie è una risorsa decisiva per il successo a lungo termine. Se nelle risorse genetiche vengono individuate caratteristiche interessanti, queste possono essere incrociate per ottenere materiale con un livello di prestazioni molto elevato. Onde garantire un'ampia base genetica, nell'ambito del Piano d'azione nazionale «Risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura» saranno inventariate, conservate, descritte e messe a disposizione per un utilizzo sostenibile le varietà locali svizzere. I fondi federali saranno utilizzati principalmente per la preservazione della diversità genetica delle piante e il sostegno all'utilizzo di vecchie varietà. Spesso, infatti, le vecchie varietà conservate nella banca genetica sono sì interessanti per l'utilizzo, ma presentano difetti genetici o sono così eterogenee sul piano genetico da risultare troppo poco adatte alle condizioni locali di coltivazione. Una selezione mirata può migliorarne l'adattabilità e va sostenuta, affinché delle vecchie varietà si possa fare un utilizzo di nicchia sostenibile e adatto al mercato locale.

Nel messaggio sul Preventivo 2016 (15.041, volume 2B, p. 263) il Consiglio federale propone di sostenere la selezione vegetale e, in particolare, l'ulteriore sviluppo di vecchie varietà.

3.4.1.5 Consulenza

L'obiettivo della consulenza agricola è seguire le persone attive nel primario nell'esercizio della loro attività professionale e sostenerle nella formazione professionale continua. La consulenza è parte del sistema agricolo d'innovazione e conoscenza (LIWIS) nonché un l'anello di congiunzione tra ricerca e pratica che coniuga le conoscenze scientifiche con le esperienze pratiche. La Confederazione la promuove erogando aiuti finanziari alla Centrale di consulenza agricola AGRIDEA, a servizi di consulenza interregionali attivi in ambiti specifici (p.es. apicoltura, pollame, economia alpestre) e agli accertamenti preliminari relativi a iniziative collettive di progetto. Dal 2014 può sostenere in maniera speciale particolari idee innovative, mettendo direttamente a concorso progetti di consulenza o concedendo aiuti finanziari per domande di contributo.

3.4.2 Limite di spesa per la produzione e lo smercio

Alla voce «Produzione e smercio» dei limiti di spesa 2014-2017, i fondi per la promozione della qualità e dello smercio aumentano di 10 milioni, raggiungendo quota 70 milioni di franchi. A partire dal 2018, tale credito rimarrà costante al livello più basso del Preventivo 2015.

Considerato che, a partire dal 2018, i crediti A2111.0121 Amministrazione sostegno del prezzo del latte e A2111.0122 Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne non saranno più computati nel limite di spesa, l'importo sarà inferiore di 9,6 milioni di franchi l'anno. Gli altri crediti di questo limite di spesa saranno mantenuti invariati.

Se, come indicato ai numeri 1.3 e 3.3, venissero conclusi accordi di politica commerciale estera con effetti sull'orizzonte temporale 2018-2021, si renderebbero necessari un'analisi approfondita delle misure nel settore della produzione e dello smercio e un adeguamento alla nuova situazione dei rispettivi strumenti di protezione alla frontiera. In tal caso il Consiglio federale presenterebbe un concetto di ampia portata con le rispettive proposte strumentali e finanziarie.

Tabella 10

Limite di spesa per la produzione e lo smercio

(in mio. fr., con differenze di arrotondamento)	P 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Promozione della qualità e dello smercio	67.5	65.0	65.0	65.0	65.0	260.0
Economia lattiera ¹	293.0	293.0	293.0	293.0	293.0	1172.0
Produzione animale ²	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	23.8
Produzione vegetale	67.7	67.8	67.8	67.8	68.3	271.5
Totale	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1728

¹ Amministrazione sostegno del prezzo del latte non più contemplata nel Preventivo 2016, poiché dal 2018 tali fondi saranno trasferiti nel preventivo globale dell'UFAG.

² Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne non più contemplati nel Preventivo 2016, poiché dal 2018 tali fondi saranno trasferiti nel preventivo globale dell'UFAG.

3.4.2.1 Promozione della qualità e dello smercio

Come indicato nell'introduzione, considerata la progressiva integrazione del mercato agricolo svizzero in quelli internazionali, per il settore primario elvetico è importante riuscire a ottenere il maggior ricavo possibile dalla vendita dei propri prodotti. Per tale motivo, la Confederazione incentiva la promozione della qualità e dello smercio e si assume una parte dei costi computabili. Data l'importanza strategica di tali misure, i fondi per quelle finora attuate nel settore della promozione della qualità e della sostenibilità secondo l'articolo 11 LAgr e della promozione dello smercio secondo l'articolo 12 LAgr devono essere mantenuti al livello del limite di spesa 2014-2017. Per il periodo 2018-2021, nel credito «Promozione della qualità e dello smercio» vanno pertanto iscritti 65 milioni di franchi l'anno. La riduzione di 5 milioni di franchi rispetto al 2017 deve essere attuata con misure adeguate, come ad esempio un taglio uniforme degli aiuti finanziari o una riduzione della quota di cofinanziamento della Confederazione. Le modalità di attuazione sono di competenza dell'UFAG e devono tener conto dei risultati della valutazione esterna della promozione dello smercio di prodotti agricoli che si concluderà a inizio 2016.

