

Messaggio

Parte I: Revisione parziale della legge sull'agricoltura (LAgr)

Compendio

Il mandato di riesaminare lo strumentario di politica agricola scaturisce fra l'altro dall'articolo 187 capoverso 13 della legge sull'agricoltura e da diversi interventi parlamentari. Le proposte di revisione parziale della legge sull'agricoltura poggiano sui lavori preliminari della Commissione consultiva, di tre gruppi di lavoro come pure sui risultati di valutazioni scientifiche. Nell'ambito della consultazione sono state contestati in particolare gli adeguamenti nel campo dell'economia lattiera. Le proposte riformulate tengono conto delle principali critiche.

Il disegno propone modifiche di differente portata, secondo cinque piani d'azione, nei diversi titoli della LAgr. Gli adeguamenti più importanti sul piano agricolo riguardano il settore produzione e smercio (Titolo secondo LAgr).

Principi generali (Titolo primo LAgr)

Dato che i tratti fondamentali e gli obiettivi della PA 2002 continuano ad essere determinanti anche per la PA 2007, i principi contenuti nel Titolo primo della LAgr non subiscono alcuna modifica.

Condizioni quadro per la produzione e lo smercio (Titolo secondo LAgr)

L'elemento centrale della PA 2007 consiste nel rendere più flessibile l'organizzazione del mercato lattiero. I passi compiuti in merito nell'ambito della PA 2002 sono stati importanti, ma sono sufficienti se rapportati alle sfide molteplici che si annunciano. In tale contesto, il Consiglio federale ha elaborato una strategia per l'abolizione graduale del contingentamento lattiero.

Un altro punto della revisione riguarda il disciplinamento dell'importazione di carne dato che, dopo un periodo di transizione, tutti i contingenti doganali saranno messi all'asta. I maggiori proventi risultanti dalla vendita all'asta dei contingenti doganali che rispettano le regole della concorrenza garantiranno il finanziamento dell'incenerimento degli scarti di carne.

Si propone, inoltre, di ampliare le competenze delle organizzazioni di categoria (fissazione di prezzi indicativi e a determinate condizioni), di adeguare le disposizioni sulle denominazioni di origine protetta e di indicazione geografica all'accordo internazionale TRIPS, di sostenere, per un periodo limitato, le trasformazioni mirate in colture speciali e di sopprimere destinazioni vincolate ancora esistenti (fondo per la carne, cassa di compensazione dei prezzi delle uova, fondo viticolo).

Pagamenti diretti (Titolo terzo LAgr)

Considerazioni di principio (indennità di prestazione) e le possibilità di sviluppo strutturali inducono a proporre un aggiornamento dei limiti di riscossione in materia di pagamenti diretti. In tale contesto dovranno essere soppresse le graduazioni

del contributo e le dimensioni minime per quanto attiene alla superficie e al numero di animali di un'azienda come pure i valori limite per il reddito e la sostanza.

Misure sociali collaterali (Titolo quarto LAgr)

Il Consiglio federale propone di introdurre, per un periodo limitato, aiuti per la riqualificazione che presuppongono la cessione dell'azienda, quali provvedimenti di sostegno del processo di trasformazione strutturale.

Miglioramenti strutturali (Titolo quinto LAgr)

L'estensione delle misure di promozione nel campo degli investimenti allo sviluppo favorisce l'abbassamento dei costi di produzione, aumenta le possibilità di produrre valore aggiunto e accresce il margine di manovra dell'agricoltura imprenditoriale. In questo contesto si propone, nei confronti delle aziende, una valutazione regionale, e pertanto differenziata, della neutralità concorrenziale.

Ricerca e formazione professionale, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (Titolo sesto LAgr)

A partire dal 2004, i sussidi della Confederazione ai servizi di consulenza cantonali saranno calcolati non più in base alle spese ma in base alle prestazioni fornite (accordi di prestazione).

Protezione dei vegetali e sostanze ausiliarie (Titolo settimo LAgr)

Il Consiglio federale, al fine di rafforzare la sicurezza e la qualità delle derrate alimentari prodotte in Svizzera, propone nel settore dei mezzi di produzione, di conferire ad esso la competenza per l'adozione di misure preventive, e di estendere quella relativa all'emanazione di prescrizioni riguardanti l'utilizzazione. Inoltre, la destinazione vincolata deve essere soppressa come nel titolo secondo della LAgr (fondo fitosanitario).

Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali (Titolo ottavo LAgr)

In questo titolo si mira, mediante adeguamenti puntuali, ad istituire segnatamente una procedura più efficiente in caso di infrazioni a disposizioni relative all'economia vitivinicola e all'importazione.

Disposizioni finali (Titolo nono LAgr)

Le proposte in materia di esecuzione sono volte a migliorare il coordinamento dei controlli sulle aziende e del perseguimento delle infrazioni nel campo delle denominazioni protette, dell'importazione e dell'esportazione nonché della dichiarazione. Si propone, inoltre, di trasferire al Consiglio federale la competenza di approvare accordi agricoli tecnici o di trattati d'importanza minore e, nei casi appropriati, anche all'Ufficio federale dell'agricoltura d'intesa con le altre autorità federali interessate.

1 Parte generale

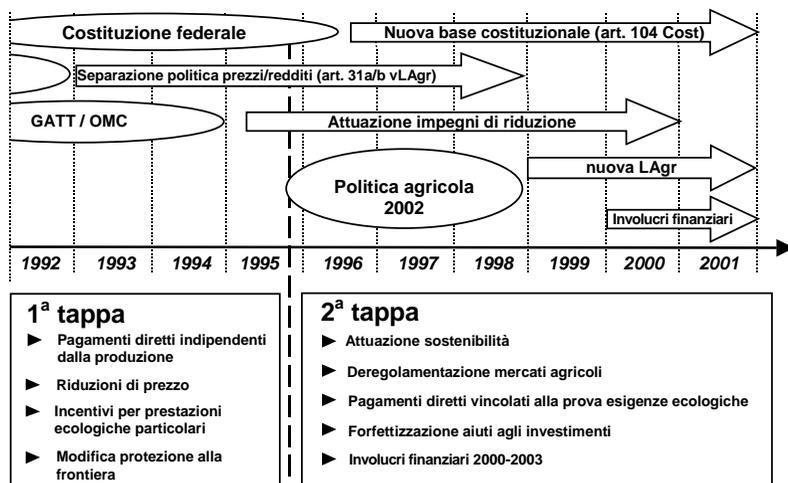
La parte generale illustra dapprima le grandi linee della riforma agraria in corso (n. 1.1) e fa un bilancio della politica agricola 2002 (n. 1.2). In seguito sono presentati i lavori preliminari della Commissione consultiva e dei gruppi di lavoro nonché i risultati della consultazione (n. 1.3). La parte generale si conclude con l'esposizione degli interventi parlamentari (n. 1.4) e di alcune considerazioni strategiche sullo sviluppo ulteriore della politica agricola (n. 1.5).

1.1 Situazione iniziale

La drastica riforma della politica agricola degli anni Novanta ha posto l'industria agroalimentare di fronte a sfide considerevoli. Le basi del nuovo orientamento della politica agricola sono elaborate nel Settimo rapporto sull'agricoltura del 27 gennaio 1992¹. Negli anni seguenti l'attuazione della riforma è avvenuta in diverse tappe. La scansione in tappe temporali ha permesso agli interessati di confrontarsi con le nuove condizioni quadro, in fasi misurate e valutabili, e di adattarsi in tal modo ai mutamenti.

Riforma della politica agricola attuata

Figura 1



1.1.1 Settimo rapporto sull'agricoltura

Con il Settimo rapporto sull'agricoltura, abbiamo impresso alla politica agricola un nuovo orientamento volto a rispondere ai profondi cambiamenti intervenuti nel settore. La politica seguita dalla fine della Seconda guerra mondiale, basata sulla ga-

¹ FF 1992 II 93

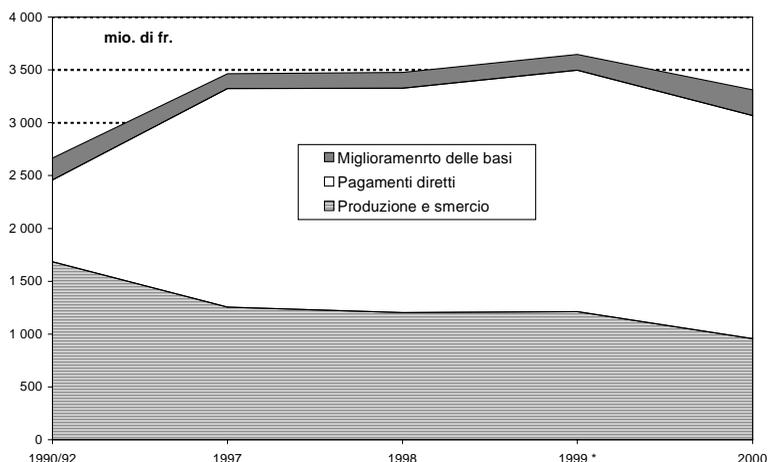
ranza del reddito attraverso il sostegno dei prezzi dei prodotti e sulla sostituzione delle importazioni di derrate alimentari mediante l'espansione della produzione indigena, aveva mostrato i suoi limiti. Inoltre si prevedeva un inasprimento della concorrenza a seguito di eventi internazionali quali, segnatamente, l'Uruguay Round del GATT. Il programma volto ad affrontare queste sfide consisteva in una maggiore separazione fra politica dei prezzi e politica dei redditi, nella realizzazione di esigenze ecologiche mediante incentivi economici e nell'allentamento dell'intervento statale sul mercato allo scopo di migliorare la competitività dell'intero settore agroalimentare.

1.1.2 Separazione tra politica dei prezzi e politica dei redditi

Simultaneamente all'adozione del Settimo rapporto sull'economia, con il messaggio del 27 gennaio 1992 concernente la modifica della legge sull'agricoltura², abbiamo avviato la prima tappa della riforma. Il 9 ottobre 1992 il Parlamento ha adottato gli articoli 31a e 31b della legge sull'agricoltura allora vigente (aLAgr) quali basi giuridiche per i pagamenti diretti indipendenti dai prodotti. Negli anni successivi, nell'ambito delle nostre decisioni in materia di politica agraria, abbiamo coerentemente attuato la separazione tra politica dei prezzi e politica dei redditi, riducendo, da un lato, il sostegno dei prezzi e dei pagamenti diretti riferiti ai prodotti e potenziando, dall'altro, i nuovi pagamenti diretti svincolati dai prodotti.

Spese dell'Ufficio federale dell'agricoltura

Figura 2



Fonte: Conto di Stato, UFAG

* Non compresi i costi di liquidazione per scioglimento USF/Butyra.

² Parte prima: Politica agraria con pagamenti diretti compensativi; FF 1992 II 1

Nel corso degli ultimi dieci anni, la quota di spesa per la promozione della produzione e dello smercio si è ridotta dal 63 al 24 per cento delle spese complessive dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Per contro, la quota dei pagamenti diretti è cresciuta dal 29 al 69 per cento. La quota delle spese per il miglioramento delle basi di produzione è rimasta praticamente invariata.

In materia di pagamenti diretti, l'articolo 31a aLAg serviva in primo luogo a garantire un reddito adeguato, mentre l'articolo 31b remunerava con i pagamenti diretti prestazioni ecologiche particolari. La prescrizione legale dell'equilibrio finanziario dei due tipi di pagamenti diretti ha accelerato il progresso ecologico.

1.1.3 Riformulazione della protezione alla frontiera

Nell'ambito degli Uruguay Round del GATT (1986-1994), la Svizzera si è impegnata a trasformare le restrizioni delle importazioni in dazi (tariffazione) come pure a ridurre progressivamente, nell'arco di sei anni (1995-2000), questi dazi d'importazione, il sostegno della produzione nazionale e i contributi all'esportazione. Nell'anno 2000 l'ultima tappa degli obblighi assunti nei confronti dell'OMC è stata concretizzata.

Impegni Svizzera-OMC 1995-2000

Tavola 1

Accesso al mercato	Vincoli doganali	Meno 36% in media su tutte le linee tariffarie doganali; almeno 15% per ogni linea
	Contingenti doganali	Volume d'importazione 1986/88 oppure almeno 5% del consumo interno
Sostegno nazionale	Pagamenti diretti indipendenti dai prodotti	Nessun obbligo di riduzione
	Sostegno vincolato alla produzione	Meno 20%
Aiuti all'esportazione	Quantità	Meno 21%
	Valore	Meno 36%

1.1.4 Nuova base costituzionale

La via verso una nuova base costituzionale è stata caratterizzata, agli inizi degli anni Novanta, da discussioni – talvolta anche accese e contraddittorie – sul nuovo orientamento della politica agricola. Le differenti posizioni hanno trovato espressione in diverse iniziative popolari³. Il dibattito era incentrato sul difficile binomio economia-ecologia.

Il 12 marzo 1995 il popolo e i Cantoni hanno respinto di misura un controprogetto all'iniziativa dell'Unione svizzera dei contadini (USC). In seguito, il Parlamento ha

³ Iniziativa popolare «per un'agricoltura contadina efficiente e rispettosa dell'ambiente» (USC), Iniziativa popolare «Contadini e consumatori - per un'agricoltura in armonia con la natura» (contadini e consumatori), Iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» (VKMB).

elaborato un controprogetto all'iniziativa dei contadini e consumatori nella quale si teneva conto della critica – troppo poco mercato e troppo poca ecologia – espressa nel contesto della votazione del 12 marzo 1995. Il controprogetto è stato accettato dal popolo il 9 giugno 1996 con più dei tre quarti dei voti. I compiti dell'agricoltura e della Confederazione sanciti nella Costituzione devono essere intesi come un contratto sociale. Ai sensi dell'articolo 104 della Costituzione federale (Cost.)⁴, l'agricoltura deve contribuire efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione, a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale e a garantire un'occupazione decentrata del territorio tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato. In tal modo, la multifunzionalità dell'agricoltura e la sostenibilità sono state sancite a livello costituzionale in quanto principi basilari.

1.1.5 Politica agricola 2002

Subito dopo l'adozione del nuovo articolo costituzionale, vi abbiamo sottoposto nel nostro messaggio concernente la riforma della politica agricola⁵, un programma volto a concretizzare il mandato costituzionale con una nuova legge sull'agricoltura. Le nostre proposte erano incentrate sull'obiettivo del rinnovamento su basi di economia di mercato dell'intero settore agroalimentare in vista di migliorarne la competitività.

Il 29 aprile 1998 il Parlamento ha approvato una nuova legge sull'agricoltura, che è entrata in vigore il 1° gennaio 1999 (latte: 1° maggio 1999). In virtù di questa nuova legislazione tutte le garanzie statali di prezzo e di smercio sono abolite. Inoltre la legge prescrive che i mezzi finanziari per il sostegno del mercato devono essere diminuiti di un terzo entro un periodo di cinque anni. I pagamenti diretti per le prestazioni di interesse generale (p. es. cura del paesaggio rurale, occupazione decentrata del territorio) e per le prestazioni ecologiche particolari (p. es. agricoltura biologica, superfici di compensazione ecologica per il mantenimento della biodiversità) sono ora vincolati alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate.

Inoltre, nell'ambito della Politica agricola 2002, il finanziamento dei provvedimenti è stato assicurato in maniera più affidabile, poiché i limiti di spesa dei principali settori di compiti sono fissati di volta in volta per un quadriennio. Così, il 16 giugno 1999, il Parlamento ha approvato per il periodo 2000-2003 tre involucri finanziari («Promovimento della produzione e dello smercio», «Pagamenti diretti», «Miglioramento delle basi di produzione») per un totale di 14,029 miliardi. Il disegno di un decreto federale relativo alle risorse finanziarie per l'agricoltura nel quadriennio 2004-2007 si trova nella Parte II del presente messaggio.

⁴ RS 101

⁵ Seconda tappa (Politica agricola 2002); FF 1996 IV 1

1.2

Bilancio intermedio Politica agricola 2002

L'analisi degli effetti della PA 202 costituisce una base importante per la valutazione della necessità d'intervento in materia di politica agricola (n. 1.2.1). A tal fine, vengono evidenziati, mediante indicatori, gli sviluppi dell'agricoltura e le ripercussioni delle misure di politica agricola sui settori economico (n. 1.2.2), sociale (n. 1.2.3) ed ecologico (n. 1.2.4). Le osservazioni più importanti circa il bilancio intermedio della PA 2002 sono infine riunite nel numero 1.2.5.

1.2.1

Verifica dei provvedimenti di politica agricola

L'articolo 170 Cost. dispone che l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione deve essere verificata. Nell'articolo 187 capoverso 13, la LAgr prescrive pure che gli effetti dei principali provvedimenti adottati devono essere valutati entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge. Il nostro Consiglio ha disciplinato la valutazione della politica agricola e delle prestazioni dell'agricoltura nell'ordinanza del 7 dicembre 1998⁶ concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura. Conformemente all'ordinanza citata, l'UFAG esamina le ripercussioni economiche sociali ed ecologiche dei provvedimenti di politica agricola della Confederazione e valuta le prestazioni dell'agricoltura dal profilo della sostenibilità. Inoltre, l'Ufficio federale redige e pubblica annualmente un rapporto completo in proposito, edito per la seconda volta nel novembre 2001 (Rapporto sull'agricoltura 2001⁷). Questo compito esigente viene svolto secondo i due metodi illustrati qui appresso:

- Una rilevazione periodica dei dati («monitoring») illustra, mediante indicatori, gli sviluppi dell'agricoltura come pure le ripercussioni economiche, sociali e ecologiche dei provvedimenti di politica agricola. Il monitoring fornisce anche le basi per la valutazione della sostenibilità in agricoltura. Nei Rapporti sull'agricoltura 2000 e 2001, la sostenibilità è stata esaminata dal profilo qualitativo. Nel rapporto 2001 è stato presentato un programma sulla valutazione futura dello sviluppo sostenibile mediante indicatori.
- L'analisi e la valutazione dell'efficacia dei provvedimenti e dei gruppi di provvedimenti di politica agricola («evaluation») vengono intraprese con l'ausilio di studi mirati, affidati, nella maggior parte dei casi, a organismi esterni. I risultati indicano se e in quale direzione si devono elaborare ulteriori provvedimenti, oppure se, eventualmente, occorre sostituirli. Le ricerche, segnatamente, nel settore dei provvedimenti ecologici e dei provvedimenti a livello di mercato (latte, carne, uova e cereali; protezione alla frontiera; promozione dello smercio) sono terminate nella primavera del 2002.