3.4.2.2 Economia lattiera

A sostegno del mercato lattiero vengono applicati due strumenti: il supplemento per il latte trasformato in formaggio, il cui scopo è quello di compensare nella misura maggiore possibile la diversa protezione alla frontiera tra il mercato caseario liberalizzato con l'UE («linea gialla») e gli altri latticini («linea bianca») e il supplemento per il foraggiamento senza insilati, che promuove la produzione di formaggio di alta qualità a base di latte crudo, di primaria importanza nell'ambito della strategia della qualità. Per questi due strumenti sono stanziati, ogni anno, 293 milioni di franchi. Della registrazione dei dati e delle procedure inerenti al versamento dei supplementi continuerà a occuparsi un'organizzazione privata, su mandato, tramite

accordo di prestazione. Per la retribuzione di tali compiti anche a partire dal 2018 sono previsti, al di fuori dei limiti di spesa agricoli, 3 milioni di franchi l'anno nel preventivo globale dell'UFAG (cfr. n. 3.1.1).

3.4.2.3 Produzione animale

Nell'ambito della produzione animale vengono impiegati 6,1 milioni di franchi a titolo di aiuti all'interno del Paese per bestiame da macello, carne e uova nonché a titolo di contributi per la valorizzazione della lana di pecora. Sarà ancora un'organizzazione privata a svolgere, tramite accordo di prestazione, i compiti esecutivi della LAgr, ovvero la «vigilanza sui mercati pubblici» e la «classificazione neutrale della qualità». Per la retribuzione di tali compiti anche a partire dal 2018 sono previsti, al di fuori dei limiti di spesa agricoli, 6,7 milioni di franchi l'anno nel preventivo globale dell'UFAG.

3.4.2.4 Produzione vegetale

Con l'assegnazione di contributi per singole colture s'intende incentivare le colture campicole con protezione alla frontiera relativamente bassa e che contribuiscono in maniera sostanziale all'approvvigionamento della popolazione. Questo aiuto finanziario, concesso a complemento dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento di cui all'articolo 72 LAgr, promuove l'attrattiva economica della produzione di semi oleosi, colture proteiche, barbabietole da zucchero e di alcune sementi. Preservando tali colture è altresì possibile ottenere un paesaggio rurale variato e superfici per l'avvicendamento delle colture diversificate nonché conservare, in Svizzera, le conoscenze e i necessari livelli di trasformazione a valle. La liberalizzazione della produzione di zucchero e isoglucosio nell'UE, in seguito alla campagna 2016/2017, e l'allineamento del prezzo dello zucchero sul mercato svizzero a quello europeo secondo l'Accordo sui prodotti agricoli trasformati (Protocollo 2) richiederanno l'adeguamento delle aliquote di contribuzione per le singole colture. Se non si raggiungeranno i suddetti obiettivi, il fabbisogno finanziario potrebbe risultare superiore a quanto previsto e dovrebbe venir compensato nel quadro di uno dei tre limiti di spesa.

Nei settori della frutticoltura e della viticoltura non sono previste modifiche. In futuro il fabbisogno di fondi sarà mantenuto al livello del Preventivo 2016. Per sostenere la lotta contro la drosfila del ciliegio, negli anni 2016-2020 un importo di 0,5 milioni di franchi sarà trasferito nel credito Spese di consulenza.

3.4.3 Limite di spesa per i pagamenti diretti

Il limite di spesa per i pagamenti diretti comprende cinque tipi di contributi per la promozione delle prestazioni d'interesse generale, contributi per l'efficienza delle risorse volti a promuovere un impiego sostenibile delle risorse e contributi di transizione volti a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Tale limite di spesa rimane, in termini nominali, costante nel quadriennio.