Il seguente bilancio intermedio della PA 2002 si basa da un lato sui risultati del monitoraggio periodico nei settori dell'economia, dell'aspetto sociale e dell'ecologia, e dall'altro sui risultati delle valutazioni, nella misura in cui sono disponibili.

⁶ RS 919.118

⁷ Cfr. www.blw.admin.ch; Ordinanze: FF/UCFSM, 3003 Berna.

1.2.2 Economia

Mercati

I nuovi margini di manovra creati con la PA 2002 sono utilizzati. Lo dimostrano anche innovazioni dei prodotti e ristrutturazioni tanto nell'agricoltura come nel settore della lavorazione. I mercati, meno regolati rispetto al passato, determinano maggiori oscillazioni nei prezzi. Sui mercati, principalmente interessati dalla PA 2002, il passaggio dalla vecchia alla nuova organizzazione è avvenuto senza turbolenze⁸. Dal 1990/1992 i prezzi alla produzione hanno conosciuto una flessione del 20 per cento: in termini assoluti il divario rispetto all'Unione europea si è ridotto ma la competitività, relativa, dei prezzi non è migliorata⁹. Ai prezzi dei produttori, in diminuzione, si contrappongono i prezzi al consumo delle derrate alimentari, che sono invece in aumento. L'aumento è rilevante soprattutto a partire dal 1996/1998 malgrado che i prezzi delle derrate importate siano rimasti stabili dal 1999.

Sviluppo dell'indice dei prezzi alla produzione, al consumo e all'importazione per le derrate alimentari

Tavola 2

	1990/92	1996/98	1999	2000	2001
Indice dei prezzi alla produzione					
Agricoltura	100.0	82.2	77.2	80.7	75.3
Indice nazionale dei prezzi al consumo, sottogruppi derrate alimentari e bevande	100.0	102.6	103.3	104.9	106.9
Indice dei prezzi all'importazione per derrate alimentari*	–	107.0	112.3	111.8	111.8

Fonte: UST, USC

* Base maggio 1993 = 100

(Serie temporali antecedenti per questo indice non sono disponibili)

Nell'insieme, l'agricoltura ha potuto mantenere le sue quote di mercato. Ciò si riflette anche nel grado di autoapprovvigionamento che pone a confronto la produzione nazionale con il fabbisogno globale del Paese.

Nel 1999 il grado di autoapprovvigionamento era diminuito del 5 per cento rispetto al 1996/98. Ciò è riconducibile alle difficili condizioni climatiche dell'anno in questione che hanno influito negativamente sui raccolti, in particolare per quanto concerne le patate e i cereali. Per contro il grado di autoapprovvigionamento di prodotti d'origine animale è rimasto stabile. In ragione della buona annata per la produzione vegetale, il grado di autoapprovvigionamento per il 2000 ha nuovamente superato il 60 per cento, che corrisponde alla media pluriennale.

⁸ 'Cfr. in merito le analisi degli effetti citate nel n. 2.2 (Parte I e Parte II del messaggio). Esse sono disponibili online all'indirizzo www.blw.admin.ch (Argomento Politica agricola - Valutazione).

⁹ Nel rapporto agricolo dell'UFAG, lo sviluppo dei prezzi dei produttori svizzeri è confrontato con quello dell'UE e degli USA.'

**Grado di autoapprovvigionamento
(in energia: espresso in % del fabbisogno globale)**

Tavola 3

	1996/98	1999	2000
Alimenti d'origine vegetale	45	39	46
Alimenti d'origine animale	95	95	92
Totale derrate alimentari	63	58	62

Fonte: USC

Reddito globale

La valutazione settoriale della situazione dell'agricoltura si basa sul conto globale dell'agricoltura allestito dall'USC¹⁰.

Conto globale dell'agricoltura

Tavola 4

Dati sui prezzi correnti in mio di fr.	1996/98	1999	2000 ¹	2001 ²
Produzione finale	8013	7240	7627	7225
+ contributi dell'ente pubblico (sussidi)	2466	2427	2458	2679
- consumo intermedio	3866	3780	3911	3900
- tasse sulla produzione, compensazione IVA	284	219	170	167
Valore aggiunto lordo al costo dei fattori	6330	5668	6005	5837
- ammortamenti	1872	1837	1858	1899
- affitti e interessi	724	696	738	753
- salari della manodopera extrafamiliare	796	728	716	720
Reddito netto dell'attività agricola della manodopera familiare	2937	2408	2692	2465

Fonte: USC, FAT

¹ provvisorio, stato primavera 2002

² stima, stato primavera 2002

I risultati del conto globale possono essere così riassunti:

- Nel 1999 il reddito netto settoriale della manodopera familiare era inferiore del 18 per cento alla media del triennio 1996/98. Ciò è riconducibile in gran parte a una produzione finale più scarsa. Segnatamente, a causa del maltempo, il valore dei prodotti vegetali era inferiore del 13 per cento a quello del periodo di riferimento. La diminuzione della produzione finale ha potuto essere parzialmente compensata grazie a una riduzione dei costi.
- Nel 2000 il reddito settoriale netto della manodopera familiare era inferiore dell'8 per cento alla media del triennio 1996/98. La produzione finale era del 5 per cento superiore rispetto a quella del 1999. A tali risultati hanno contribuito una buona annata per l'agricoltura e un miglioramento delle entrate su bovini e suini. Sotto il profilo dei costi, va rilevata una diminuzione

¹⁰ Conto globale dell'agricoltura svizzera, diverse annate, USC, Brugg.

considerevole, pari al 10 per cento, dei salari della manodopera extrafamiliare.

- Nel 2001, il reddito netto settoriale della manodopera familiare era inferiore del 16 per cento rispetto alla media del 1996/98. Rispetto al 2000, la produzione finale è scesa di circa il 5 per cento a causa dei cattivi risultati registrati nel settore dei prodotti vegetali (soprattutto cereali, barbabietole, frutta) come pure nel settore dei prodotti animali (soprattutto bovini). Tale flessione della produzione finale è stata parzialmente compensata da pagamenti diretti più ingenti. Dal profilo dei costi, rispetto al 2000, gli ammortamenti e gli interessi hanno subito un aumento.
- La valutazione dell'evoluzione del reddito netto della manodopera familiare va fatta alla luce dell'evoluzione dell'effettivo di questa manodopera. Così, ad esempio, la manodopera familiare del primo settore economico è diminuita, secondo il censimento federale delle aziende dell'Ufficio federale di statistica (UST), di 15 000 unità, ovvero dell'8 per cento, nel periodo tra il 1996 e il 2000.

Reddito delle singole aziende

Per valutare la situazione economica delle singole aziende si utilizzano i dati contabili della valutazione centrale della FAT. I risultati degli anni 1999-2001 sono paragonati alla media degli anni 1996/98. Per il 2001 si tratta di risultati provvisori che rivelano la tendenza. Allo stato attuale, gli indici in merito sono disponibili soltanto per gli indicatori riportati nella tavola 5.

Reddito agricolo per azienda e guadagno lavorativo per unità di manodopera familiare

Tavola 5

		1996/98	1999	2000	2001 ¹
Utile lordo	(fr.)	183 654	181 702	199 145	187 500
di cui: pagamenti diretti	(fr.)	38 071	38 872	39 307	41 400
costi di manodopera extrafamiliare	(fr.)	130 151	127 912	134 470	134 200
Reddito agricolo	(fr.)	53 503	53 789	64 675	53 300
Interessi sul capitale aziendale proprio	(fr.)	11 908	11 089	15 192	14 000
Guadagno lavorativo	(fr.)	41 595	42 701	49 483	39 300
Manodopera familiare	(ULAF) ²	1.32	1.29	1.30	1.29
Guadagno lavorativo per unità di lavoro della famiglia (media)	(fr./ULAF²)	31 540	33 050	38 099	30 400

Fonte: FAT

¹ Provvisorio, stato primavera 2002.

² Unità di lavoro della famiglia annua: base 280 giorni lavorativi.

Il reddito agricolo è costituito dalla differenza tra il reddito lordo e i costi per la manodopera extrafamiliare e serve a compensare il lavoro della famiglia e il capitale proprio. Dal raffronto con la media del triennio 1996/98 risulta che esso non è praticamente cambiato nel 1999 e che nel 2000 è aumentato del 21 per cento. Nel 2001 esso è tornato al livello del 1996/1998.

Il guadagno lavorativo corrisponde al reddito agricolo da cui sono dedotti gli interessi sul capitale proprio investito nell'azienda. Rispetto al 1996/98 il guadagno lavorativo secondo la manodopera familiare è aumentato del 5 per cento nel 1999 e del 21 per cento nel 2000. L'aumento registrato nel 2000 va ascritto principalmente al reddito lordo più elevato. Nel 2001, quest'ultimo è di nuovo notevolmente più basso e, malgrado i pagamenti diretti più elevati, il guadagno lavorativo si colloca nuovamente nella media degli anni 1996/1998 (-4%).

Reddito delle aziende produttive

Conformemente all'articolo 5 LAgr i provvedimenti di politica agraria hanno lo scopo di permettere alle aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia di conseguire in media su vari anni redditi comparabili a quelli della rimanente popolazione attiva nella stessa regione. Nella regione di pianura o collinare, il guadagno lavorativo della manodopera familiare ha raggiunto, nel 1998/2000, nel quartile superiore delle aziende, il reddito lordo della popolazione rimanente. Nella regione di montagna, il guadagno lavorativo del quartile superiore è inferiore di circa 7000 franchi al reddito di riferimento. Ma anche nella regione di montagna vi sono aziende che raggiungono il reddito di riferimento che è comunque inferiore a quello delle altre regioni. Aziende economicamente efficienti e gestite in maniera sostenibile sono riuscite a conseguire, in particolare nella regione di pianura o collinare, un reddito analogo a quelle della popolazione rimanente.

Guadagno lavorativo della manodopera familiare e salario di riferimento 1998/2000

Tavola 6

Regione	Guadagno lavorativo ¹ in fr. per ULAF ² (media)				Salario di riferimento ³ in fr./anno
	1° quartile (0-25%)	2° quartile (25-50%)	3° quartile (50-75%)	4° quartile (75-100%)	mediana
Regione di pianura	11 620	32 505	48 391	83 341	62 866
Regione collinare	7 607	24 504	36 833	60 296	57 080
Regione di montagna	5 156	17 987	26 956	46 094	53 163

Fonti: UST, FAT

¹ Remunerazione del capitale proprio al tasso medio delle obbligazioni della Confederazione: 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2000: 3,95%.

² Unità lavoro annuale famiglia: base 280 giorni lavorativi.

³ Mediana dei salari lordi annui di tutti gli impiegati del settore secondario e terziario.

Indicatori di economia aziendale

Gli investimenti e la quota di capitali di terzi delle aziende di riferimento FAT nel 1999 hanno subito cambiamenti poco significativi rispetto al 1996/98. Per contro la costituzione di capitale proprio è aumentata del 29 per cento. Il rapporto cashflow-investimenti è leggermente migliorato, perché gli investimenti sono leggermente diminuiti. Il miglioramento della situazione del reddito nel 2000 è evidenziato soprattutto dalla costituzione di capitale proprio, la quale è più che raddoppiata rispetto al 1996/98. Maggiori liquidità e investimenti, solo lievemente più elevati,

hanno originato nel 2000 un migliore rapporto cashflow-investimenti rispetto al 1996/98. La quota di capitali di terzi rimane stabile.

Costituzione di capitale proprio, investimenti e quota di fondi di terzi *Tavola 7*

Tutte le regioni		1996/98	1999	2000
Costituzione di capitale proprio	(fr.)	10 200	13 207	21 233
Investimenti ¹	(fr.)	43 669	41 856	44 964
Rapporto cashflow-investimenti ²	(%)	96	101	102
Quota capitali di terzi	(%)	42	41	41

Fonte: FAT

¹ Investimenti lordi (senza prestazioni proprie) meno sussidi e disinvestimenti.

² Totale rapporto cashflow - investimenti.

Combinando la quota di capitali di terzi con la costituzione di capitale proprio è possibile trarre alcune conclusioni circa la tollerabilità di un debito. Un'azienda con una quota di capitali di terzi elevata e una costituzione di capitale proprio di segno negativo non può sopravvivere finanziariamente a lungo termine se tale situazione si protrae per anni.

Sulla base di constatazioni siffatte è possibile definire quattro gruppi di aziende in funzione della loro stabilità finanziaria.

Suddivisione delle aziende in base alla stabilità finanziaria *Tavola 8*

		Quota di capitali di terzi	
		bassa (<50%)	alta (>50%)
Costituzione di capitale proprio	Positivo	Aziende con situazione finanziaria buona	Aziende con autonomia finanziaria limitata
	Negativo	Aziende con reddito insufficiente	Aziende con situazione finanziaria preoccupante

Fonte: De Rosa, La Reorientation de la Politique agricole suisse: Analyse financière et Entdettement, Università di Friburgo, ottobre 1999.

Nel 2000, il numero di aziende in buona situazione finanziaria era più elevato rispetto alla media degli anni 1996/98 e 1999. La media dei cinque anni per quanto attiene alle aziende con costituzione di capitale proprio negativo è di circa un terzo. Queste aziende devono essere considerate problematiche. È vero che la maggior parte di esse riesce a gestire risorse finanziarie sufficienti al proprio sostentamento ma la loro capacità di rendimento è troppo limitata per assicurarne la redditività a lungo termine.

Valutazione della stabilità finanziaria

Tavola 9

Aziende con		1996/98	1999	2000
Situazione finanziaria buona	(%)	44	47	52
Autonomia finanziaria limitata	(%)	21	21	25
Reddito insufficiente	(%)	19	17	12
Situazione finanziaria preoccupante	(%)	16	15	11

Fonte: FAT

1.2.3 Aspetto sociale

Situazione del reddito

Il reddito è un parametro importante anche per valutare la situazione sociale dell'agricoltura. Mentre ai sensi dell'articolo 5 LAgr, le aziende con gestione redditizia devono poter conseguire un reddito comparabile a quello della rimanente popolazione attiva della regione (cfr. n. 1.2.2), in questo caso l'accento è posto sull'intero settore agricolo. Nell'agricoltura il guadagno lavorativo (mediana) della manodopera familiare si situava in media per il periodo 1998/2000 tra il 42 per cento (regione di montagna) e il 64 per cento (regione di pianura) del reddito comparabile (cfr. tavola 6). Globalmente si constata un netto divario tra il guadagno lavorativo agricolo e i salari delle attività degli altri settori economici.

Reddito globale¹, guadagno lavorativo² e consumo privato della famiglia 1998/2000

Tavola 10

Regione	Reddito globale Fr.	Consumo privato Fr.	Manodopera familiare ULAF ³	Guadagno lavorativo (mediana) fr. per ULAF ³
Regione di pianura	85 828	69 004	1.26	39 955
Regione collinare	72 325	57 873	1.29	30 439
Regione di montagna	61 994	51 207	1.38	22 157

Fonte: FAT

¹ Reddito agricolo + reddito accessorio.

² Remunerazione del capitale proprio al tasso medio delle obbligazioni della Confederazione: 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2000: 3,95%.

³ Unità lavoro annuale famiglia: base 280 giorni lavorativi.

Visto che, dal profilo sociale, l'analisi non s'incentra sull'azienda bensì sulla gestione familiare, oltre al reddito agricolo si deve prendere in considerazione il reddito accessorio. Nel periodo 1998/2000 le aziende agricole – con un reddito accessorio medio di circa 19 000 franchi – avevano una fonte di entrate supplementari non trascurabile. Se si tiene conto di queste entrate, la situazione economica della famiglia migliora. Globalmente, però, il reddito agricolo e quello derivante da un'attività non agricola richiedono un maggiore impiego di manodopera.

Negli anni 1998/2000, il reddito globale non è riuscito a coprire per intero il consumo privato nel quartile più basso delle aziende. Ciò significa che queste famiglie de-

vono impiegare risorse dell'azienda per il finanziamento del proprio consumo privato e non hanno alcuna possibilità di finanziare nuovi investimenti o la previdenza per la vecchiaia. Queste famiglie impegnano gli ammortamenti per provvedere al proprio sostentamento.

Evoluzione delle aziende agricole

Il nuovo orientamento della politica agricola e il più marcato orientamento al mercato da esso dettato, ha segnato nuovamente – in base al numero di aziende – un più forte mutamento strutturale negli anni Novanta dopo il periodo di stasi degli anni Settanta e Ottanta.

Numero di aziende agricole per categoria di grandezza

Tavola 11

	1990	1996	2000
0-3 ha SAU	19 819	12 167	8 371
> 3 ha SAU	72 996	67 312	62 166
Totale	92 815	79 479	70 537

Fonte: UST

La diminuzione riguarda di gran lunga le piccole aziende (<3 ha SAU), che per la maggior parte sono gestite per passatempo. Delle circa 22 000 aziende cedute tra il 1990 e il 2000, circa 11 000 – ovvero la metà – rientravano in questa categoria. Nonostante la forte diminuzione, l'evoluzione strutturale segue ancora principalmente l'avvicendamento generazionale.

Apprendisti agricoli nel primo anno di apprendistato

Tavola 12

	1990	1996	2000
Numero dei contratti nel primo anno di apprendistato agricolo	1 171	754	925

Fonte: UFFT

Il numero dei nuovi contratti di tirocinio è indicativo dello sviluppo quantitativo delle aziende agricole. Dopo la forte riduzione registrata negli anni Ottanta, il numero dei nuovi contratti è oscillato intorno a 900 a partire dalla fine degli anni Novanta. Se questo numero rimane costante per una generazione (30 anni), la successione di circa 30 000 aziende in questo periodo di tempo è assicurata. Anche in futuro, come attualmente, si dovrà però permettere l'assunzione di un'azienda agricola anche a persone con formazione diversa.

Valutazione soggettiva della propria condizione

In febbraio e marzo 2001, su mandato dell'UFAG, l'Istituto di ricerca della GfS (Società svizzera di ricerche sociali pratiche) ha effettuato un sondaggio per campionatura sulla condizione della popolazione agricola comparata a quella del resto

della popolazione delle aree rurali¹¹. Le domande vertevano sul livello di soddisfazione nei diversi ambiti vitali, sui timori come pure sui lati positivi e negativi della professione di agricoltore.