Tabella 11

Limite di spesa per i pagamenti diretti

(in mio. fr.)	P 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento	1085.7	1055.7	1055.7	1055.7	1055.7	4223.8
Contributi per il paesaggio rurale	494.1	520.9	520.9	520.9	520.9	2083.6
Contributi per la biodiversità	352.2	338.0	343.0	348.0	353.0	1382.0
Contributi per la qualità del paesaggio	130.0	150.0	150.0	150.0	150.0	600.0
Contributi per i sistemi di produzione	458.8	467.0	472.0	476.0	480.0	1895.0
Contributi per l'efficienza delle risorse	58.1	72.0	77.0	82.0	87.0	318.0
Contributi di transizione	169.0	88.1	64.3	50.3	36.3	239.0
Totale	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10 741

Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Per garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari vengono versati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, che devono assicurare il mantenimento della capacità produttiva. Sono suddivisi nei tre tipi di contributo: contributo di base, contributo per la superficie coltiva aperta e le colture perenni e contributo per le difficoltà di produzione, volto a preservare la capacità produttiva in condizioni difficili di produzione. Per i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento vengono stanziati 1,056 miliardi di franchi l'anno. Ciò corrisponde a una riduzione di 30 milioni di franchi (-3 %) rispetto al Preventivo 2016. In tal modo vengono attuate le prescrizioni del Programma di stabilizzazione 2017-2019. Parallelamente, dal 2017 saranno ridotti anche i fondi previsti per la promozione della biodiversità, segnatamente di 30 milioni di franchi rispetto al 2015 (Preventivo 2016: -10 mio. fr. e Programma di stabilizzazione: -20 mio. fr.). La quota dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento sul totale dei pagamenti diretti rimane stabile cosicché è possibile continuare a garantire un approvvigionamento con prodotti indigeni conforme agli obiettivi della Politica agricola 2014-2017. L'importo dei tre tipi di contributo viene fissato dal Consiglio federale, sulla base degli sviluppi delle superfici campicole e inerbite. Le prime devono continuare a essere maggiormente promosse rispetto alle seconde. Sulla scia del postulato Bertschy (14.3854), non ancora trattato, il Consiglio federale intende effettuare un'analisi dell'efficacia dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento.

Contributi per il paesaggio rurale

Per preservare l'apertura del paesaggio rurale vengono versati contributi per il paesaggio rurale, finalizzati a garantire una gestione globale delle superfici agricole e alpestri e impedire, in particolare, l'avanzamento del bosco. Gli incentivi finanziari vengono stabiliti per zona, in funzione delle difficoltà climatiche e topografiche. Visto che si può continuare a partire dal presupposto che nella zona di pianura la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale è garantita senza incentivi statali specifici, non è necessario introdurre un contributo per l'apertura del paesaggio per

superfici pianeggianti nella zona di pianura. Nella regione di montagna e in quella collinare, date le difficoltà climatiche e topografiche, per la preservazione dell'apertura del paesaggio viene invece versato un contributo graduato secondo le zone. Il contributo di declività è graduato secondo la declività e quello per le zone in forte pendenza è destinato, come finora, ad aziende con almeno il 30 per cento di superfici con declività superiore al 35 per cento. A partire dal 2017, i contributi di declività e per le zone in forte pendenza saranno versati anche nella zona di pianura. È stato altresì introdotto un terzo livello di declività (>50 %) con contributi superiori, volto a contrastare l'avanzamento del bosco in condizioni di produzione particolarmente difficili. Il fabbisogno supplementare di fondi è pari a poco meno di 24 milioni di franchi.

Onde garantire l'apertura del paesaggio sui pascoli d'estivazione vengono versati contributi d'estivazione della stessa portata di quelli concessi attualmente. Nell'ambito della PA 14-17, la norma speciale per gli animali munti con una durata tradizionale d'estivazione di 56-100 giorni è stata limitata a fine 2017, dopo di che scadrà e verrà sostituita dal normale sostegno all'estivazione. Per gli animali estivati in aziende d'estivazione l'azienda principale riceve contributi di alpeggio.

Il fabbisogno per i contributi per il paesaggio rurale rimane costante a 521 milioni di franchi l'anno allo scopo di contrastare in particolare l'avanzamento del bosco.

Contributi per la biodiversità

Per promuovere e mantenere la biodiversità vengono versati contributi per la biodiversità, suddivisi in due livelli qualitativi. Il livello qualitativo I corrisponde ai requisiti di base della gestione, mentre il contributo per il livello qualitativo II è versato se le superfici presentano qualità botanica. In via suppletiva ai contributi per la qualità, la biodiversità sarà promossa anche in futuro mediante il contributo per l'interconnessione.

Per il livello qualitativo I sono stati mantenuti in linea di massima gli stessi importi di contribuzione anche con le modifiche in vigore dal 1° gennaio 2014, mentre per il livello qualitativo II ci sono stati degli aumenti in casi specifici. Il Consiglio federale ha introdotto i contributi per le superfici ricche di specie nella regione d'estivazione (2014) e per le strisce fiorite per insetti impollinatori e altri organismi utili sulle superfici campicole (2015). Fino al 2013 i Cantoni dovevano cofinanziare nella misura del 20 per cento i contributi per il livello qualitativo II e per l'interconnessione. Dal 2014 la Confederazione si fa carico del finanziamento dei contributi del livello qualitativo II e del 90 per cento di quelli per l'interconnessione.

L'obiettivo intermedio di 65 000 ettari di superfici per la promozione della biodiversità stabilito per la regione di pianura è già stato raggiunto nel 2013. Un incremento della partecipazione è invece necessario per i contributi del livello qualitativo II, al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità. Per tale motivo il Consiglio federale ha adeguato i contributi per la biodiversità con effetto al 2016. I contributi del livello qualitativo I sono stati ridotti del 10 per cento, quelli per superfici del livello qualitativo II sono stati invece aumentati del 10 per cento. Inoltre, i contributi per la biodiversità per superfici del livello qualitativo I sono stati limitati al 50 per cento al massimo della superficie avente diritto ai contributi. Entrambe le misure mirano a migliorare il rapporto tra superfici del livello qualitativo I e II, privilegiando le seconde. Le uscite nel settore della promozione della biodiversità diminuiscono pertanto di 10 milioni di franchi.

È probabile che nel 2017 meno del 40 per cento delle superfici per la promozione della biodiversità avrà raggiunto il livello qualitativo II. L'ammontare dei contributi dei livelli qualitativi va verificato costantemente e, all'occorrenza, adeguato. In linea di massima l'incentivo economico per il livello qualitativo II viene mantenuto. Le riduzioni del Programma di stabilizzazione di 20 milioni di franchi a partire dal 2017 saranno attuate per il livello qualitativo I e per elementi con una quota di partecipazione molto elevata, come ad esempio le superfici per la promozione della biodiversità nella regione d'estivazione.

L'introduzione del livello qualitativo III, prevista in un primo tempo nel 2016, sarà oggetto di ulteriori verifiche nell'ottica di instaurare un sistema coerente per la biodiversità.

Contributi per la qualità del paesaggio

Mediante i contributi per la qualità del paesaggio s'intende promuovere la diversità dei paesaggi rurali, ovvero contrastare la perdita di varietà nel paesaggio. Su iniziativa regionale vengono sostenute in maniera mirata prestazioni paesaggistiche strettamente connesse alla produzione agricola. I contributi per la qualità del paesaggio sono stati introdotti con la PA 14-17 e sono finanziati al 90 per cento dalla Confederazione e al 10 per cento dai Cantoni. Fino al 2017, la Confederazione mette a disposizione dei Cantoni un importo massimo di 120 franchi per ettaro di SAU e di 80 franchi per carico normale, a favore di progetti per la qualità del paesaggio. Sulla base del Programma di stabilizzazione 2017-2019 si rinuncia alla soppressione del tetto cantonale, prevista in un primo tempo nel 2018. Per il nuovo periodo dei limiti di spesa è previsto un importo annuo di 150 milioni di franchi per questo tipo di contributo. Mantenendo il tetto cantonale si può, tra l'altro, evitare che l'erogazione dei contributi di transizione debba essere cessata prima del 2021 a causa dell'elevata partecipazione ai contributi per la qualità del paesaggio. I Cantoni sono tenuti a utilizzare i ristretti mezzi finanziari in maniera mirata e a stabilire un ordine di priorità per le misure. Essi avevano infatti fissato gli obiettivi riferiti ai progetti partendo dal presupposto che nel 2018 sarebbe stato soppresso il tetto cantonale e di conseguenza sarebbero stati disponibili più fondi per i contributi per la qualità del paesaggio. A causa della nuova situazione, per alcuni progetti non sarà probabilmente possibile realizzare tutte le misure previste in un primo tempo.

Contributi per i sistemi di produzione

Con i contributi per i sistemi di produzione vengono sostenute forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali. Mediante tali contributi si mira in primo luogo a generare, i prodotti, un valore aggiunto sul mercato. Per quanto concerne la partecipazione ai programmi nel quadro di tali contributi, è atteso solo un leggero aumento per quelli per l'agricoltura biologica e il benessere degli animali (SSRA e URA) e, a partire dal 2018, una relativa stabilità per il nuovo programma di promozione della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita.

Le stime attuali prevedono che nel periodo 2018-2021 le uscite nell'ambito dei contributi per i sistemi di produzione passeranno da 467 a 480 milioni di franchi. Tale incremento si basa sull'ipotesi secondo cui la partecipazione continuerà a crescere e bisognerà disporre di un certo margine di manovra per il sostegno di nuovi sistemi di produzione.

Contributi per l'efficienza delle risorse

Con i contributi per l'efficienza delle risorse che hanno un impatto sul piano nazionale viene promosso l'utilizzo sostenibile di risorse come il suolo, l'acqua e l'aria. Attualmente sono sostenuti tre diversi provvedimenti: procedimenti di spandimento a basse emissioni di concimi aziendali liquidi e concimi ottenuti dal riciclaggio liquidi, lavorazione rispettosa del suolo e impiego di una tecnica di applicazione precisa nella protezione fitosanitaria. Tale sostegno è previsto fino a fine 2019. Entro tale anno ci si aspetta che saranno attuate nuove misure per l'efficienza delle risorse e che nel periodo 2018-2021 il fabbisogno finanziario per i relativi contributi passerà da 72 a 87 milioni di franchi.