Il sondaggio ha avuto luogo nel momento in cui sia la popolazione agricola sia i consumatori erano impressionati da avvenimenti d'attualità come la ESB e l'epidemia di afta epizootica. Bisogna quindi partire dal presupposto che tali eventi abbiano influenzato la percezione che gli agricoltori avevano del proprio stato al momento del sondaggio, i cui risultati sono riassunti qui appresso:

- Dalla domanda circa il grado di soddisfazione nei diversi ambiti vitali risulta che il numero di agricoltori soddisfatti del loro livello di vita generale è pari a quello del resto della popolazione (90%). Il grado medio di soddisfazione nell'ambito lavorativo è anzi leggermente più alto presso costoro che presso la popolazione di riferimento (84% contro 79%). Gli agricoltori interrogati sono invece chiaramente meno soddisfatti per quanto concerne la stabilità delle condizioni quadro (30% contro 57%), il reddito (42% contro 68%) e il tempo libero (61% contro 79%). Sotto il profilo della soddisfazione negli ambiti della formazione, del perfezionamento professionale, della famiglia, del contesto sociale, della salute e dell'offerta culturale non si riscontrano differenze significative.
- Dalle domande concernenti i timori si nota, in maniera generale, un sentimento di insicurezza leggermente meno vivo presso gli agricoltori rispetto alla popolazione di riferimento, segnatamente, tra l'altro, per quanto concerne il timore della perdita dell'attività lucrativa.
- Allorché si sottopongono alle persone interrogate diverse affermazioni inerenti il contesto del lavoro, si manifestano differenze considerevoli tra gli agricoltori e il resto della popolazione. Le risposte della popolazione agricola sono in questo caso meno favorevoli (capacità di sopravvivenza a lungo termine dell'azienda, fatica fisica, orari di lavoro, guadagno, stress derivante dai cambiamenti del contesto lavorativo).
- Globalmente, non si può parlare di un apprezzamento della propria condizione migliore o peggiore da parte degli agricoltori rispetto al resto della popolazione non contadina. Le famiglie di agricoltori sono, è vero, maggiormente scontente per quanto concerne la stabilità delle condizioni quadro, la situazione del reddito e il contesto lavorativo diretto; esse però si sentono, in generale, meno minacciate e sono soddisfatte della propria attività e del proprio livello di vita.

1.2.4 Ecologia

Prestazioni ecologiche

Rispetto alla media del periodo 1996/98 le prestazioni ecologiche dell'agricoltura hanno potuto essere ulteriormente accresciute.

¹¹ Benessere della popolazione agricola rispetto al resto della popolazione. Rapporto elaborato in base a un sondaggio su un campione rappresentativo promosso dall'UFAG, marzo 2001, GfS-Forschungsinstitut; online all'indirizzo www.blw.admin.ch (tema «Politica agricola/Valutazione»).

		1996/98	2000
PI/prova del rispetto delle esigenze ecologiche	(PPE)	70%	95%
Aziende biologiche	(numero)	3 986	4 904
Superfici di compensazione ecologica*	(ha)	83 901	92 858
Animali con uscita all'aperto	(UBG)	348 274	618 000
Animali detenuti in condizioni di stabulazione rispettose del loro benessere	(UBG)	135 105	265 236

Fonte: UFAG * alberi da frutta ad alto fusto non compresi

I risultati degli indicatori scelti possono essere descritti come segue:

- Nel 2000 le aziende ecologiche coltivavano l'8 per cento della superficie agricola utile.
- Il 51 per cento delle unità di bestiame grosso poteva uscire all'aperto secondo le regole del programma URA (uscita regolare all'aperto), mentre il 23 per cento delle unità di bestiame grosso era allevato in maniera particolarmente rispettosa del loro benessere (Programma SSRA, sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali).
- Le superfici di compensazione ecologica che danno diritto ai contributi (esclusi gli alberi da frutta ad alto fusto) costituivano nel 2000 più del 9 per cento della superficie agricola utile, di cui circa 47 000 ettari nella regione di pianura. A ciò si devono ancora aggiungere gli elementi che possono effettivamente essere considerati ai fini della prova del rispetto delle esigenze ecologiche, ma che non sono compensati da contributi. Mancavano dunque circa 18 000 ettari al raggiungimento dell'obiettivo di 65 000 ettari di superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura entro la fine del 2005, fissato dal nostro Consiglio nell'ambito del programma Paesaggio svizzero. Nel quadro della valutazione dei provvedimenti ecologici, viene analizzato, nello studio di numerosi casi, l'effetto delle superfici di compensazione ecologica sulla biodiversità e si è così constatato che le superfici di compensazione ecologica influiscono positivamente sugli indicatori di biodiversità scelti (carabide, ragno, farfalla diurna). La portata dipende dal tipo di superficie di compensazione biologica. Questi risultati devono tuttavia ancora essere confermati e precisati mediante analisi complementari più approfondite. In vista di un miglioramento regionale della qualità e di un'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura, abbiamo emanato il 4 aprile 2001 un'ordinanza sulla qualità ecologica¹², che è entrata in vigore il 1° maggio 2001.

Carico ambientale

Dall'inizio degli anni Novanta il carico dell'agricoltura sull'ambiente è in continua diminuzione.

¹² Ordinanza del 4 aprile 2001 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica, OQE); RS **910.14**

Emissioni di azoto (bilancio N)	- 25%	dal 1985
Eccedenti di fosforo (bilancio P)	- 55%	dal 1990/92
Prodotti fitosanitari (vendita di sostanze attive)	- 30%	dal 1990
Emissioni di metano per chilogrammo di latte	- 26%	dal 1980

Fonti: UFAG, UST, UFAFP, FAL, Società svizzera delle industrie chimiche (statistiche disponibili in misura limitata, anni di riferimento diversi).

I risultati degli indicatori scelti possono essere riassunti come segue:

- La diminuzione dell'inquinamento dovuto all'azoto è riconducibile al fatto che l'input è in continua diminuzione, mentre l'output (azoto nei prodotti agricoli) si è mantenuto a un livello press'a poco costante. Si è potuto così migliorare l'efficacia nell'impiego delle sostanze azotate. La diminuzione tuttavia non è la stessa per tutte le componenti azotate; esse sono inferiori alla media, ad esempio, nelle emissioni di ammoniaca. Gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera in materia di azoto nell'ambito della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale (OSPAR) e della Convenzione CEE/ONU sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza possono essere parzialmente adempiuti. Sul piano nazionale, si è fissata una riduzione globale di 22 000 tonnellate di eccedenti di azoto rilevanti per l'ambiente per il periodo 1994-2002 come obiettivo comune dell'UFAG e dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP). L'obiettivo della prima tappa, ossia una riduzione del 14,6 per cento entro il 1998, non è stato raggiunto la diminuzione effettiva essendo del 7,3 per cento circa. I progressi finora realizzati sono dovuti a un minore impiego di concimi minerali e a una riduzione della densità degli animali. Si possono ottenere ulteriori riduzioni, segnatamente mediante un impiego più efficace dei concimi agricoli, ricorrendo ad esempio a nuove tecniche di trattamento. Nel 2003, una nuova valutazione della situazione in materia di ammoniaca apporterà informazioni supplementari sull'evoluzione delle emissioni di azoto.
- Gli eccedenti di fosforo sono praticamente dimezzati, sostanzialmente perché l'apporto è stato minore e ciò soprattutto grazie al minore impiego di concimi minerali e a una diminuzione delle importazioni di foraggi. Tale regresso ha potuto essere constatato da uno studio specifico, effettuato nell'ambito della valutazione dei provvedimenti ecologici, anche nei corsi d'acqua. Ad esempio, valutazioni relative al 1998 – comparate al carico ambientale degli inizi degli anni Novanta – lasciano supporre una riduzione del carico di fosforo derivante dall'agricoltura del 13 per cento nel Lippenrütibach (Cantone di Lucerna). L'intensità e il periodo delle precipitazioni influiscono però in maniera decisiva sul livello delle immissioni di fosforo. Si potranno quindi esprimere valori precisi sulla portata della diminuzione solo quando l'analisi e l'interpretazione dei dati verteranno su periodi di tempo più lunghi. Gli eccedenti di fosforo a carico dell'ambiente sono tuttora presenti nelle regioni dove si pratica l'allevamento di bestiame.
- Il calo delle vendite di prodotti fitosanitari (sostanze attive) è particolarmente evidente per quanto concerne i regolatori di crescita delle piante (-77%). Nei due gruppi di sostanze di uso più frequente, fungicidi ed erbicidi, si registra

una diminuzione del 25 per cento. Le oltre trecento sostanze fitosanitarie hanno caratteristiche differenti. Da una riduzione del volume delle vendite – che è pur sempre un segno positivo – non si può automaticamente dedurre una diminuzione quantitativa dei fattori di rischio ambientale riconducibili all'utilizzazione di prodotti fitosanitari. Si devono ancora elaborare indicatori di rischio che possano contribuire a un controllo efficace e trasparente. Si deve anche tenere conto, in questo contesto, degli sviluppi internazionali, in particolare dei lavori dell'OCSE. Il rapporto del nostro Consiglio sulla mozione 94.3005 della CAPE-S indicherà il seguito delle operazioni.

- In materia di emissioni globali rilevanti dal profilo dell'effetto serra, la quota dell'agricoltura è diminuita di 3 punti percentuali tra il 1980 e il 2000 (previsione), passando dal 21 per cento circa al 18 per cento. La maggior parte delle emissioni del settore agricolo è costituita da metano e protossido d'azoto, provenienti soprattutto dall'allevamento. Mentre le emissioni di gas con effetti nocivi sul clima sono diminuite, l'energia sviluppata dalla produzione agricola nel corso degli anni è leggermente aumentata. Un esempio di questo miglioramento dell'efficacia è la riduzione delle emissioni di metano per chilo di latte prodotto, riconducibili all'aumento della capacità produttiva di latte per mucca.

1.2.5 Riassunto

Le osservazioni più importanti circa il bilancio intermedio della PA 2002 possono essere riassunte come segue:

- L'agricoltura svizzera è riuscita a conservare la propria quota di mercato. Non solo l'agricoltura ma anche la lavorazione è soggetta a un processo di adeguamento e di ristrutturazione. Il reddito settoriale è effettivamente diminuito, ma non bisogna dimenticare che anche il numero di unità di manodopera familiare regredisce e quindi tale reddito viene suddiviso fra meno persone. Le aziende economicamente efficienti e sostenibilmente gestite sono state in grado di conseguire un reddito medio, nel periodo 1998/2000, paragonabile a quello della popolazione non agricola specialmente nella regione di pianura e nella regione collinare. La differenza tra guadagno lavorativo e salario di riferimento è però netta in tutte le regioni e per la media di tutte le aziende. Dall'entrata in vigore della nuova LAgr, la situazione economica complessiva dell'agricoltura non si è aggravata.
- Il divario di reddito rispetto al resto della popolazione è effettivamente espresso nella valutazione che la popolazione agricola fa della propria condizione. Ciò nonostante la proporzione di agricoltori soddisfatti, in maniera generale, del proprio livello di vita e della propria attività lucrativa è pari a quella del resto della popolazione, il che è probabilmente riconducibile agli aspetti positivi della professione che non sono direttamente legati al reddito. In particolare, nelle aziende in cui l'attività agricola è esercitata a titolo principale, il mutamento strutturale avviene generalmente nell'ambito dell'avvicendamento generazionale. Sostanzialmente, i cambiamenti sono socialmente sostenibili.
- Gli incentivi finanziari legati al mercato e ai pagamenti diretti e gli sforzi fatti nel settore della formazione, della ricerca e della consulenza portano frutto. Le prestazioni ecologiche dell'agricoltura sono fortemente aumentate

e l'impiego di sostanze a potenziale inquinante è in regresso. Le ripercussioni di questi sviluppi positivi sulla qualità del suolo e dell'acqua, sul benessere degli animali o sulla biodiversità sono oggetto di continue valutazioni. L'analisi è difficile nella misura in cui, nel settore ecologico, i legami sono complessi e le relazioni causa/effetto non sempre possono essere chiaramente evidenziate. Inoltre i sistemi ecologici sono talvolta lenti e, di conseguenza, gli effetti dei provvedimenti si manifestano solo dopo anni o addirittura decenni.

1.3 Passi preliminari e consultazione

L'ulteriore sviluppo della politica agricola è stato oggetto di complessi preliminari. L'inizio è stato segnato dall'elaborazione di un documento strategico (cfr. n. 1.3.1). In seguito, la Commissione consultiva e i tre gruppi di lavoro si sono occupati intensamente di questa tematica (cfr. n. 1.3.2). Il progetto PA 2007 è stato infine inviato in consultazione a Cantoni, partiti politici e organizzazioni interessate dal 21 settembre 2001 al 10 gennaio 2002 (cfr. n. 1.3.3).

1.3.1 Documento strategico «Orizzonte 2010»

L'impulso alle discussioni sullo sviluppo ulteriore della politica agricola è stato dato dall'UFAG il 4 luglio 2000 con la pubblicazione del documento strategico «Orizzonte 2010»¹³. In questo documento l'UFAG illustra le proprie considerazioni e proposte circa la direzione in cui la politica agricola deve essere ulteriormente sviluppata per i prossimi due periodi di riferimento degli involucri finanziari (2004/07 e 2008/11).

Il documento è stato accolto con reazioni che andavano dal rigetto all'assenso totale. Nonostante critiche in parte anche severe, oggi si può affermare che il documento ha fornito una base appropriata per aprire i dibattiti sullo sviluppo ulteriore della politica agricola.

1.3.2 Commissione consultiva per l'agricoltura

In virtù dell'articolo 186 LAgr, abbiamo istituito con decisione del 31 maggio 2000 la Commissione consultiva per l'agricoltura, di cui sono stati eletti 14 membri. Essa è incaricata di fornirci la necessaria consulenza nell'attuazione e nell'ulteriore sviluppo della LAgr.

1.3.2.1 Raccomandazioni strategiche

Sin dalla sua istituzione, la Commissione si è occupata delle questioni strategiche relative all'ulteriore sviluppo della politica agricola e ha emanato raccomandazioni in proposito. A titolo di bilancio delle fasi della riforma già attuate, la Commissione

¹³ Orizzonte 2010 - documento strategico per l'ulteriore sviluppo della politica agricola, giugno 2000, UFAG, Berna; online all'indirizzo www.blw.admin.ch (tema «Politica agricola 2007»).

segnala i notevoli progressi compiuti grazie alla nuova politica agricola (PA 2002) nel settore dell'ecologia e sui mercati e constata che l'agricoltura ha imboccato il sentiero della sostenibilità.

Tuttavia anche in futuro l'agricoltura sarà confrontata a numerose sfide, fra cui quella di mantenere la quota di mercato in un contesto di maggiore apertura delle frontiere e di continuare ad assicurare la multifunzionalità delle sue prestazioni. In considerazione di tali esigenze, la Commissione si è quindi pronunciata per un ulteriore sviluppo coerente della politica agricola lungo il sentiero tracciato. Qui appresso gli elementi strategici fondamentali raccomandati:

- La base costituzionale esistente (art. 104 Cost.) come pure le linee direttive e gli obiettivi della PA 2002 devono essere considerati tuttora validi. Prima di affrontare mutamenti sostanziali, si deve consolidare la politica attuale. Di conseguenza, per la prossima tappa 2004-2007, ci si deve limitare a proporre un affinamento dello strumentario attuale.
- L'ulteriore miglioramento della competitività del settore agroalimentare svizzero deve essere prioritario, coinvolgendo tutti i partner della catena di produzione. Da tale profilo si rende necessaria una verifica e un'ottimizzazione dell'insieme dei provvedimenti di politica agricola.
- Nell'ambito dello sviluppo ulteriore si devono illustrare agli agricoltori le prospettive future. A tal fine devono essere rafforzati, segnatamente, i provvedimenti di miglioramento strutturale volti a stimolare la dinamica aziendale. I necessari adeguamenti strutturali e l'attuazione delle fasi della riforma devono intervenire, nella misura del possibile, a un ritmo accettabile per gli interessati. In questo contesto sono necessari provvedimenti volti a ridurre i costi di produzione, come pure l'introduzione di misure collaterali di durata determinata.

1.3.2.2 Istituzione di gruppi di lavoro

Nell'ottobre 2000, in collaborazione con la Commissione consultiva, sono stati istituiti tre gruppi di lavoro con mandati di ampia portata incaricati di elaborare proposte mirate all'ottimizzazione dei provvedimenti di politica agricola. In tal modo si è avviato tempestivamente un processo trasparente di formazione dell'opinione pubblica. Le proposte dei gruppi di lavoro¹⁴, presentate nel mese di marzo 2001, sono state valutate dalla Commissione. Si venivano così a creare ampie basi per la concretizzazione del progetto «PA 2007». In seguito, l'Amministrazione avrebbe dovuto assumersi il compito di assemblare in un pacchetto i vari elementi. Il rapporto inviato in consultazione era il risultato di questo processo intensivo. Ai fini della trasparenza, le proposte dei gruppi di lavoro, le raccomandazioni della Commissione consultiva e la valutazione dell'Amministrazione federale sono state esaurientemente illustrate nel rapporto inviato in consultazione.

¹⁴ I rapporti dei gruppi di lavoro «Mercati», «Pagamenti diretti» e «Fattori di produzione/Aspetti sociali» del marzo 2001 sono online all'indirizzo: www.blw.admin.ch (tema «Politica agricola 2007»).