I programmi per l'impiego sostenibile delle risorse naturali di cui agli articoli 77a e 77b LAgr, impostati a livello regionale e settoriale, nonché i progetti regionali secondo l'articolo 62a LPAc vengono mantenuti e se ne potranno pertanto lanciare di nuovi, anche se per il programma sulle risorse giusta gli articoli 77a e 77b LAgr non verranno più promosse misure a largo spettro, bensì saranno sostenuti soltanto progetti pilota. Verranno promossi progetti innovativi che, oltre che per il loro effetto diretto sul raggiungimento degli obiettivi, potranno essere applicati nella pratica anche al termine del sostegno temporaneo. Il fabbisogno finanziario per i progetti sulle risorse e i progetti di protezione delle acque è stimato rispettivamente a 12 e 8 milioni di franchi l'anno.

Contributo di transizione

Il contributo di transizione garantisce, dal 2014, che il cambiamento di sistema avvenga in maniera socialmente sostenibile, sia a livello aziendale sia a livello settoriale. Nel primo anno di attuazione sono stati versati 308 milioni di franchi sotto forma di contributi di transizione. Tale contributo è il risultato della sottrazione del fabbisogno per gli strumenti riferiti alle prestazioni dal preventivo totale dei pagamenti diretti. Considerato il maggior fabbisogno per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni, nel 2018 per il contributo di transizione è necessaria una somma di 88 milioni di franchi. Secondo le stime attuali, entro il 2021 i mezzi disponibili diminuiranno a 36 milioni di franchi. Con i tagli mirati previsti nell'ambito del Programma di stabilizzazione 2017-2019 a livello di pagamenti diretti riferiti alle prestazioni si vuole evitare l'esaurimento dei fondi disponibili per i contributi di transizione prima del 2021. A seconda di come verranno strutturati i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e dell'evoluzione della partecipazione ai programmi, è molto probabile che i fondi a disposizione non basteranno per versare un contributo di transizione fino al 2021. Qualora il fabbisogno dovesse superare i fondi previsti nel credito, andrebbero ulteriormente ridotte le aliquote dei pagamenti diretti.

3.5 Programma di legislatura

L'evoluzione della politica agricola dopo il 2017, come misura necessaria al raggiungimento degli obiettivi nel settore «Agricoltura e alimentazione», è contemplata nel messaggio del 25 gennaio 2012³⁹ sul Programma di legislatura 2011-2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁴⁰ sul Programma di legislatura 2011-2015. Per il periodo 2018-2021 vanno fissati i valori di riferimento dei limiti di spesa

³⁹ FF 2012 305

⁴⁰ FF 2012 6413

ed eventuali adeguamenti di legge nonché va assegnato il mandato di redigere un rispettivo messaggio. I limiti di spesa proposti sono armonizzati con il messaggio sul Programma di legislatura 2017-2019.

3.6 Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il presente decreto federale, pertanto, sottostà al freno alle spese

4 Ripercussioni

Di seguito si illustrano le ripercussioni della ripartizione dei fondi proposta.

4.1 Confederazione

4.1.1 Ripercussioni sul personale

Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali

Le modifiche possono essere gestite con le risorse umane attualmente disponibili.

Produzione e smercio

L'esecuzione dei compiti può essere garantita con le risorse umane attualmente disponibili.

Pagamenti diretti

Nel periodo 2018-2021, il sistema rivisto dei pagamenti diretti della PA 14-17, entrato in vigore nel 2014, verrà ottimizzato ma non profondamente modificato. I programmi nell'ambito dei pagamenti diretti potrebbero essere estesi nei settori dell'efficienza delle risorse e dei sistemi di produzione, comportando un fabbisogno supplementare di personale. Ulteriore necessità di risorse umane risulta dal potenziamento dell'alta vigilanza sull'esecuzione dei pagamenti diretti nei Cantoni, conformemente alle raccomandazioni del CDF⁴¹, che comprende, in particolare, la garanzia di una qualità elevata dei dati d'esecuzione, che i Cantoni rilevano e trasmettono all'UFAG (p.es. dati relativi ai controlli e ai pagamenti diretti). Riduzioni delle spese saranno ottenute grazie al progetto sulla semplificazione amministrativa e a un maggiore impiego dei mezzi informatici. Inoltre, sulla base delle esperienze maturate con il nuovo sistema dei pagamenti diretti vi saranno aumenti di efficienza e, di conseguenza, minore dispendio in termini di personale. A maggiori spese per il personale in alcuni ambiti corrisponderanno minori spese in altri ambiti, con conseguente compensazione sul piano globale. I compiti nel settore dei pagamenti diretti possono pertanto essere svolti con le risorse umane attualmente disponibili.