1.3.2.3

Valutazione delle proposte di revisione

Alla fine di febbraio 2002, la Commissione consultiva ha preso atto dei risultati della consultazione sulla politica agricola 2007 (cfr. n. 1.3.3) ed ha proceduto a una valutazione di diversi punti importanti dell'avamprogetto in consultazione. Alla luce di ciò, la Commissione, per quanto concerne l'ulteriore procedura, è giunta alle conclusioni seguenti:

- Considerate le sfide con cui l'agricoltura dovrà confrontarsi, è indispensabile che lo sviluppo ulteriore della politica agricola sia conforme all'articolo costituzionale (art. 104) e in sintonia con le linee guida e gli obiettivi della Politica agricola 2002 al fine di garantire le prestazioni multifunzionali dell'agricoltura anche per il futuro. Non sono auspicati nuovi provvedimenti volti ad accelerare il mutamento strutturale. La Commissione ha inoltre esternato le sue preoccupazioni in merito alla densità normativa.
- La Commissione caldeggia una maggiore flessibilità del disciplinamento del mercato lattiero per consentire all'economia lattiera di mantenere le sue quote su un mercato con frontiere sempre più aperte. A tal fine sarebbe opportuno delegare al nostro Consiglio la competenza di fissare il prezzo d'obiettivo e di disciplinare il contingentamento lattiero (formulazione potenziale). Prima di affrontare la questione dell'eventuale soppressione del contingentamento lattiero sono necessari ulteriori accertamenti. Vanno inoltre introdotti correttivi per far fronte a sviluppi non auspicati in relazione al trasferimento di contingenti (costi elevati).
- La Commissione ritiene che a breve termine non sia necessario introdurre un nuovo sistema nel settore delle importazioni di carne, ma che debbano venir vagliate delle alternative. Visti i costi elevati dello smaltimento degli scarti animali a cui si deve far fronte a causa dell'ESB, è opportuno cercare soluzioni di partecipazione finanziaria anche a livello degli enti pubblici.
- Siccome i pagamenti diretti sono una forma di retribuzione per le prestazioni fornite dagli agricoltori nell'interesse collettivo e dell'ecologia, è opportuno rivedere i limiti determinanti per il loro ottenimento, conformemente a quanto indicato nel rapporto in consultazione.
- Ai contadini occorre offrire prospettive di sviluppo. In tal senso, si ritiene appropriata un'intensificazione della promozione degli aiuti agli investimenti.
- Per accrescere la fiducia dei consumatori nella qualità e nella sicurezza delle derrate alimentari la Commissione auspica un migliore coordinamento per quanto concerne i controlli e le procedure in caso di infrazione alle disposizioni vigenti in materia di designazione, d'importazione, d'esportazione e di dichiarazione.
- Sulla base di considerazioni legate alla politica strutturale, nell'ambito del diritto fondiario rurale la Commissione propone di aumentare adeguatamente il volume di lavoro minimo necessario determinante per il riconoscimento di diritto pubblico quale azienda agricola. È inoltre auspicabile perseguire un'armonizzazione dei diversi concetti di forza lavoro in materia di diritto fondiario e di diritto agrario nonché l'aggiornamento delle basi di calcolo.

- Rispetto agli attuali crediti quadro 2000-2003 i fondi per il finanziamento dell'agricoltura negli anni 2004-2007 vanno aumentati dell'importo proposto nel rapporto in consultazione, ossia 350 milioni di franchi.

1.3.3 Consultazione

In seguito alla nostra decisione del 10 aprile 2002, è stato pubblicato il rapporto sui risultati della consultazione per l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2007). Il documento corrispondente si trova nell'*Allegato* del messaggio.

Il presente capitolo presenta un panorama delle modifiche apportate in questo messaggio rispetto all'avamprogetto in consultazione «Politica agricola 2007 - Gli sviluppi ulteriori della politica agricola» del 21 settembre 2001.

1.3.3.1 Osservazioni generali

Riteniamo sia importante che, al servizio di un'agricoltura produttiva e multifunzionale, il processo di riforma avviato con la PA 2002 sia proseguito anche se la pressione politica interna ed estera attuale non è intensa quanto quella che si avvertiva negli anni Novanta. Con la rielaborazione della parte generale si è tenuto conto di numerosi punti critici risultanti dalla consultazione. Il bilancio intermedio della PA 2002 viene aggiornato e precisato senza tuttavia distanziarsi sostanzialmente dalla precedente valutazione della situazione dell'agricoltura. L'obiettivo formulato, ossia l'ulteriore miglioramento della competitività, è collocato nel contesto della sostenibilità e della multifunzionalità. Si sottolinea la sfida rappresentata dall'obiettivo ecologico. Le dichiarazioni relative al campo internazionale sono rielaborate alla luce degli sviluppi attuali. Una moratoria per gli oneri viene trattata con una riflessione generale. Le osservazioni riguardanti il mutamento strutturale vengono precisate e attenuate nella misura in cui si prescinde da una definizione restrittiva di azienda agricola nel diritto fondiario (cfr. parte III del messaggio).

1.3.3.2 Legge sull'agricoltura

Principi generali (Titolo primo LAgr)

Vi è ampio consenso sul fatto che i tratti fondamentali e gli obiettivi della PA 2002 restino determinanti anche per la PA 2007. In base a questa premessa, i principi sanciti nel primo titolo della LAgr non devono subire alcuna modifica. Le proposte di completamento auspiccate da alcune organizzazioni nell'ambito della consultazione sono già soddisfatte da disposizioni di legge esistenti o contrastano con il principio della sussidiarietà dello Stato.

Disposizioni economiche generali (Titolo secondo, Capitolo 1 LAgr)

L'estensione dell'articolo con l'aggiunta della sicurezza dei prodotti e la semplificazione delle modalità di finanziamento per i sistemi di garanzia della qualità rientra nella linea d'azione di una promozione potenziata, nell'ambito della PA 2007, della qualità e della sicurezza degli alimenti. L'istituzione di una base legale per la fissazione di prezzi indicativi a determinate condizioni da parte delle organizzazioni di

categoria od organizzazioni di produttori risponde a una richiesta formulata da più parti. Il disegno precisa inoltre le condizioni quadro per il carattere di obbligatorietà generale di misure di solidarietà.

Questi adeguamenti e integrazioni delle disposizioni economiche generali nella LAgr rappresentano misure collaterali importanti per l'ulteriore deregolamentazione dei mercati agricoli. Le richieste di garanzie statali per il finanziamento della gestione delle scorte e il sostegno di soluzioni assicurative non sono invece conciliabili con la strategia della PA 2002 e della sua evoluzione.

Economia lattiera (Titolo secondo, Capitolo 2 LAgr)

La proposta in discussione che verteva sul trasferimento della competenza per l'abolizione del contingentamento lattiero al Consiglio federale è respinta a maggioranza. Il nostro Consiglio tiene conto dei punti critici centrali proponendo una strategia trasparente di abbandono graduale del contingentamento e delega al legislatore la fissazione dei termini temporali. Al fine soprattutto di garantire al processo di adeguamento la necessaria flessibilità si rinuncia inoltre a legare l'abolizione del contingentamento e a dislocare verso i pagamenti diretti i mezzi finora destinati al sostegno del mercato. Per motivi di principio e in considerazione degli obiettivi propri della politica agricola svizzera non è tuttora opportuno collegare a livello di legge l'abbandono del contingentamento lattiero con un'analogica decisione in seno all'UE.

Bisogna che i passi decisivi per l'abbandono del contingentamento siano fissati il più presto possibile affinché l'economia lattiera svizzera possa adattarsi per tempo alle nuove condizioni quadro. Siamo del parere che direttive chiare in tal senso favoriscono un'attenuazione sensibile dell'incertezza istituzionale nonché gli interessi delle aziende agricole.

Economia zootecnica (Titolo secondo, Capitolo 3 LAgr)

Prima dell'apertura della consultazione relativa alla PA 2007, ci siamo dovuti confrontare con diversi problemi riguardanti l'attuale organizzazione del mercato della carne, a partire dagli effetti modesti dei provvedimenti di sgravio del mercato finanziati nel 2001 dalla Confederazione, del forte aumento dell'utile lordo del commercio e della trasformazione della carne e, altresì, delle preoccupazioni circa la competitività del disciplinamento attuale delle importazioni di carne. In questa fase, gli ambienti interessati (tra gli altri Suisseposcs e la Commissione della concorrenza) hanno ammesso di essere del tutto consci dei problemi citati. Essi hanno pure annunciato l'intenzione di voler sottoporre, nell'ambito della consultazione, alcune proposte per risolverli. Nel rapporto di consultazione ci siamo perciò limitati ad un'analisi del disciplinamento attuale dell'importazione di carne rinunciando a una proposta concreta di modifica dell'articolo 48 LAgr. Le numerose prese di posizione sulla PA 2007 non contengono – salvo qualche eccezione – proposte per la soluzione dei problemi inerenti i settori del bestiame da macello e della carne.

Nel frattempo (novembre 2001) il nostro Consiglio ha dovuto modificare rapidamente la vigente ordinanza sul bestiame da macello (tassa sostitutiva per la carne di pollame) per mitigare i gravi problemi relativi al sistema della prestazione a favore della produzione svizzera. Anche diversi interventi parlamentari si sono occupati dell'organizzazione del mercato della carne.

Tenendo presente questo quadro d'insieme, proponiamo l'introduzione progressiva della messa all'asta dei contingenti doganali per il settore della carne confidando in un effetto positivo sul mercato di questo alimento. I proventi dell'asta dovranno fluire nella cassa federale generale. La Confederazione, per parte sua, dovrà contribuire in misura maggiore alla copertura dei costi per lo smaltimento dei rifiuti della macellazione legati all'ESB (cfr. Parte IV del messaggio).

Economia vitivinicola (Titolo secondo, Capitoli 4 e 5 LAgr)

Punto chiave degli adeguamenti è l'introduzione di contributi di riconversione per le colture speciali, contributi che hanno riscosso ampia approvazione nel corso della procedura di consultazione.

Pagamenti diretti (Titolo terzo LAgr)

Il sistema di pagamenti diretti esistente ha dimostrato nei suoi tratti essenziali la sua validità. Non s'impone pertanto una modifica sostanziale del sistema come l'inclusione dell'unità di mano d'opera quale criterio di versamento o una regionalizzazione supplementare del sistema contributivo. Le modifiche apportate corrispondono a quelle dell'avamprogetto.

Misure sociali collaterali (Titolo quarto LAgr)

L'adozione di provvedimenti di sostegno sociale da affiancare al mutamento strutturale riscuote un ampio sostegno. Non occorre alcun adeguamento a livello di legge rispetto alle proposte dell'avamprogetto.

Miglioramenti strutturali (Titolo quinto LAgr)

Il risultati della consultazione non impongono modifiche dell'avamprogetto. A tutela della neutralità competitiva verso le aziende si prevede tuttavia una clausola supplementare nelle disposizioni d'esecuzione in base alla quale il Cantone, prima di prendere una decisione relativa ai rilevanti aiuti agli investimenti in tale contesto, (commercializzazione, diversificazione, autoaiuto) senta il parere delle aziende direttamente interessate e la loro organizzazioni locali e regionali.

Ricerca, consulenza e promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (Titolo sesto LAgr)

Le modifiche del Titolo sesto, discusse e incontestate in linea di principio nel rapporto di consultazione, riguardano esclusivamente la consulenza. La revisione dell'articolo sulla consulenza dipende dall'entrata in vigore della nuova legge sulla formazione professionale che dovrà avvenire prima o, al più tardi, simultaneamente alla revisione stessa.

Protezione dei vegetali e sostanze ausiliarie (Titolo settimo LAgr)

I risultati della consultazione non rendono necessaria alcuna modifica sostanziale rispetto all'avamprogetto. L'articolo è completato con il passo «sicurezza dei prodotti» conformemente ai campi d'azione della PA 2007. Nel capitolo protezione dei vegetali, le competenze e la responsabilità di Confederazione e Cantoni in merito all'indennizzo dei danni procurati da contromisure imposte, sono disciplinate più nettamente.

*Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali
(Titolo ottavo LAgr)*

Per una prassi unitaria, la procedura di ricorso nei casi di mutui per la conduzione aziendale e di crediti d'investimento viene adeguata in modo tale per cui le disposizioni delle istanze cantonali inferiori possano essere impugnate da parte dell'ufficio federale competente anche per importi inferiori ai cosiddetti importi limite.

Disposizioni finali (Titolo nono LAgr)

Oggetto di questo titolo è una nuova disposizione che riguarda il passaggio progressivo dal sistema della prestazione interna alla messa all'asta dei contingenti doganali e la sorveglianza del mercato nel settore della carne. Questo disciplinamento è successivo agli adeguamenti nel Titolo secondo della LAgr. Si propone inoltre di affidare la competenza per l'approvazione degli accordi tecnici e dei trattati d'importanza minore al nostro Consiglio e, nei casi confacenti, anche all'Ufficio federale dell'agricoltura d'intesa con le altre autorità interessate.

1.3.3.3 Altri atti legislativi

La valutazione dei risultati della consultazione in merito agli altri atti legislativi (diritto fondiario rurale e sull'affitto agricolo, legislazione sulle epizootie, legge sulla protezione degli animali) è oggetto della Parti III, IV e V del messaggio.

1.4 Interventi parlamentari

1999 P 99.3119 Rapporto concernente lo sdebitamento dell'agricoltura svizzera
(N 19.03.99, Kunz Josef)

Il Consiglio federale è invitato a presentare quanto prima un rapporto informativo sulla situazione di indebitamento dell'agricoltura svizzera nonché proposte e misure concrete per uno sdebitamento a medio e a lungo termine.

La situazione d'indebitamento dell'agricoltura non è peggiorata negli ultimi anni (cfr. n. 1.1.2). Conscio degli svantaggi che esso potrebbe comportare – in particolare ingiustizie, a causa delle svariate e profonde ragioni dell'indebitamento e dell'elevato fabbisogno di capitali – riteniamo che un'estinzione generalizzata del debito sarebbe attualmente inopportuna.

1999 P 99.3121 Agevolazioni per gli agricoltori che intendono cessare l'attività
(N 19.03.99, Oehrli Fritz Abraham)

Il Consiglio federale è invitato a proporre quanto prima misure concrete per aiutare gli agricoltori intenzionati ad abbandonare l'attività agricola prima del raggiungimento dell'età di pensionamento.

Per far fronte alla richiesta si propone l'introduzione di corsi di riqualificazione (art. 86a LAgr) e l'auspicato nuovo disciplinamento dell'imposizione dell'utile di liquidazione.

1999 P 99.3123 Agricoltura. Programma di riduzione dei costi per l'agricoltura svizzera (N 19.03.99, Brunner Toni)

Il Consiglio federale è invitato a presentare tempestivamente un catalogo di misure concrete finalizzato a un programma di contrazione dei costi grazie al quale l'agricoltura possa fruire in futuro di un contesto finanziario più favorevole. La richiesta verte in particolare sulla semplificazione delle disposizioni in campo edilizio e del riesame di tasse e costi.

Nel campo della protezione degli animali e delle acque sono state elaborate disposizioni transitorie fino al 2007 che offrono certi margini di manovra. In campo edilizio, il FAT ha redatto un catalogo di misure per il riesame di costi e tasse. Inoltre, già alla fine del 1997, nell'ambito di un gruppo di lavoro interdipartimentale, sono state verificate per esteso le possibilità di ridurre i costi di produzione nell'agricoltura. Si è giunti alla conclusione che i risparmi maggiori sono conseguibili nel quadro di una liberalizzazione dei mercati.

1999 M 99.3207 Aiuti per la formazione e la riqualificazione professionale degli agricoltori (N 18.05.99, Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale 98.069; S 16.12.99)

Il Consiglio federale è invitato a proporre le basi di legge affinché gli agricoltori che intendono abbandonare l'attività agricola possano fruire di sussidi di formazione e di riqualificazione.

Il proposto articolo 86a LAGr dà seguito alla richiesta della mozione.

1999 P 99.3342 Termine d'attesa per i pagamenti diretti in caso di ripresa, da parte dei proprietari, dei terreni ceduti in affitto (N 18.06.99, Freund Jakob)

Il Consiglio federale è invitato a modificare l'ordinanza sui pagamenti diretti mediante l'introduzione di un periodo d'attesa di cinque anni per la riscossione di pagamenti diretti da parte di un richiedente che inizi un'attività agricola quale attività accessoria e che, a tal fine, ha rescisso il contratto d'affitto di un terreno che lo lega a un altro agricoltore avente diritto ai pagamenti diretti.

Sostanzialmente la prestazione è la stessa, sia essa fornita da un'azienda a tempo pieno o da un'azienda a tempo parziale per cui non esiste alcuna ragione politico-strutturale che giustifichi un diverso trattamento nell'ambito dell'ordinanza sui pagamenti diretti¹⁵. La proposta di modifica per quanto attiene al diritto fondiario e degli affitti, posta in discussione nella procedura di consultazione e che aveva lo scopo di promuovere una maggiore mobilità delle superfici mediante un adeguamento della definizione di azienda ed il rafforzamento delle aziende a tempo pieno, è stata respinta a maggioranza.

2000 P 99.3302 Nuovo orientamento dei pagamenti diretti nell'agricoltura (N 17.06.99, Tschuppert Karl)

Il Consiglio federale è invitato ad predisporre, contemporaneamente al riesame delle misure di sostegno del mercato (mandato in base all'art. 187 cpv. 13 LAGr), anche

¹⁵ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD); RS **910.13**

una revisione del Titolo terzo della LAgr che preveda una separazione più marcata tra indennizzo della prestazione e componenti sociali nel campo dei pagamenti diretti e una base legale meglio commisurata ai diversi obiettivi.

In sintonia con le raccomandazioni della Commissione consultiva e l'ampia accettazione del sistema attuale espressa nell'ambito della procedura di consultazione, proponiamo di non intraprendere alcuna ridefinizione sostanziale dei pagamenti diretti nel quadro della PA 2007. La rettifica dei limiti determinanti per il loro ottenimento già proposta soddisfa un aspetto essenziale dell'intervento parlamentare.

2000 P 99.3520 Garanzia della qualità per gli alimenti per animali
(N 16.11.99, Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale)

Il Consiglio federale è invitato a promuovere l'elaborazione di un sistema di garanzia della qualità nel campo degli alimenti per animali che permetta il raggiungimento di standard accettabili sia a livello nazionale che internazionale.

La legislazione prevede già con l'articolo 20 ed i commenti esplicativi dell'allegato 11 dell'ordinanza sugli alimenti per animali¹⁶, una sorta di garanzia della qualità per la produzione di questi alimenti. L'ordinanza è in fase di rielaborazione centrata sulla conformità alla normativa dell'UE e sulla garanzia della qualità. A livello internazionale, seguiamo con attenzione gli sviluppi nel quadro del codex alimentarius.

2000 P 00.3388 Contributi alle spese dei detentori di bestiame nelle regioni di montagna (N 23.06.00, Decurtins Walter)

Il Consiglio federale è invitato ad aumentare ad almeno 20 il numero delle unità di bestiame grosso per i detentori che hanno diritto ai contributi alle spese.

La richiesta del postulato è esaudita dalla prospettata rettifica dei limiti determinanti per l'ottenimento dei pagamenti diretti. Con la modifica dell'ordinanza sui pagamenti diretti¹⁷, che entrerà in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 2002, abbiamo innalzato a 20 UBG il limite inferiore per l'ottenimento dei contributi per la detenzione del bestiame in condizioni difficili.

2000 P 00.3498 Parità di trattamento tra gli agricoltori delle diverse regioni (N 04.10.00, Meyer Thérèse)

Il Consiglio federale è invitato a procedere affinché le costruzioni agricole nella regione di pianura possano essere nuovamente sussidiate ripristinando in tal modo la parità di trattamento degli agricoltori per tutte le zone di coltivazione.

La LAgr non esclude il versamento di contributi ad edifici rurali nella regione di pianura. Attualmente, riteniamo però che non sia necessario concedere nuovi contributi per costruzioni rurali nella zona di pianura dopo che essi sono stati soppressi il 1° gennaio 1996.

¹⁶ Ordinanza del 26 maggio 1999 concernente la produzione e la messa in commercio degli alimenti per animali (Ordinanza sugli alimenti per animali); RS **916.307**

¹⁷ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD); RS **910.13**

2001 P 99.3122 Moratoria in materia di oneri per l'agricoltura svizzera
(N 19.03.99, Binder Max)

Il Consiglio federale è invitato a presentare il più presto possibile misure concrete in base alle quali, all'agricoltura svizzera, non saranno più imposti, alla stregua di una moratoria, oneri supplementari gravanti sulla produzione.

Alla richiesta si farà fronte nella misura in cui, nell'ambito della PA 2007, la densità normativa sarà ridotta in diversi settori – ad esempio, contingentamento lattiero e limiti determinanti l'ottenimento dei pagamenti diretti – e non vi saranno nuovi provvedimenti, segnatamente nel campo dei pagamenti diretti.

2001 M 99.3209 Carne bovina dagli Stati Uniti. Divieto di importazione
(N 31.05.99, Sandoz Marcel)

Il Consiglio federale è invitato a pubblicare il contenuto dei due rapporti europei circa l'impiego di ormoni negli Stati Uniti e a dichiarare immediatamente vincolanti i dati relativi all'origine e ai metodi di produzione che non convengano con le nostre prescrizioni, nonché a fare tutto ciò che è possibile affinché l'articolo 18 LAgr sia applicato senza indugi.

Il contenuto dei due rapporti europei sull'impiego di ormoni negli Stati Uniti è consultabile sulle home page degli uffici interessati (UFAG e UFV). Per quanto riguarda la richiesta di applicazione dell'articolo 18 LAgr, si veda l'ordinanza sulle dichiarazioni agricole¹⁸.

2001 M 00.3386 Determinazione del prezzo d'obiettivo del latte
(N 23.06.2000, Kunz Josef)

Si chiede la modifica dell'articolo 29 capoverso 1 LAgr nel senso seguente: «Il Consiglio federale può determinare un prezzo d'obiettivo per il latte commerciale».

Con la soppressione prospettata del prezzo d'obiettivo e l'estensione della competenza alle organizzazioni di categoria (fissazione di prezzi d'obiettivo a determinate condizioni) si esaudisce la richiesta.

2001 P 00.3719 Assicurare, nell'OMC, il consenso raggiunto in svizzera in materia agricola (N 14.12.2000, Eberhard Toni)

Negli ultimi anni, nel nostro Paese, è stato raggiunto un consenso politico per quanto riguarda le prestazioni dell'agricoltura a favore della collettività e la politica agricola in generale. Si invita il Consiglio federale ad impegnarsi affinché questo consenso sia assicurato anche nell'ambito delle trattative con l'OMC.

La richiesta è stata considerata in occasione del mandato di negoziazione per la Conferenza dei Ministri nel Qatar. La Svizzera si è impegnata soprattutto in tre settori (denominazione di origine geografica, dichiarazione e sostenibilità) (cfr. n. 1.5.2.7.1).

¹⁸ Ordinanza del 3 novembre 1999 concernente la dichiarazione di prodotti agricoli ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera (ODAgr); RS **916.51**

2001 P 00.3724 Agricoltura. Ordinanza sui pagamenti diretti. Superfici di compensazione ecologica. Computo delle superfici per gli alberi, segnatamente alberi da frutto ad alto fusto
(N 14.12.00, Eberhard Toni)

Il Consiglio federale è invitato ad abrogare il capoverso 4 dell'ordinanza sui pagamenti diretti¹⁹ o a modificarlo in modo tale per cui la superfici coltivate ad alberi possano essere annoverate, senza restrizioni, fra le superfici ecologiche.

L'accettazione della proposta porterebbe a una riduzione delle superfici di compensazione ecologica senza peraltro promuovere in maniera efficace la coltivazione degli alberi da frutta ad alto fusto. L'obiettivo fissato per il 2005 di 65 000 ettari di superfici di compensazione ecologica in seno alla superficie agricola utile della regione di pianura (cfr. n. 1.5.2.6) non sarebbe realizzabile. Il disciplinamento esistente riguardante il computo degli alberi in base al PPE (prova che le esigenze ecologiche sono rispettate) deve essere pertanto mantenuto tanto più che gli oneri amministrativi per la delimitazione delle superfici sarebbero ingenti.

2001 P 00.3736 Ricerca per la lotta biologica contro il fuoco batterico
(N 15.12.00, Genner Ruth)

Il Consiglio federale è invitato a commissionare un programma di ricerca interdisciplinare per la lotta biologica contro il fuoco batterico.

Un team di specialisti delle stazioni di ricerche agrarie coadiuvato da contatti, società e università internazionali sta analizzando la problematica del fuoco batterico anche nel campo delle tecniche alternative.

2001 P 01.3072 Conversione dei debiti dell'agricoltura svizzera
(N 14.03.2001, Bader Elvira)

2001 P 01.3080 Conversione dei debiti dell'agricoltura svizzera
(S 14.03.2001, Büttiker Rolf)

Il Consiglio federale è invitato, in vista dello stanziamento del credito d'impegno per l'agricoltura per gli anni 2004-2007, di predisporre un nuovo provvedimento di politica agricola per la conversione dei debiti dell'agricoltura svizzera.

La situazione d'indebitamento dell'agricoltura non è peggiorata negli ultimi anni. (cfr. n. 1.2) per cui riteniamo che sia inopportuno proporre nuovi provvedimenti supplementari, tanto più che con gli aiuti per la conduzione aziendale si è dato vita a uno strumento che sgrovia i costi dei capitali.

2001 P 01.3298 Rilevamento degli effettivi di bestiame a fini statistici e per il versamento di pagamenti diretti
(N 14.06.2001, Decurtins Walter)

Si invita il Consiglio federale ad esaminare la possibilità che il rilevamento degli effettivi di bestiame sia effettuato durante tutto l'anno (media annua) invece che in un giorno determinato come avviene attualmente.

¹⁹ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD); RS **910.13**

Un gruppo di lavoro sta esaminando, in seno all'Amministrazione, in quale misura l'istanza del postulato potrebbe determinare una riduzione dei dopponi e delle spese amministrative generali esistenti. Si pensa, in primo luogo, all'utilizzo della banca dati del traffico di animali (BDTA) per la determinazione sia degli aventi diritto ai pagamenti diretti sia degli effettivi di bestiame rilevanti per la statistica.

2002 P 00.3456 Un'opportunità per l'agricoltura biologica
(N 26.09.2000, Baumann Ruedi)

Il Consiglio federale è invitato ad accrescere adeguatamente i pagamenti diretti a favore dell'agricoltura biologica.

L'articolo 70 LAgr statuisce che i contributi ecologici debbano essere economicamente redditizi e l'articolo 76 capoverso 5 LAgr che si debba tenere conto del maggior ricavo ottenibile sul mercato. Con il decreto federale del 10 gennaio 2001, le aliquote di contribuzione per il promovimento dell'agricoltura biologica sono state aumentate di 200 franchi (superficie coltivata) e di 100 franchi per la rimanente superficie agricola utile.

1.5 Evoluzione della politica agricola

La verifica costante e l'eventuale adeguamento dei provvedimenti di politica agricola sono obiettivi del legislatore (cfr. n. 1.5.1) e rientrano nell'interesse di un settore agro-alimentare efficiente anche a lungo termine. Se l'imprenditoria agricola vuole far fronte alle sfide del futuro (cfr. n. 1.5.2), la politica deve approntare per tempo le relative condizioni quadro (cfr. n. 1.5.3).

1.5.1 Mandato costituzionale e mandato legislativo

Secondo l'articolo 170 Cost., l'Assemblea federale deve provvedere affinché le misure decise dalla Confederazione siano verificate in base alla loro efficacia. Per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, l'articolo 187 capoverso 13 LAgr stabilisce inoltre che gli effetti di importanti misure per la promozione della produzione e dello smercio debbano essere verificati cinque anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Il nostro Consiglio, nell'esprimere il suo parere circa la mozione Tschuppert (99.3302; Ridefinizione dei pagamenti diretti nell'agricoltura), che il Consiglio nazionale ci ha trasmesso il 15 giugno 2001 sotto forma di postulato, si è dichiarato pronto ad esaminare, insieme alle misure di sostegno del mercato anche il sistema dei pagamenti diretti ed eventualmente a presentare alcune proposte di modifica. Esiste dunque un ampio mandato per la verifica dei provvedimenti di politica agricola che dovranno essere conformi alle disposizioni dell'articolo costituzionale sull'agricoltura (art. 104 Cost.). Con le spiegazioni espresse in questo messaggio (in particolare nella Parte II), poniamo le basi per questa verifica.

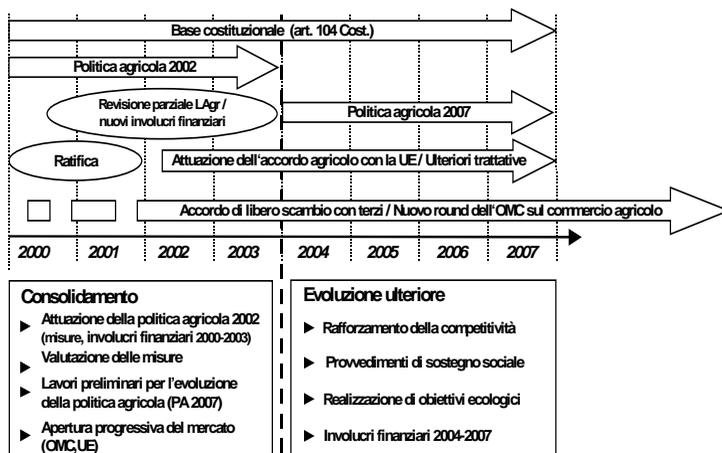
1.5.2 Sfide

Le sfide che l'economia e la società devono affrontare sono sempre più complesse e dinamiche. Altrettanto complessi sono gli approcci di soluzione. Il requisito per il

successo consiste quindi nell'analisi e nella valutazione periodiche delle nuove esigenze. Il decorso della politica agricola dimostra che la PA 2002, avviata negli anni Novanta, non ha concluso le riforme anche se il suo bilancio intermedio è positivo. L'agricoltura dovrà misurarsi anche in futuro con mutamenti in rapida successione dettati dalla situazione politica interna e internazionale. Onere gravoso per chi lo dovrà sopportare e che richiede adattamenti gradualisti, costanti e verificabili. Già nella fase di consolidamento della PA 2002 dovranno essere abbozzati i lavori preliminari per l'evoluzione ulteriore della politica agraria (PA 2007). Anticipare le sfide future significa muoversi per tempo e privilegiare l'offensiva, piuttosto che dover reagire in ritardo e subire la pressione e l'urgenza degli eventi.

Agenda delle prossime tappe della riforma agraria

Figura 3



1.5.2.1 Sostenibilità e multifunzionalità

Nell'articolo 104 Cost. sono sancite le linee direttive per un'agricoltura sostenibile e multifunzionale. L'agricoltura, fondata su una produzione sostenibile e proiettata nel mercato, deve fornire un contributo essenziale all'approvvigionamento sicuro della popolazione, al mantenimento delle basi naturali della vita e alla tutela del paesaggio culturale come pure all'insediamento decentrato del Paese. Sostenibilità e multifunzionalità sono perciò elementi essenziali del mandato costituzionale.

Secondo l'OCSE²⁰, il concetto di sostenibilità è riferito al futuro e pone in primo piano la questione dell'utilizzazione ottimale delle risorse nelle tre dimensioni economica, ecologica e sociale. Il concetto di multifunzionalità riunisce i diversi compiti che l'agricoltura deve svolgere. L'obiettivo prefissato consiste nel creare le condizioni quadro politiche che, unite alle risorse finanziarie destinate all'agricoltura e all'alimentazione, le consentano di adempiere in modo sostenibile i compiti multifunzionali che le sono affidati.

²⁰ OECD (2001), Multifonctionnalité: Elaboration d'un cadre analytique, Parigi.

Sviluppo equilibrato delle tre dimensioni della sostenibilità

Un'economia sostenibile deve consentire alle generazioni future di raggiungere un livello di benessere corrispondente allo standard attuale. A tal fine esse devono poter disporre di un determinato patrimonio di risorse. Con risorse si intendono i capitali investiti, le risorse naturali e il capitale umano (conoscenze). Non essendo noti i bisogni quantitativi e qualitativi delle generazioni a venire, e non essendo pressoché prevedibile la misura in cui il progresso tecnico influirà sulla produttività delle risorse e sul grado di sostituzione fra le medesime, non si può dire oggi quante risorse e di quale tipo debbano essere conservate per le generazioni future. Di fronte a queste incertezze è opportuno riservare un valore particolare alle misure di precauzione. Bisogna sfruttare le risorse attualmente disponibili in maniera oculata ed efficiente. Si tratta tuttavia di un criterio di sostenibilità necessario, ma insufficiente. In effetti, nonostante uno sfruttamento efficiente delle risorse e il massimo benessere generale che ne deriva, possono manifestarsi squilibri nella ripartizione del benessere collettivo. Un elemento centrale della sostenibilità è dunque anche una ripartizione equa delle risorse non soltanto tra la generazione attuale e quelle future, bensì anche in seno alla generazione attuale stessa.

La complessità della nozione di sostenibilità si spiega anche con il suo orientamento verso il futuro: non si potrà dunque mai definire uno stadio finale, né fissare i corrispondenti obiettivi da raggiungere. A lungo termine lo sviluppo può essere sostenibile solo se s'instaura un equilibrio dinamico fra le tre dimensioni della sostenibilità (economia, ecologia, aspetto sociale). In virtù dell'articolo 104 Cost. la politica agricola ha il compito di provvedere, mediante misure adeguate, all'equilibrio fra le tre dimensioni della sostenibilità. Ciò costituisce una sfida permanente, poiché in un contesto soggetto a rapidi mutamenti, con un continuo progresso tecnico e uno spostamento degli ideali sociali, possono sempre insorgere nuove tensioni fra le tre dimensioni. In futuro, lo sviluppo delle tre dimensioni della sostenibilità dovranno essere rilevato grazie a indicatori (cfr. Rapporto agricolo 2001, n. 1.4) si disporrà così di una base decisionale politica.

Produzione quale base per un'agricoltura multifunzionale

Un'agricoltura multifunzionale produce svariati beni e servizi e contribuisce contemporaneamente alla realizzazione di diversi obiettivi sociali. L'agricoltura deve fornire le diverse prestazioni che la Costituzione le richiede mediante la produzione di alimenti e di materie prime. Un determinato volume produttivo è perciò la base di un'agricoltura multifunzionale. Questo concetto è stato sottolineato a più riprese a metà degli anni Novanta nei dibattiti politici che hanno accompagnato l'elaborazione del nuovo articolo costituzionale. La produzione sostenibile di prodotti alimentari sufficienti a livello mondiale rappresenta un delle sfide più importanti se riferita all'impetuosa crescita della popolazione globale. Anche in tal senso, ci preme sottolineare l'importanza della produttività dell'agricoltura svizzera.

La premessa per una funzione produttiva a lungo termine è la capacità di smercio dei prodotti sui mercati interni e internazionali. La competitività è un importante fattore di successo per l'adempimento del mandato costituzionale e per il massimo contributo dell'agricoltura alla creazione di valore aggiunto nei settori a monte e a valle del settore agricolo. Ritenendo che anche qui s'impongano, come in passato, alcuni interventi, un compito importante della PA 2007 dovrà essere, come lo è stato per la PA 2002, quello di migliorare la competitività a tutti i livelli del mercato.

Realizzazione dei compiti

L'esecuzione dei compiti multifunzionali dell'agricoltura (art. 104 cpv. 1 Cost.) è centrata, secondo noi, sui temi seguenti²¹:

– *Approvvigionamento sicuro della popolazione*

Esso viene garantito dalla produzione di derrate alimentari e di materie prime come pure dal mantenimento della capacità produttiva in particolare nella coltura. La produzione implica possibilità di smercio e perciò anche il mantenimento delle quote di mercato. Con un grado di autoapprovvigionamento stabile di circa il 60 per cento, l'agricoltura offre un contributo essenziale alla sicurezza di approvvigionamento della popolazione (cfr. n. 1.2.2).

– *Mantenimento delle basi di vita naturali e tutela della cultura rurale*

La gestione a livello nazionale del suolo agricolo rappresenta un potenziale produttivo per l'alimentazione umana. Il paesaggio rurale aperto offre un habitat a piante ed animali selvatici. Certe specie vegetali e animali, particolarmente ricche di specie, hanno bisogno di estese superfici coltivate. Lo strumentario della politica agricola in campo ecologico ha determinato, negli anni Novanta, uno sviluppo significativo delle prestazioni d'intento ecologico (cfr. n. 1.2.4) anche se certi obiettivi non sono stati ancora raggiunti (cfr. n. 1.5.2.6). Lo sfruttamento integrale è assicurato come in passato.

– *Insedimento decentrato della campagna*

Accanto ai compiti summenzionati, anche l'insediamento decentrato richiede una struttura rurale, perché necessari sono non solo i posti di lavoro ma anche contadini che, con le loro famiglie abitino in campagna in maniera decente e forniscano un contributo culturale. Ciò presuppone però e soprattutto infrastrutture funzionanti, possibilità di produzione e condizioni quadro socioeconomiche interessanti. Come da sempre, l'agricoltura svolge nella zona rurale un ruolo importante; il suo contributo al decentramento degli insediamenti è tuttavia scemato in seguito al mutamento strutturale.

Competitività e contributo dell'agricoltura al decentramento degli insediamenti

Il necessario potenziamento della competitività farà sì che anche in futuro meno forza lavoro sarà direttamente coinvolta nella produzione di prodotti agricoli. Ciò non significa però che il contributo del settore agricolo per la prosperità delle zone rurali debba diminuire nella stessa misura. Il lavoro risparmiato ad esempio nel corso di un rafforzamento della collaborazione interaziendale può essere impegnato altrove. Innovazioni nei prodotti e servizi di un'azienda possono dischiudere nuove fonti di reddito. Un'alternativa è pure rappresentata dall'assunzione di un'attività accessoria fuori dell'azienda. Entrambe le forme possono conferire impulsi importanti all'economia regionale.