⁴¹ Rapporto «Valutazione dell'alta vigilanza dell'UFAG sugli uffici cantonali dell'agricoltura nel settore dei pagamenti diretti» del 10 giugno 2014.

Se, in base a riflessioni strategiche, sul piano nazionale venisse attribuito all'UFAG un ruolo in ambito informatico più centrale rispetto a quello attuale, andrebbero approntate le necessarie risorse in termini di personale.

4.1.2 Finanze

Le ripercussioni sulle uscite per l'agricoltura nell'ambito dei limiti di spesa agricoli sono menzionate al numero 3.4. I fondi proposti per il periodo 2018-2021 rispecchiano i progetti politico-finanziari del Consiglio federale.

4.1.3 Informatica

Come strumenti di aiuto all'esecuzione della politica agricola a livello nazionale l'UFAG dispone di diversi sistemi d'informazione (Sistema d'informazione sull'agricoltura AGIS, Acontrol per i risultati dei controlli e le misure d'esecuzione, HODUFLU per la registrazione dei flussi di concime aziendale, Servizio di calcolo dei contributi SCC). Nell'ambito dei pagamenti diretti, tali sistemi vengono utilizzati a livello interdepartimentale anche a fini veterinari, nell'esecuzione del diritto delle derrate alimentari o a fini statistici, ma il supporto tecnico e la qualità dei dati sono di competenza dell'UFAG.

Al momento è impossibile valutare in che misura i sistemi attualmente disponibili potranno adempiere anche le richieste future sulla base di prescrizioni o mandati di ordine superiore. Certo è che gli adeguamenti di sistema e lo sviluppo di nuovi sistemi d'informazione comportano sempre un dispendio supplementare in termini finanziari e di personale, la cui portata dipende dalle specifiche necessità.

4.2 Cantoni (personale, finanze, informatica)

Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali

Il Piano d'azione sulla riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari e la Strategia contro le resistenze agli antibiotici della Confederazione costituiscono un'opportunità per potenziare e coordinare meglio gli sforzi in questi ambiti. Le misure risultanti vengono finanziate nel quadro di diversi limiti di spesa. Qualora per il raggiungimento degli obiettivi nei differenti campi d'attività fossero necessarie modifiche delle prestazioni e dei processi finora attuati dai Cantoni, si dovrebbero considerare risorse corrispondenti in termini di personale e di mezzi finanziari.

Produzione e smercio

Non vi è necessità di adeguamento per i Cantoni.

Pagamenti diretti

Il nuovo sistema dei pagamenti diretti viene ottimizzato e integrato periodicamente nei settori dell'efficienza delle risorse e dei sistemi di produzione; il dispendio supplementare a livello di esecuzione è pertanto inferiore. Le misure di sgravio amministrativo, l'esperienza nell'esecuzione maturata con il nuovo sistema e il maggior impiego di strumenti informatici comportano una riduzione del dispendio di personale. Alla luce della situazione attuale, le spese per il personale dovrebbero tendere a diminuire.

Nell'ambito delle misure cofinanziate (interconnessione e qualità del paesaggio), le uscite del Cantone in termini di risorse finanziarie e umane dipendono direttamente dalla partecipazione. I Cantoni si sono già notevolmente impegnati nell'attuazione della qualità del paesaggio (dal 2014).

4.3 Ripercussioni sulla situazione economica dell'agricoltura

Per poter valutare le ripercussioni sull'agricoltura, l'Istituto delle scienze della sostenibilità (ISS) di Agroscope ha effettuato dei calcoli utilizzando il modello di ottimizzazione dinamico SWISSland⁴². Quale periodo di riferimento per le previsioni sono stati considerati gli anni 2008-2010. Il modello è stato utilizzato per simulare variazioni nella detenzione di animali, nell'utilizzo delle superfici, nella produzione, nella formazione del reddito a livello settoriale e di singola azienda nonché nello sviluppo strutturale. I modelli ottimizzano il reddito, a determinate condizioni quadro di politica agricola, considerando le interazioni tra quantità prodotte e prezzi di mercato.