Le innovazioni di tipo gestionale-organizzativo come pure quelle riferite a prodotti o servizi comportano in misura ancora maggiore la scelta di nuove modi di procedere e nuove soluzioni. Vi sono già oggi alcuni strumenti specifici, quali la promozione

²¹ Cfr. in merito anche le considerazioni esposte nel messaggio del 26 giugno 1996 sulla riforma della politica agricola: seconda tappa (Politica agricola 2002), FF 1996 IV 1

regionale dello smercio o la designazione dei prodotti, che permettono all'agricoltura di sfruttare in misura maggiore le sue forze regionali sui mercati esterni. Il prospettato ampliamento puntuale del campo d'applicazione degli aiuti agli investimenti (cfr. n. 2.5) va pure in questa direzione. In tale contesto, oltre allo strumentario agro-politico riveste un significato importante la politica regionale della Confederazione (cfr. n. 1.5.2.3).

1.5.2.2 Apertura dei mercati e competitività

La Svizzera dispone di un'economia efficiente e proiettata verso l'esportazione. Il livello interno dei salari e dei costi rimarrà elevato a medio termine nel confronto internazionale. In questo ambito, il mantenimento di un'agricoltura produttiva, che come abbiamo detto più sopra costituisce una premessa per la realizzazione delle prestazioni multifunzionali, rappresenta una sfida importante.

Apertura progressiva dei mercati

Gli sviluppi internazionali (accordo agricolo bilaterale con la UE, nuovo round negoziale OMC-Agricoltura; cfr. n. 1.5.2.7) procurano una crescente apertura dei mercati. Con l'accordo bilaterale sul commercio agricolo tra la Svizzera e la UE²² si ha un miglioramento progressivo dell'accesso ai prodotti agricoli dei rispettivi mercati. L'apertura del mercato negoziata riguarda, segnatamente, i prodotti in cui l'agricoltura svizzera è già comparativamente competitiva: formaggio, frutta, verdura e qualche altra specialità. Inoltre l'accordo sul commercio dei prodotti agricoli contiene una clausola evolutiva (art. 13) che contempla un'ulteriore riduzione reciproca degli ostacoli al commercio, tenuto conto della sensibilità dei mercati agricoli e della politica agricola in atto. Più il settore agroalimentare sarà in grado di adeguarsi a una situazione di maggiore concorrenza, e più potrà imporsi con successo sul mercato.

Ulteriori miglioramenti reciproci per l'accesso al mercato aprono non solo nuove possibilità di smercio, ma sono necessari per motivi di politica della concorrenza. La deregolamentazione dei mercati agricoli può condurre a una più forte concentrazione nelle attività a monte e a valle del settore agricolo, il che è auspicabile dal profilo della competitività e dell'apertura dei mercati. Se però tale apertura non si verificasse, o si verificasse con ritmo e misura insufficienti, sul mercato interno si possono manifestare problemi di concorrenza derivanti dall'accenramento del potere di mercato, a tutto svantaggio dei consumatori come dell'agricoltura.

Rafforzamento della competitività

Parallelamente alla crescente apertura del mercato cresce la concorrenza (internazionale) sui mercati agricoli. In un contesto dinamico siffatto, l'affermazione la propria produzione (quote di mercato) comporta, quale elemento centrale, un miglioramento della competitività del settore agro-alimentare. L'UE è il principale partner economico della Svizzera, e ciò vale anche per il commercio di prodotti alimentari. Sotto il profilo della competitività, l'industria agroalimentare svizzera dovrà dunque misurarsi in primo luogo con gli Stati dell'UE. In proposito non va dimenticato che an-

²² Messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE del 23 giugno 1999; FF 1999 5092

che la politica agricola comunitaria dell'UE conosce nuovi sviluppi (Agenda 2000, verifica intermedia di Agenda 2000, allargamento ai Paesi dell'est).

La competitività è indotta da elementi collegati al prezzo e da elementi collegati alla qualità. Quanto più il settore agro-alimentare svizzero riuscirà a convincere i consumatori della qualità dei suoi prodotti e tanto meno la lotta concorrenziale si giocherà sul prezzo più basso. Anche nel segmento qualitativo è comunque il prezzo a decidere sulle decisioni d'acquisto del consumatore, in particolare quando le possibilità di scelta aumentano.

Sussidiarietà dello Stato

La riforma agraria avviata agli inizi degli anni Novanta segna una progressiva liberalizzazione dei mercati agricoli e una riduzione degli interventi diretti dello Stato. Ci atterremo al principio della sussidiarietà dello Stato anche nel quadro dell'evoluzione ulteriore della politica agricola. Il compito della politica agricola consiste nell'istituire le condizioni quadro più favorevoli affinché il settore agro-alimentare possa accrescere la sua competitività.

I campi d'azione della politica agricola

Il rafforzamento della competitività impone alcuni interventi come in passato. Nella nostra sfera d'influenza, ci orientiamo come segue:

- Il miglioramento della competitività deve procedere all'unisono con le disposizioni dell'articolo sull'agricoltura della Costituzione federale (sostenibilità, multifunzionalità).
- Tra protezione doganale e concorrenza sussiste un nesso stretto. In una successiva apertura dei mercati, il nostro Consiglio si muoverà con particolare circospezione tenendo presenti le prerogative del settore agro-alimentare indigeno, sia in occasione di trattative internazionali sia nei ritocchi autonomi dei dazi.
- La conformità alla concorrenza delle organizzazioni del mercato deve essere ulteriormente promossa con l'allestimento di strumenti più semplici e trasparenti che ne consentano il raffronto e, se possibile, l'armonizzazione.
- Il sistema dei pagamenti diretti deve essere concepito, anche in futuro, in maniera da incidere il meno possibile sulla produzione. Nell'ambito dei negoziati con l'OMC, la Svizzera, d'intesa con l'UE e altri Paesi, s'impegnerà affinché si possa continuare a ricorrere senza restrizioni a questo strumento d'indiscussa importanza per promuovere le prestazioni di un'agricoltura multifunzionale non riferite ai prodotti.
- Con la liberalizzazione dei mercati agricoli le forme di organizzazione e il livello di cooperazione acquistano sempre maggiore importanza. Con la nuova LAgr, forme associative verticali e orizzontali succedono alle garanzie statali. Questi sviluppi auspicati non devono essere intralciati soprattutto nei confronti delle strutture di mercato asimmetriche esistenti. Provvedimenti legali di mutua assistenza delle organizzazioni dei produttori o dei settori non devono quindi essere considerati alla stregua di violazioni del diritto della concorrenza nel senso della legge sui cartelli²³. Nella misura in

²³ LF del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (Legge sui cartelli, LCart); RS 251

cui le decisioni delle organizzazioni pertinenti adempiono le condizioni dell'articolo 9 LAgr, deve essere possibile estendere questi provvedimenti anche ai non membri di tali organizzazioni.

1.5.2.3 Sviluppo del territorio rurale

Il collegamento tra politica agricola e politica regionale si evince dalla disposizione costituzionale (art. 104 cpv. 1 Cost.) in base alla quale la Confederazione deve provvedere affinché l'agricoltura fornisca un contributo essenziale per il decentramento degli insediamenti del Paese. L'insediamento decentrato è una componente della multifunzionalità dell'agricoltura (cfr. n. 1.5.2.1).

Ruolo dell'agricoltura nelle aree rurali

Le esigenze poste all'agricoltura sono mutate negli ultimi decenni. Benché la produzione sostenibile di derrate alimentari e materie prime continui ad essere un compito fondamentale dell'agricoltura per la società, esso non è più l'unico. L'occupazione decentrata del territorio, il mantenimento del paesaggio rurale, la cooperazione nel mantenimento delle infrastrutture nei territori rurali, la conservazione e la gestione del paesaggio rurale (segnatamente mediante metodi di coltivazione e di gestione sostenibili), l'offerta di interessanti prestazioni ad alto valore aggiunto a carattere turistico e ricreativo costituiscono l'ampio ventaglio di prestazioni offerto da un'agricoltura moderna. Di questo sviluppo si è tenuto conto con una revisione del nel decreto sulla pianificazione del territorio²⁴. Per questo suo carattere multifunzionale, come pure per il predominio che esercita sulle aree rurali, in queste regioni l'agricoltura riveste il ruolo di settore-chiave. Negli ultimi anni, però, in seguito al progresso tecnico, al mutamento strutturale e alla progressione ancora lenta della domanda di derrate alimentari, il contributo dell'agricoltura al reddito regionale è diminuito e si deve presumere che tale processo continui anche nei prossimi anni.

Regionalizzazione della politica agricola

Nell'ambito dell'elaborazione della PA 2002 una maggiore regionalizzazione della politica agricola figurava fra i temi centrali. Di conseguenza, il Cantone figurava in primo piano quale unità amministrativa di regionalizzazione («sistema involucro»²⁵). Riteniamo che le conclusioni tratte allora su questo argomento nel messaggio²⁶ siano state e sono giuste e adeguate. Conformemente alla base costituzionale (art. 104 Cost.), la politica agricola è in primo luogo competenza della Confederazione. Come futura base di ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni si è proposto il principio delle prestazioni di base, secondo il quale la Confederazione sopporta i costi provocati dall'applicazione di metodi di gestione sostenibili. Questa soluzione assicura un approvvigionamento di base equivalente su tutto il territorio nazionale mediante prestazioni di interesse generale ed ecologico. Per ulteriori esi-

²⁴ LF del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT); RS 700

²⁵ In questo sistema, la Confederazione attribuisce ai Cantoni (o eventualmente alle regioni) parte delle risorse, ad esempio per aiuti agli investimenti o pagamenti diretti, in base a una chiave di ripartizione determinata. I Cantoni (o le regioni) decidono sulla ripartizione a seconda dei rispettivi bisogni (ad esempio, fondandosi su linee direttive regionali).

²⁶ Messaggio del 26 giugno 1996 concernente la riforma della politica agricola, n. 134, Politica agricola e regioni; FF 1996 IV 1.

genze a livello cantonale o regionale si devono allestire programmi specifici da finanziare con mezzi propri. Anche in base ai principi postulati nell'ambito della NPF, secondo i quali la competenza decisionale e la responsabilità finanziaria devono coincidere, e per quanto attiene alla parità di trattamento dei contadini in Svizzera, la soluzione delle prestazioni di base è appropriata.

Misure di politica agricola d'impostazione regionale

Benché si rifiuti una regionalizzazione estesa della politica agricola, si è pure consci che l'eterogeneità dei paesaggi culturali, delle regioni territorio (Giura, Altipiano, regione alpina) e dei bisogni sociali determina la necessità di una differenziazione. La nuova LAgr offre un margine sufficiente per affrontare le richieste regionali specifiche. In diversi settori si può constatare un rafforzamento dell'approccio politico regionale in seno alla politica agricola che va oltre le misure particolari per la promozione dell'agricoltura di montagna:

– *Promozione dello smercio regionale*

La Confederazione, fondandosi sull'articolo 12 LAgr, e d'intesa con la politica regionale (in particolare con il decreto federale «Regio Plus»²⁷), sostiene anche progetti regionali di promozione dello smercio. Questi progetti presuppongono la cooperazione di diversi partner dentro e fuori il settore agricolo e favoriscono una migliore gestione del potenziale di una regione.

– *Designazione di prodotti agricoli*

Fondandosi sugli articoli 14-16 LAgr, la Confederazione protegge denominazioni specifiche per prodotti agricoli al fine di tutelare i consumatori da frodi ed impedire la concorrenza sleale nell'impiego di queste definizioni - nell'interesse dell'agricoltura. La tutela abbraccia, accanto ai prodotti biologici, i prodotti con denominazione di origine protetta e quelli, più significativi per la politica regionale, corredati dall'indicazione geografica di origine. La designazione di prodotti agricoli favorisce il successo delle specialità regionali sui mercati. Aumentano in tal modo, a livello di regione, le possibilità per la creazione di valore aggiunto nell'abbinamento con l'artigianato ed i servizi.

– *Sussidi per la protezione delle acque*

A partire dal 1999, la Confederazione eroga sussidi sulla base della LAgr e congiuntamente alla legge sulla protezione delle acque²⁸ (art. 62a) per prevenire il convogliamento e il dilavamento di sostanze nelle acque di superficie e sotterranee. Massima importanza è data al risanamento delle captazioni d'acqua sotterranea inquinate dai nitrati. I Cantoni hanno la possibilità di rilevare le zone ad alto contenuto di nitrati e di fosfati, di elaborare e di sottoporre ad approvazione, o al cofinanziamento, progetti di risanamento.

²⁷ Decreto federale del 21 marzo 1997 a sostegno di cambiamenti strutturali nelle aree rurali; RS **901.3**

²⁸ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac); RS **814.20**

– *Superfici di compensazione ecologica*

Con l'ordinanza sulla qualità ecologica²⁹, entrata in vigore il 1° maggio 2001, la Confederazione offre la possibilità di un impegno regionale per la tutela efficiente della biodiversità. Le misure regionali per il miglioramento qualitativo come per l'istituzione mirata di superfici di compensazione ecologica su superfici agrogestite sono sussidiate con risorse maggiori. In tal senso, le regioni sono coinvolte nella responsabilità assegnando loro il compito di elaborare obiettivi specifici e programmi. L'ordinanza completa le possibilità di promozione già introdotti dall'ordinanza sui pagamenti diretti³⁰ e dalla legge sulla protezione della natura e del paesaggio³¹. I Cantoni devono stabilire da sé le rispettive esigenze di qualità e di interconnessione e assumere, a seconda della loro capacità finanziaria, dal 10 al 30 per cento dei contributi.

– *Aiuti agli investimenti*

I viginti atti legislativi della Confederazione consentono di far fronte a necessità regionali particolari nell'ambito di progetti di economia generale nel campo dei miglioramenti strutturali. I Cantoni detengono un ampio margine gestionale in rapporto alle direttive pianificatorie e strategiche di attuazione.

Le nuove misure per il rafforzamento puntuale dell'impostazione regionale della politica agricola hanno un risvolto positivo sullo sviluppo delle regioni, dell'agricoltura e dell'ambiente. Attualmente, non sussiste alcun bisogno concreto di introdurre misure supplementari di politica regionale nello strumentario della politica agricola. I provvedimenti esistenti devono però essere meglio accordati tra loro.

Campi d'azione politici

Sarebbe eccessivo chiedere alla politica agricola, quale politica settoriale, di assumersi da sola la responsabilità dello sviluppo sostenibile del territorio rurale. Per far fronte agli sviluppi prevedibili in questo ambito è necessaria una collaborazione e un coordinamento stretto dei diversi settori politici a livello di Confederazione, Cantoni e regioni:

- Le questioni poste dagli sviluppi futuri del territorio rurale vanno risolte in maniera collettiva e sistematica; a tal fine occorre istituire a livello di uffici federali una rete all'insegna dello «sviluppo rurale» sotto la direzione della conferenza per l'assetto territoriale. Obiettivo di questo approccio è l'elaborazione di una politica che garantisca uno sviluppo sostenibile del territorio rurale nel rapido evolversi delle condizioni quadro. Accanto alle attività per la creazione e la tutela di posti di lavoro occorre tenere presenti le esigenze della protezione dell'ambiente e delle condizioni di vita della popolazione.
- Un postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ci invita a rivedere la strategia della Confederazione in materia di politica regionale e di proporre a tal fine nuovi provvedimenti atti a garantire lo sviluppo delle regioni e la coesione nazionale anche in futuro. Dovremo

²⁹ Ordinanza del 4 aprile 2001 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica, OQE); RS **910.14**

³⁰ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD); RS **910.13**

³¹ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN); RS **451**

esaminare in particolare se e in quale misura sia possibile gestire razionalmente leggi e decreti federali esistenti e chiarire fino a che punto la politica regionale possa manovrare meglio in futuro programmi pluriennali, involucri finanziari e crediti d'impegno. Una commissione peritale designata dal Seco è incaricata di sottoporci, entro il 2003, un rapporto sulla strategia futura.

- Nell'ambito della PA 2007, vi proponiamo un aumento delle possibilità promozionali nel campo degli aiuti agli investimenti (cfr. n. 2.5) allo scopo di infondere nuovi impulsi all'agricoltura e alle regioni rurali. Lo sfruttamento del potenziale e delle sinergie nelle regioni richiede il miglior coordinamento possibile degli strumenti specifici di politica regionale (ad es., la LIM). Le misure proposte vanno, del resto, nella stessa direzione della politica dell'UE tesa allo sviluppo dei territori rurali (secondo pilastro della PAC).

1.5.2.4 Sviluppo strutturale socialmente sostenibile

Sfaccettature molteplici e fattori d'influenza

Il mutamento strutturale nell'agricoltura è un tema intriso di molte emozioni e di concezioni estremamente differenziate. In seno ai dibattiti di politica agricola esso verte per lo più sull'aumento e la diminuzione simultanea del numero delle aziende. Una considerazione così unidimensionale non può tenere conto delle molteplici sfaccettature che i mutamenti strutturali possono evidenziare. Ogni quesito ha un indicatore diverso (numero delle aziende, dimensioni delle aziende, tipo di gestione, strutture produttive, processi tecnologici, produttività del lavoro ecc.) per riferirsi al mutamento strutturale. Poliedrici sono pure i fattori d'influenza (ad es. i contesti naturale, economico e politico, le preferenze personali), che determinano la velocità e l'estensione dei mutamenti strutturali. Il campo di interdipendenze che caratterizza il concetto di mutamento strutturale è estremamente complesso. Afferzioni quali «le aziende piccole sono più ecologiche delle grandi» oppure «quanto più grande è l'azienda tanto maggiore è l'onere di lavoro» sono troppo riduttive. Una considerazione differenziata chiarisce pure che le condizioni quadro della politica agricola influenzano il mutamento strutturale nell'agricoltura in maniera essenziale ma non esclusiva.

Progresso tecnico quale forza motrice

L'applicazione del *progresso bio-tecnologico*, in particolare (ad es. nuove conquiste nella coltivazione delle piante e nell'allevamento degli animali), è attualmente oggetto di dibattiti accaniti e controversi con il risultato di non sfruttarne appieno le possibilità a causa di motivi etici, ecologici o di politica sanitaria. Al fine di evitare possibili pericoli si statuiscano divieti o limiti d'impiego. Limiti con i quali tutti gli attori del mercato devono in qualche modo confrontarsi. Le esperienze più recenti dimostrano che la non applicazione del progresso bio-tecnologico nel campo delle derrate alimentari è pure un argomento per ottenere profitti maggiori sul mercato (programmi di label e di marchi). Rinunce siffatte devono perciò essere concertate quanto più possibile a livello di diritto privato e finanziate attraverso il mercato.

Diversa è la situazione per quanto attiene al *progresso tecnico-meccanico* (ad es. nuovi metodi di raccolta o di mungitura) perché in questo settore le riserve sociali sono di regola più ridotte di quelle avanzate verso il progresso bio-tecnologico. La

decisione a favore o contro l'adozione del progresso tecnico-meccanico è dettata dai limiti legali frapposti alla conduzione dell'azienda (ad es. obblighi di protezione dell'ambiente, prescrizioni sugli effettivi massimi). La loro applicazione presuppone, oltre al necessario investimento di capitali, una determinata struttura aziendale che consenta l'aumento di produttività mirato. Attualmente, le strutture della Svizzera esistenti sono di gran lunga inadeguate alla tecnica disponibile. Modifiche strutturali possono facilitare l'applicazione del progresso tecnico-meccanico o migliorarne l'esito. Questo progresso è perciò la forza motrice decisiva per la realizzazione di effetti di scala e di specializzazione.

Tensioni tra redditività e sostenibilità sociale

Il progresso tecnico consente un aumento della produttività e di conseguenza una diminuzione dei costi di produzione. In molti casi, un impiego redditizio del progresso tecnico comporta una determinata struttura aziendale. Numerose analisi rivelano che le dimensioni dell'azienda incidono notevolmente sui costi di produzione e con essi sulla competitività dei prezzi. Per quanto riguarda questa diminuzione dei costi, il confronto con la concorrenza estera è deficitario. Gli sviluppi strutturali all'insegna della tutela della sostenibilità sono economicamente indispensabili per un settore agricolo efficiente e contribuiscono all'adempimento efficace del contratto sociale sancito nell'articolo sull'agricoltura della Costituzione federale. L'applicazione del progresso tecnico può altresì esercitare effetti positivi sulla mole di lavoro delle famiglie contadine.

Queste interdipendenze economiche rivelano in fase di attuazione pratica un notevole potenziale conflittuale, tale da suscitare, talvolta, una forte tensione, soprattutto tra adeguamento e sostenibilità sociale. Occorre prestare particolare attenzione a questa problematica nell'ambito dell'evoluzione ulteriore della politica agricola.

Ruolo dello Stato

La gestione aziendale si assume la responsabilità delle decisioni strutturali che riguardano l'azienda - che includono, oltre alle misure di ampliamento, adeguamenti organizzativi e delle tecniche di produzione. Le condizioni quadro in materia di politica agricola costituiscono tuttavia una grandezza esogena che influisce sulla struttura, per cui l'elaborazione e il corredo finanziario delle misure esercitano un'influenza essenziale sul decorso e l'accelerazione dello sviluppo strutturale. La Confederazione, conformemente alle norme sancite dalla LAgr (art. 2 cpv. 1 lett. c), deve provvedere allo sviluppo sostenibile nell'agricoltura.

La Costituzione definisce le linee direttive dell'agricoltura fondata sulle aziende contadine che coltivano il suolo e che forniscono la loro prestazioni multifunzionali mediante una produzione sostenibile e rivolta al mercato. È questa una rinuncia alla produzione industriale di massa indipendente dal suolo. Il concetto di azienda a conduzione familiare non è esplicitamente menzionato nella Costituzione ma, per quanto attiene alla fornitura di prestazioni multifunzionali in essa statuito, questo tipo di azienda rappresenta una forma organizzativa efficiente. In Svizzera non esiste oggi alcun conflitto tra le dimensioni di un'azienda e la conduzione familiare quale forma organizzativa.

Le misure di politica agricola della Confederazione sono fondate su questo orientamento. Come finora, il nostro Consiglio rinuncia a fissare rigide linee direttive strutturali incentrate su un determinato numero di aziende, su una certa dimensione dell'azienda o su una forma di produzione prestabilita. Prescrizioni dello Stato in

questo settore sarebbero contrarie al principio della libertà economica. Inoltre le linee direttive strutturali non sono mai sufficientemente flessibili per far fronte nel giusto modo alle molteplici sfaccettature dell'agricoltura, alle condizioni naturali e alla dinamica dei processi di trasformazione.

Campi d'azione della politica agricola

Il programma di politica strutturale già avviato con la PA 2002 non subirà alcuna modifica sostanziale nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica agricola: i pagamenti diretti devono essere garantiti, come già in precedenza, a tutte le aziende agricole, a titolo di indennizzo delle prestazioni, mentre le aziende che esercitano l'attività agricola a titolo principale devono essere incoraggiate mediante aiuti agli investimenti. Con i seguenti pacchetti di misure si concretizzano adeguamenti puntuali a livello legislativo che rivestono particolare importanza se riferiti alla questione strutturale:

– *Produzione smercio (Titolo secondo LAgr)*

Ulteriore flessibilizzazione dell'organizzazione del mercato del latte mediante un'abolizione progressiva del contingentamento lattiero quale elemento centrale (cfr. n. 2.2.3).

– *Pagamenti diretti (Titolo terzo LAgr)*

Attuazione più coerente del principio della prestazione mediante la soppressione dei valori limite motivati da considerazioni sociopolitiche, come pure della graduazione dei contributi.

– *Misure sociali collaterali (Titolo quarto LAgr)*

Conformemente all'articolo 2 LAgr, è opportuno un potenziamento moderato, rispetto a quello odierno, dei provvedimenti di accompagnamento sociale del processo di mutamento (cfr. n. 2.4). Le misure si applicano sostanzialmente alle aziende che esercitano l'attività agricola a titolo principale.

– *Miglioramenti strutturali (Titolo quinto LAgr)*

Passaggio dal criterio di ammissione basato sul reddito a quello dell'unità standard di manodopera in vista di una distinzione più obiettiva tra aziende che esercitano l'attività agricola a titolo principale e quelle gestite a titolo accessorio (cfr. n. 2.5). Sono determinanti dal profilo strutturale soprattutto l'unità standard di manodopera richiesta come pure l'allestimento delle norme pertinenti.

1.5.2.5 Sicurezza e qualità dei prodotti alimentari

La Svizzera e l'Europa rimarranno aree economicamente forti e possono quindi permettersi un livello di vita elevato. Temi quali la produzione rispettosa dell'ambiente (protezione del suolo e dell'acqua, lotta contro l'inquinamento atmosferico), la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari, la protezione degli animali e della loro salute, la cura del paesaggio rurale e il mantenimento della biodiversità acquisiranno sempre maggiore importanza. Anche in futuro, di conseguenza, una dichiarazione affidabile dei prodotti, metodi di produzione eticamente sostenibili e processi compatibili con le esigenze ambientali, come pure una elevata capacità di prestazioni ecologiche, saranno requisiti indispensabili per assicurare il successo di mercato

dell'agricoltura. Un buon livello di competitività dal profilo qualitativo può essere l'asso nella manica per la produzione in loco.

Insicurezza dei consumatori

I recenti avvenimenti d'attualità quali l'ESB, l'fta epizootica (particolarmente in Inghilterra), la diossina (Belgio) come pure l'uso illecito di medicinali (Austria) ed i residui di antibiotici (Cina) hanno instaurato una crescente insicurezza tra i consumatori anche in Svizzera. L'industria agroalimentare deve affrontare sfide considerevoli in vista di rafforzare la fiducia della popolazione nei prodotti alimentari e nei mezzi di produzione. In tale contesto, riteniamo che poter rintracciare i prodotti fino alla fattoria d'origine sia molto importante in quanto la definizione di qualità non si può più limitare oggi al solo prodotto, ma inizia dai mezzi di produzione impiegati e dai metodi di produzione.

Una legislazione esauriente per il rafforzamento della fiducia

Gli atti legislativi in ambito agricolo, dalla produzione allo smercio, passando per le leggi sulle derrate alimentari, sull'agricoltura, sulle epizootie, sulla protezione dell'ambiente, sull'alcool e sulle dogane, contengono le disposizioni e gli strumenti necessari al raggiungimento di tale obiettivo:

- La legge sulle derrate alimentari³² costituisce la base fondamentale per proteggere i consumatori, da un lato, contro le frodi e, dall'altro, da derrate alimentari e oggetti d'uso nocivi alla salute. Oltre a disposizioni per la protezione della salute e dalle frodi, esistono prescrizioni anche in materia di designazione delle derrate alimentari, per esempio circa la provenienza delle materie prime.
- La LAgr (segnatamente gli art. 14-16, 18 come pure 148-165) costituisce la base per l'emanazione di prescrizioni sulla designazione facoltativa o – nel caso di metodi di produzione vietati – obbligatoria dei prodotti agricoli e dei relativi prodotti trasformati, come pure sull'omologazione, sull'utilizzazione e sull'immissione in commercio di mezzi di produzione dell'agricoltura (sementi, concimi, prodotti fitosanitari e foraggi).
- Per creare ulteriore sicurezza e trasparenza, il Parlamento, nell'ambito della PA 2002, ha adeguato la legge sulle epizootie³³, gettando così le basi per una banca dati centrale sul traffico degli animali³⁴. Una rilevazione costante del traffico di animali è un importante presupposto per determinare la provenienza degli animali macellati, in vista, per esempio, di eliminare gli scarti della macellazione.

Le prescrizioni e le misure d'esecuzione emanate dal nostro Consiglio assicureranno un elevato livello di protezione dei consumatori e della salute. Esse contribuiranno inoltre a una maggiore trasparenza a tutti i livelli e al consolidamento della fiducia presso la popolazione. L'attuazione delle leggi citate incombe in parte ai Cantoni e in parte alla Confederazione, a cui spetta inoltre l'alta vigilanza. In vista di garantire un'attuazione unitaria, le autorità federali e cantonali competenti collaborano stret-

³² Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari, LDerr); RS **817.0**

³³ Legge sulle epizootie del 1° luglio 1966 (LFE); RS **916.40**

³⁴ Cfr. l'art. 7 seg. dell'ordinanza sulle epizootie; RS **916.401**

tamente, cosa che, nel nostro contesto istituzionale e federalista, rappresenta una sfida considerevole.

Campi d'azione politici

Il nostro Consiglio, per quanto attiene alla sicurezza e qualità delle derrate alimentari e dei mezzi di produzione vede possibilità di ottimizzazione puntuale nei settori seguenti:

In ragione degli sviluppi, riteniamo che sia necessaria un'interconnessione ancora più intensa tra autorità federali e cantonali, da un lato, e tra i diversi Uffici federali, dall'altro. A tal fine abbiamo preso i provvedimenti necessari per ottimizzare l'attuazione, eliminare i doppioni e migliorare la comunicazione. Nel contesto degli adeguamenti delle leggi pertinenti, il DFI e il DFE sono stati incaricati di redigere un rapporto relativo alla sicurezza della qualità e verificare se vi siano lacune o doppioni, ed elaborare le proposte necessarie per eliminarli.

Nell'ambito della PA 2007, vi sottoponiamo alcuni adeguamenti puntuali della LAgr (art. 7, 16, 148, 148a, 159a, 160) come pure modifiche nella legislazione sulle epizootie (cfr. la parte IV del messaggio). Queste proposte di revisione conferiscono alla sicurezza dei prodotti in senso lato un'importanza ancora maggiore e una migliore trasparenza grazie alla designazione dei prodotti. Gli adeguamenti prospettati degli articoli 181 e 182 LAgr favoriscono l'ottimizzazione dell'esecuzione.

Nell'ambito dei negoziati dell'OMC, ci adopereremo per migliorare la necessaria informazione dei consumatori in materia di origine, metodi di produzione, rispetto delle prescrizioni ecologiche e misure di protezione degli animali.

1.5.2.6 Realizzazione degli obiettivi agro-ecologici

Strategia degli anni Novanta

Al fine di realizzare gli interessi dell'ecologia nell'agricoltura, nel corso dell'ultimo decennio ci siamo basati sui pilastri qui appresso:

- Grazie alla ricerca, alla formazione e alla consulenza gli agricoltori devono ricorrere a metodi ecologici per convinzione propria e in cognizione di causa.
- I metodi ecologici devono essere economicamente sostenibili. I pagamenti diretti e la designazione dei prodotti agricoli sono strumenti volti a questo fine.
- Prescrizioni in diversi settori della legislazione relativa all'ambiente.

Il secondo pilastro è stato al centro dell'attenzione negli anni Novanta. Nel 1993 si sono introdotti pagamenti diretti complementari a titolo di compensazione per le flessioni dei prezzi e i pagamenti diretti ecologici a titolo di incentivo per prestazioni in favore dell'ambiente. A partire dal 1996, erano disponibili solo mezzi finanziari supplementari per i pagamenti diretti ecologici, per cui le questioni relative all'ambiente sono diventate più importanti anche dal profilo della redditività aziendale. Con l'entrata in vigore della nuova LAgr il 1° gennaio 1999, il versamento di tutti i pagamenti diretti è stato subordinato alla condizione della prova che le esigen-

ze ecologiche sono rispettate³⁵. Ciò presuppone una conduzione aziendale attenta alle esigenze ecologiche che riduca il carico provocato dall'agricoltura sulle basi vitali naturali a un livello sostenibile. Questi pagamenti diretti remunerano le prestazioni agricole di interesse generale conformemente a quanto disposto nell'articolo 104 Cost. Con il sistema d'incentivazione ecologica si remunerano inoltre le prestazioni ecologiche ed etologiche particolari, come per esempio le superfici di compensazione ecologica, la coltivazione biologica o i metodi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali. Oltre agli strumenti allestiti a livello nazionale, sono stati creati anche programmi volti alla concretizzazione di soluzioni regionali o locali adeguate nel settore della protezione delle acque, della biodiversità o del paesaggio. Questi strumenti consentono una soluzione delle questioni ambientali regionali e locali.

Negli anni Novanta gli agricoltori hanno fatto proprie le esigenze ecologiche e le hanno messe in pratica. Di conseguenza in questo settore il bilancio è positivo (cfr. n. 1.2.4). Tuttavia gli obiettivi fissati non sono stati completamente raggiunti. S'impongono ulteriori miglioramenti in determinati settori ambientali.

Valutazione dell'impatto del settore agricolo sull'ambiente

Grazie a indicatori e obiettivi agro-ecologici è possibile misurare concretamente gli effetti del settore agricolo sull'ambiente come pure fissare e valutare il livello delle prestazioni ecologiche dell'agricoltura in rapporto al livello sociale desiderato, ai fini di un'analisi approfondita della politica agricola. Interessa conoscere gli effetti delle attività agricole sulla qualità dell'ambiente e sulle risorse. La valutazione del settore agricolo, di competenza dell'UFAG, e il monitoraggio dell'ambiente, di competenza dell'UFAPP, devono completarsi vicendevolmente.

Gli obiettivi della tavola qui appresso (tavola 15) sono stati estratti da prescrizioni esistenti e da impegni internazionali e concretizzati per il settore agricolo. Gli obiettivi non sono definitivi. Essi sono valutati ed eventualmente completati da un gruppo di lavoro ad ampio raggio (il cosiddetto gruppo di accompagnamento «Indicatori»). In questo gruppo di accompagnamento sono rappresentati i servizi cantonali dei settori protezione della natura, protezione dell'ambiente, sanità e agricoltura come pure le organizzazioni ambientali, l'USC, l'UFAPP e l'UST.

Gli obiettivi di cui si parla devono essere realizzati entro il 2005. Questo orizzonte temporale consente la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi, al fine di poter sottoporvi gli eventuali necessari adeguamenti legali dello strumentario agro-ecologico incluso il diritto ambientale insieme al limite di spesa per il periodo 2008-2011. Il controllo del raggiungimento degli obiettivi e il rilevamento di eventuali lacune è fondato sull'ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura³⁶. L'Amministrazione è sostenuta e consigliata dal gruppo di accompagnamento «Indicatori».

³⁵ Cfr. l'art. 5 seg. dell'ordinanza sui pagamenti diretti; RS 910.13
³⁶ RS 919.118

Settore agro-ecologico ¹	Indicatori	Base	Obiettivi 2005
Processi agricoli: compatibilità ecologica globale	Bilancio N	96 000 t N (1994)	Mantenimento del potenziale di perdita di azoto al livello di 74 000 t N/anno, che corrisponde a una riduzione di circa 22 000 t N (ovvero il 23%) rispetto al 1991. ²
	Bilancio P	circa 20 000 t P (1990/92)	Riduzione degli eccedenti di fosfato del 50% pari a circa 10 000 t F ³ . Questo livello viene mantenuto.*
Pratica agricola (Consumo)	PFS	circa 2200 t sostanze attive (1990/92)	Riduzione dell'impiego PFS del 30% a circa 1500 t di sostanze attive. ^{4*}
Ricadute dell'agricoltura sull'ambiente	Emissioni di ammoniaca nell'aria	53 500 t N (1990)	Riduzione delle emissioni di ammoniaca del 9% rispetto al 1990, ovvero un calo di circa 4800 t N. ⁵
	Biodiversità (superfici di compensazione ecologica, SCE)	circa 1 080 000 ha SAU (1990/92)	Il 10% della SAU globale svizzera sono SCE, ovvero 108 000 ha; 65 000 ha SCE nella regione di pianura. ⁶
	Nitrati		Il tenore di nitrato nell'acqua si situa nel 90% delle prese d'acqua potabile, le cui aree di alimentazione sono sfruttate dall'agricoltura, al di sotto di 40 mg/l. ⁷
Influenza dei comportamenti sociali sull'agricoltura	Utilizzazione SAU	circa 1 080 000 ha SAU (1990/92)	Il 98% delle SAU sono sfruttate secondo i principi delle PPE o dell'agricoltura biologica, ovvero circa 1 060 000 ha. ⁸

Fonti e osservazioni:

- ¹ Rapporto sulla politica agricola 2000 (pag. 83 e 85, figura Uomo-ambiente-sistema), 2000, UFAG, Berna.
 - ² Strategie zur Reduktion von Stickstoffemissionen, nella serie Umwelt n. 273, 1996, UFAFP, Berna.
 - ³ Gli eccedenti di fosfati sono calcolati secondo il bilancio svizzero di input-output (agricoltura).
 - ⁴ Fonte: Statistik für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein, pubblicazione annuale, Società svizzera delle industrie chimiche (SSIC), Zurigo.
 - ⁵ Obiettivo intermedio. Gli impegni assunti nell'ambito della convenzione ONU/CEE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza impongono entro il 2010 una riduzione del 13%, cioè circa 7000 t N. La quantità di N in forma di ammoniaca da ridurre è inclusa nelle 22 000 t N/a.
 - ⁶ Gli alberi ad alto fusto non sono inclusi.
 - ⁷ Aktionsplan Umwelt und Gesundheit, pag. 10, UFAFP e UFSP. Obiettivo intermedio. Obiettivo del piano d'azione 2007: tenore di nitrato in 99% delle prese d'acqua potabile < 40 mg/l.
 - ⁸ Aktionsplan Umwelt und Gesundheit, pag. 10, UFAFP e UFSP.
- * Si tratta di obiettivi intermedi; a lunga scadenza si mira a una riduzione del carico di P causato dall'agricoltura nelle acque di superficie del 50% e una riduzione dell'apporto di PFS nelle acque di superficie del 50%.