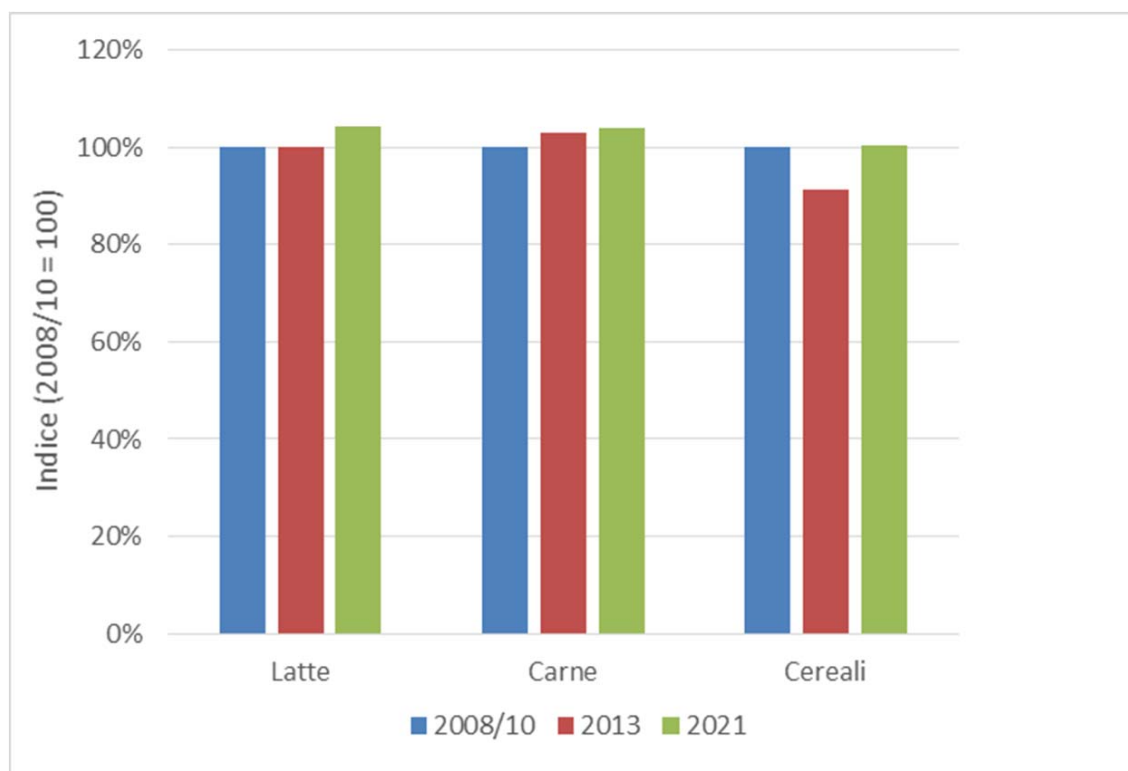
Le previsioni si basano sui mezzi finanziari indicati al numero 3.4. Per il calcolo dei prezzi alla produzione indigeni sono stati considerati i prezzi stimati dalla Commissione europea⁴³ e un corso del cambio di 1,05 franchi per euro. Per le prestazioni preliminari e gli investimenti si presuppone un aumento medio dei prezzi dello 0,4 per cento all'anno dovuto al rincaro. Non si è invece tenuto conto delle ripercussioni di eventuali aperture del mercato nel periodo 2018-2021.

Dai calcoli emerge che, fino al 2021, il modello di produzione dell'agricoltura svizzera non cambierà in maniera rilevante. Nella detenzione di animali bisognerà aspettarsi un ulteriore calo delle unità di bestiame grosso detenute, in particolare delle vacche da latte. Siccome si ipotizza un aumento annuo della produzione lattiera per vacca pari a circa 50 chilogrammi, vi sarà comunque un lieve incremento del volume di latte prodotto. La produzione di carne di manzo e di vitello diminuirà lievemente, mentre quella di carne bianca (maiale e pollame) tenderà a crescere. La produzione vegetale, dal canto suo, seguirà un andamento nel complesso stabile. Per i cereali, dopo un lieve calo momentaneo della produzione, entro il 2021 si dovrebbero registrare valori simili a quelli dell'anno di base. Tra i restanti prodotti campicoli si segnala una leggera flessione della produzione di barbabietole da zucchero, stabilità per quella di colza e un lieve incremento per quella di patate.

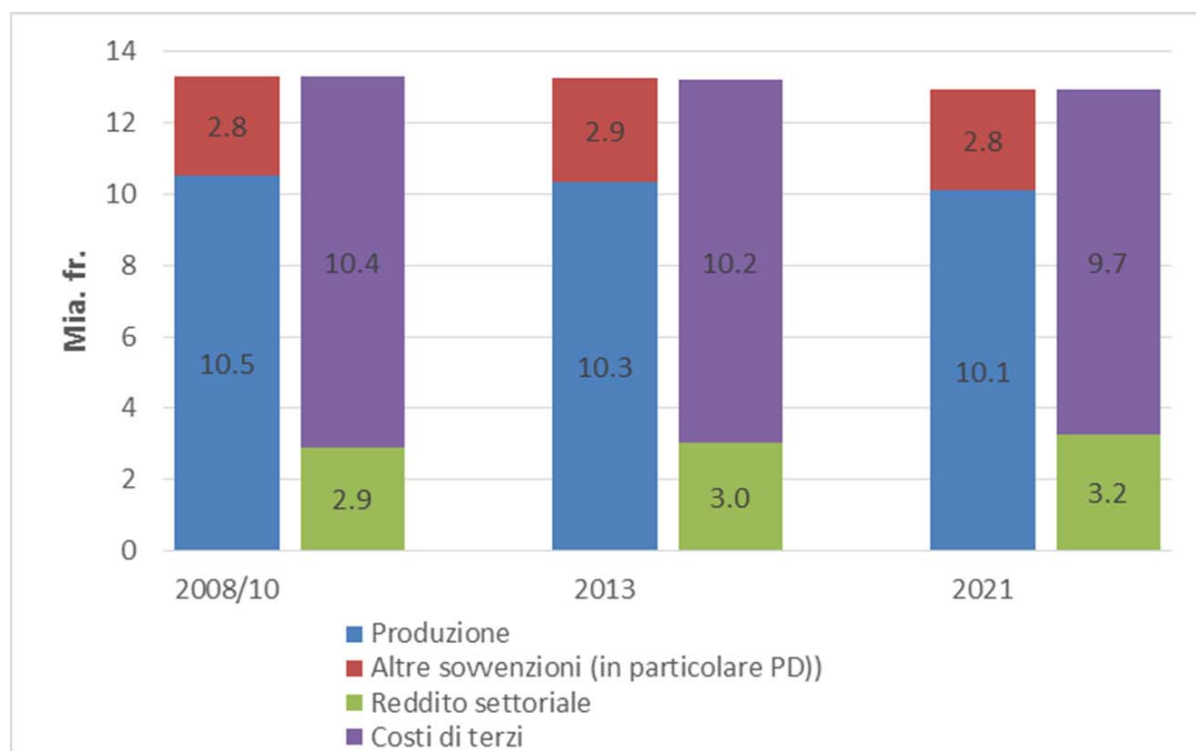
⁴² Möhring A. et al. (2015): Swiss Agricultural Outlook (SAO), ISS Agroscope Tänikon.

⁴³ Commissione UE (2014): Prospects for EU agricultural markets and income 2014-2024

Figura 6

Evoluzione della produzione fino al 2021

Il valore della produzione agricola rimarrà relativamente costante e nel 2021 ammonterà a circa 10,1 miliardi di franchi. Per quanto concerne i costi, il modello ne prevede, entro il 2021, una diminuzione a 9,7 miliardi di franchi. Tale flessione è riconducibile, da un lato, a minori prezzi all'importazione per prestazioni preliminari e beni d'investimento a causa del franco forte e, dall'altro, ad ammortamenti e a costi di terzi inferiori in seguito allo sviluppo strutturale. Per le altre sovvenzioni (in particolare i pagamenti diretti), tra il 2008/10 e il 2013 si era registrato un aumento dovuto al trasferimento di fondi dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti nel quadro della PA 2011. Un leggero calo dei mezzi finanziari per i pagamenti diretti comporterà pertanto, entro il 2021, una lieve diminuzione delle altre sovvenzioni. In tal modo, nel 2021 il reddito da impresa netto settoriale ammonterà a circa 3,2 miliardi di franchi. Ciò equivale a circa 200 milioni di franchi in più rispetto al 2013 e allo stesso valore della buona annata del 2014.

Evoluzione del reddito settoriale fino al 2021

Secondo i calcoli svolti con SWISSland, il mutamento strutturale proseguirà al ritmo attuale, ovvero con un tasso di cessazione dell'attività agricola pari mediamente al 2 per cento circa l'anno. L'abbandono dell'attività coincide tuttora soprattutto con il ricambio generazionale. A livello di reddito nominale delle aziende risulta un aumento del reddito agricolo medio. Dai calcoli emerge che con i limiti di spesa proposti l'agricoltura svizzera manterrà la propria produttività e si potrà sviluppare in maniera socialmente sostenibile.

Decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018-2021

del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 167 della Costituzione federale¹;

visto l'articolo 6 della legge del 29 aprile 1998² sull'agricoltura;

visto il messaggio del Consiglio federale del ...³,

decreta:

Art. 1

Per gli anni 2018–2021 sono stanziati i seguenti importi massimi:

- | | | |
|----|---|----------------------------|
| a. | per i provvedimenti nell'ambito del miglioramento delle basi di produzione e delle misure sociali | 572 milioni di franchi; |
| b. | per i provvedimenti intesi a promuovere la produzione e lo smercio | 1 728 milioni di franchi; |
| c. | per il versamento di pagamenti diretti | 10 741 milioni di franchi. |

Art. 2

Il presente decreto non sottostà a referendum.

¹ RS 101

² RS 910.1

³ FF 2015 ...