Ruolo degli attori

Diversi gruppi di attori sono impegnati per il raggiungimento degli obiettivi agro-ecologici fissati:

- La capacità rigenerativa delle risorse ambientali deve essere mantenuta (suolo, acqua, aria, biodiversità). È perciò compito dell'*agricoltura* gestire con accuratezza le risorse naturali che essa sfrutta per la fornitura delle sue prestazioni. Il progresso tecnico-ambientale deve essere tenuto presente per quanto riguarda macchine ed edifici, nei limiti delle possibilità finanziarie. Infine, compito dell'*agricoltura* è l'acquisizione e l'aggiornamento costante delle conoscenze necessarie per una gestione sostenibile.
- La domanda di beni prodotti in maniera ecologica dipende dal comportamento dei consumatori in materia di acquisto e di alimentazione. I consumatori devono sviluppare un'opzione preferenziale per questi prodotti ed essere pure disposti a pagare il prezzo relativo.
- Allo Stato spetta un duplice compito. Esso deve, da un lato, impegnarsi, a livello internazionale, a percorrere le vie di uno sviluppo sostenibile, ad esempio, nel portare avanti l'internalizzazione dei costi interni nel prezzo finale dei prodotti e dei servizi. Dall'altro, lo Stato deve determinare le condizioni quadro appropriate (ricerca, formazione, consulenza; inventivi economici; prescrizioni di diritto ambientale).

Campi d'azione agro-ecologici

Lo strumentario di politica agricola in campo agro-ecologico è oggi sufficientemente sviluppato. L'indennizzo delle prestazioni di economia generale mediante pagamenti diretti, vincolati alla prova che le esigenze ecologiche sono state rispettate, si è dimostrato un metodo valido. Esso permette agli interessati di far fronte alle esigenze ambientali in maniera economica e socialmente sostenibile. In tal modo, per gli anni 2004-2007 non vi alcuna necessità di intervento a livello legislativo. Vanno per contro potenziati gli sforzi nei campi d'azione seguenti:

- I risultati della valutazione pervenuti finora rivelano lacune puntuali nella realizzazione degli obiettivi. La necessità di intervento è ancora presente, a livello regionale, soprattutto per quanto attiene all'azoto e al fosforo nonché per la qualità e l'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica. Di conseguenza, per i prossimi quattro anni, l'ottimizzazione delle prestazioni ecologiche dovrà essere concentrata sulle regioni il cui fabbisogno d'intervento è più alto. Con l'articolo 62a della legge sulla protezione delle acque³⁷ e dell'ordinanza sulla qualità ecologica³⁸, sono stati di recente creati gli strumenti incentivanti necessari a quel fine. Il co-finanziamento delle misure permette un utilizzo efficiente delle risorse e rende possibile il coinvolgimento della popolazione residente nella regione mediante un diritto di consultazione (principio del bottom-up), che presuppone informazioni corrispondenti.

³⁷ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC); RS **814.20**

³⁸ Ordinanza del 4 aprile 2001 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica, OQE); RS **910.14**

- Nello sviluppo, diffusione e applicazione di nuove tecniche (ad es., per l'impiego efficace dei concimi aziendali), la ricerca, la formazione e la consulenza assumono un ruolo chiave. I progetti di ricerca avviati in tale contesto, quali la riduzione delle immissioni di ammoniaca, l'eco-bilancio, il bilancio della concimazione azotata o la qualità delle superfici di compensazione ecologica devono essere proseguiti.
- Nel settore suolo, l'UFAG in collaborazione con gli istituti di ricerca e le cerchie interessate ha elaborato una strategia relativa nella quale si evidenziano le misure necessarie per garantire la produttività del suolo.
- Per quanto riguarda le tasse d'incentivazione ed i passi successivi, il nostro Consiglio riferirà nel quadro del rapporto sulla mozione della CAPTE-S (94.3005).
- A livello internazionale, è importante la concretizzazione dell'accordo sull'ambiente mediante misure d'esecuzione. L'elaborazione delle norme e degli standard internazionalmente riconosciuti per una gestione sostenibile dei terreni, e la loro considerazione adeguata nell'ambito delle regole commerciali, riveste alta priorità.

1.5.2.7 Sviluppi internazionali

1.5.2.7.1 Accordo dell'OMC sui prodotti agricoli

Mediante l'accordo GATT/OMC sui prodotti agricoli (accordo agricolo)³⁹ i Membri dell'OMC si sono impegnati a ridurre su un arco di tempo di sei anni – ovvero entro la fine del 2000 – i dazi sulle importazioni, le misure di sostegno del mercato interno e i sussidi alle esportazioni. La Svizzera ha adempiuto gli impegni assunti. In base all'articolo 20 dell'accordo sui prodotti agricoli, nel 2000 sono stati avviati a Ginevra nuovi negoziati in vista della riduzione progressiva e sostanziale delle misure di sostegno e di protezione. Alla fine di dicembre 2000, la Svizzera ha formulato la sua proposta negoziale dettagliata. In questa prima fase (entro marzo 2001) le delegazioni hanno definito gli ambiti del negoziato.

Proposta negoziale svizzera

La Svizzera persegue l'obiettivo di una produzione agricola economicamente, ecologicamente e socialmente sostenibile ed orientata al mercato. Le prestazioni d'interesse collettivo, come ad esempio la cura del paesaggio rurale, l'occupazione decentrata del territorio o la salvaguardia delle basi vitali naturali, sono compensate con pagamenti diretti. Nella sua proposta negoziale, la Svizzera chiede anche che ogni Paese possa determinare in maniera autonoma l'ammontare di tali pagamenti diretti, in funzione dei propri obiettivi di politica agricola, ambientale e regionale. D'altro canto, essa, animata dall'intenzione di ottenere una maggiore certezza del diritto per i nostri pagamenti diretti, è anche disposta a impegnarsi per una descrizione più precisa dei criteri, al fine di poter invalidare il rimprovero di un sostegno indiretto della produzione alimentare, per la quale esiste un mercato funzionante.

³⁹ Allegato 1A.3 dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio; RS **0.632.20**

Inoltre, dal profilo dei tre pilastri esistenti (accesso al mercato, sostegno interno, sussidi alle esportazioni), prima di decidere l'entità di ulteriori riduzioni si devono negoziare innanzi tutto regole, disciplinamenti e criteri:

- In materia di accesso al mercato, i negoziati devono svolgersi sulla base di concessioni reciproche. Per i Paesi in sviluppo più poveri, si devono discutere condizioni speciali. Per l'attribuzione di contingenti doganali si deve continuare ad applicare il principio secondo cui il tipo di attribuzione rimane di competenza interna, nella misura in cui la possibilità di accesso è effettivamente garantita. La clausola speciale di salvaguardia di volume e prezzo prevista nel settore agricolo deve essere mantenuta. Si formuleranno proposte concrete di miglioramento.
- Nel sostegno interno, la classificazione nelle tre categorie (amber, blue, green⁴⁰) deve essere applicata con maggiore precisione. Nell'ambito della categoria «verde» ogni Paese deve poter determinare la portata delle prestazioni richieste all'agricoltura in funzione dei propri bisogni specifici. I Paesi membri devono aver la possibilità di decidere autonomamente l'ammontare della remunerazione delle prestazioni di un'agricoltura multifunzionale non indennizzate dal mercato.
- Quali sussidi alle esportazioni non si devono intendere soltanto le restituzioni dirette, ma anche di quelle indirette, come per esempio i crediti all'esportazione e il commercio di Stato.

La Svizzera desidera che le trattative siano estese anche ad altri tre settori, disciplinati in accordi separati, ma che sono rilevanti per l'agricoltura:

- Una migliore protezione delle indicazioni geografiche non limitata soltanto ai vini e ai liquori ma anche ad altri prodotti (p. es. i formaggi).
- L'informazione fornita ai consumatori deve essere più vasta e includere i metodi di produzione, come per esempio le indicazioni sulla compatibilità ambientale e sul benessere degli animali. Rientra nello stesso capitolo la dichiarazione dei prodotti OGM. Queste informazioni accrescono la trasparenza, incoraggiano la libertà di scelta e contribuiscono quindi alla capacità operativa dei mercati, senza generare inutili ostacoli tecnici al commercio.
- In diversi accordi si devono considerare adeguatamente le tre dimensioni della sostenibilità (economia, ecologia, aspetto sociale). Le misure commerciali con ripercussioni negative sulla sostenibilità vanno evitate e i costi esterni che possono insorgere nell'ambito della trasformazione di prodotti agricoli devono essere internalizzati.

I Paesi esportatori di prodotti agricoli hanno rimproverato alle proposte svizzere di non essere sufficientemente orientate alla liberalizzazione, ma in generale gli altri Stati membri le hanno giudicate costruttive.

⁴⁰ Amber box: misure vincolate ai prodotti, con effetto diretto sulla produzione e sullo smercio; blue box: sostegno diretto del reddito nell'ambito di limitazioni della produzione con effetti limitati sullo smercio e sulla produzione; green box: pagamenti diretti con scarsa incidenza o nulla sulla produzione e che non inducono distorsioni del commercio o le inducono in maniera poco significativa.

Conferenza dei ministri dell'OMC a Doha (Qatar)

La prima fase dei negoziati formali in seno al Comitato agricolo è terminata alla fine di marzo 2001, la seconda fase nel febbraio del 2002. Il seguito dei negoziati è stato deciso in occasione della quarta conferenza dei ministri tenutasi nel Qatar dal 9 al 13 novembre 2001. Dall'angolazione svizzera, il testo della decisione ministeriale di Doha relativa all'agricoltura può essere valutato come segue:

- Conferma dell'impegno per la «continuazione del processo di riforma», già formulato nell'articolo 20 dell'accordo agricolo con l'OMC seppur accompagnato da alcune direttive materiali e temporali.
- Miglioramento sostanziale dell'accesso al mercato; riduzione di tutte le forme di sussidi all'esportazione con l'obiettivo di una loro soppressione a lungo termine («phasing-out»); riduzione sostanziale del sostegno interno che determina distorsioni sul piano commerciale.
- Considerazione degli aspetti non legati al commercio (multifunzionalità).

Conformemente alla decisione ministeriale di Doha, entro la fine del 2003 dovranno essere elaborate e approvate tutte le «modalità» per la finalizzazione delle offerte di concessione. Entro la fine del 2003 dovranno essere definite tutte le offerte di concessione ed entro la fine del 2004 dovrà essere concluso il negoziato complessivo della «Doha Development Agenda». In base alle esperienze dell'Uruguay-Round, il periodo di attuazione potrebbe svolgersi negli anni 2006-2011.

Sviluppi prevedibili e ripercussioni sulla politica agricola

Il risultato della conferenza dei ministri di Doha permette l'evoluzione ulteriore della politica agricola proposta dal nostro Consiglio in sintonia con il mandato costituzionale e senza limiti. I negoziati dell'OMC sull'agricoltura in corso sono finalizzati alla riduzione progressiva della protezione, del sostegno all'interno e soprattutto dei sussidi alle esportazioni:

– Accesso al mercato

I contingenti doganali offrono ai Paesi esportatori un accesso sicuro al mercato svizzero. Essi limitano invero il libero accesso al mercato ma riducono nel contempo anche le possibilità indigene di acquisire nuove quote di mercato. I contingenti appaiono problematici anche dal profilo della distribuzione. Il passaggio da un sistema d'importazioni con aliquote di dazio per contingenti e aliquote di dazio fuori contingente a un sistema doganale unico sarebbe concepibile anche al di fuori di un ciclo di negoziati, ma richiederebbe una speciale procedura di deconsolidamento in seno all'OMC. La determinazione di un nuovo dazio doganale unitario non dovrebbe diminuire le possibilità di accesso garantito al mercato.

I principali contingenti doganali svizzeri sono altamente aggregati. Per esempio, le voci tariffali riunite in un unico contingente doganale sono 48 per le carni bianche (suini e pollame), 54 per i prodotti lattiero-caseari o addirittura 164 per le verdure. Ne deriva certamente una grande flessibilità nell'adempimento degli obblighi di accesso al mercato sul fronte interno, ma l'applicazione della clausola speciale di salvaguardia dei quantitativi diventa considerevolmente più complessa. Qualora si dovesse applicare tale clausola a un unico prodotto, bisognerebbe procedere a una segmentazione in sub-settori. La Svizzera s'impegherà affinché si possa continuare, nella misura

del possibile, a decidere in maniera autonoma i criteri di ripartizione dei contingenti.

Il significato della formulazione «miglioramento sostanziale» contenuta nella dichiarazione ministeriale di Doha non è chiaro. Per quanto attiene ad eventuali formule di riduzione che potrebbero essere applicate non vi è stato finora alcun negoziato. Ma si può presumere che si tratterà di riduzioni doganali (aliquota di dazio fuori del contingente, eventualmente anche aliquota di dazio del contingente) e possibilmente anche con l'estensione di contingenti doganali, il livellamento delle aliquote più elevate e la riduzione o soppressione della cosiddetta «progressione doganale» (aliquota doganale progressiva a seconda del grado di trasformazione).

– *Sostegno interno*

Il testo della decisione ministeriale di Doha prevede una riduzione sostanziale di tutte le forme di sostegno interno che determinano distorsioni sul piano commerciale. La categoria verde sarà riesaminata ma rimarrà in ogni caso una componente dell'accordo agricolo riveduto. Si garantisce, in tal modo, la maggior parte degli strumenti della politica agricola svizzera per la tutela della multifunzionalità. Nel sostegno del mercato e dei prezzi, la Svizzera (come molti altri Paesi d'altronde) si colloca sotto la metà del tetto massimo attualmente accordatole dall'OMC e le rimane perciò un adeguato margine di manovra.

– *Sussidi all'esportazione*

I sussidi all'esportazione figurano tra le priorità negoziali dei produttori agricoli che esportano senza sussidi. Una riduzione massiccia appare indispensabile. La Svizzera ha proposto quale opzione che tra i singoli settori si possano effettuare procedure di riduzione differenziate o di trasferimento tra gruppi di prodotti. Per quanto attiene ai sussidi all'esportazione, il testo della decisione ministeriale di Doha contiene certamente il risultato più importante di questi negoziati in campo agricolo ossia la soppressione a medio-lungo termine (le modalità dovranno ancora essere definite) di tutte le forme di sussidi all'esportazione. Tuttavia, si ritiene in generale che i sussidi all'esportazione saranno ammessi dall'OMC fino al 2010. Solo alla fine dei negoziati si vedrà comunque se è possibile applicare una riduzione conciliabile con la politica interna.

1.5.2.7.2 Rapporto con l'Unione europea

Nel Rapporto di politica estera 2001, abbiamo tratteggiato la nostra agenda in materia di politica europea per gli anni a venire. In seguito all'esito dell'iniziativa popolare «Sì all'Europa» del 4 marzo 2001, questa posizione è stata confermata e affinata: a breve termine, la rapida entrata in vigore ed attuazione degli accordi bilaterali già conclusi gode di priorità assoluta. A medio termine, l'accento sarà posto su ulteriori negoziati bilaterali. A lungo termine il nostro Consiglio mantiene il proprio obiettivo di adesione all'Europa.

Accordo bilaterale sul commercio dei prodotti agricoli

I sette accordi settoriali firmati nel 1999 con la Comunità europea (CE) – tra cui quello sul commercio dei prodotti agricoli (accordo sui prodotti agricoli)⁴¹ – dovrebbero entrare in vigore il 1° giugno 2002. L'accordo sui prodotti agricoli prevede una liberalizzazione del commercio progressiva e differenziata secondo i settori:

- La liberalizzazione completa e reciproca del commercio del formaggio dopo un periodo di transizione di cinque anni è al centro dell'accordo.
- Nel settore della frutta e della verdura la Svizzera ottiene un accesso al mercato europeo nettamente migliore. Le nostre concessioni riguardano soprattutto prodotti dell'area mediterranea.
- L'accordo contiene una clausola evolutiva (art. 13), in virtù della quale le parti si impegnano a proseguire nei propri sforzi in vista di una liberalizzazione graduale del commercio dei prodotti agricoli.
- Le reciproche condizioni di commercio nel settore dei prodotti agricoli e l'attuazione dell'accordo devono essere esaminate regolarmente in seno a un cosiddetto «Comitato misto per l'agricoltura».

Il nostro Consiglio intende avvalersi della clausola evolutiva nell'interesse dell'agricoltura nazionale. Conformemente all'obiettivo fissato nell'ambito del processo di riforma in atto (promovimento della competitività) si deve proseguire sulla strada di una liberalizzazione parziale e graduale del commercio con l'UE e di una facilitazione dell'accesso ai mercati reciproci. Si deve partire dal presupposto che, dal canto suo, l'UE sarà interessata ad ottenere un migliore accesso al mercato svizzero. Dopo l'entrata in vigore dell'accordo sul commercio dei prodotti agricoli, il ritmo e la portata dei passi ulteriori dipenderanno, tra l'altro, anche da fattori come lo sviluppo della politica agricola delle due Parti, lo stato dei negoziati con l'OMC o dei negoziati per l'ampliamento dell'UE ai Paesi dell'Est.

Inoltre, le parti, in occasione della conclusione degli accordi bilaterali, hanno annunciato, in una dichiarazione congiunta, l'intenzione di aprire nuovi negoziati, nell'ambito dei quali si trattino questioni di interesse comune che non hanno potuto essere affrontate nel primo round (i cosiddetti «leftovers»). Nell'ambito dell'agricoltura, accanto ai negoziati relativi alla lotta contro le frodi (ad es., l'abuso dei sussidi) si dovrà procedere all'esame del protocollo n. 2 del 22 luglio 1972⁴² concernente i prodotti soggetti a regime particolare (contratto di libero scambio) per tenere conto delle differenze di costo dei prodotti agricoli incorporati:

- Questo protocollo, che disciplina nei dettagli la protezione alla frontiera dei prodotti agricoli lavorati, non è più attuale e la sua applicazione presenta numerosi problemi.
- Il meccanismo di compensazione dei prezzi alla frontiera di questi prodotti deve essere migliorato in modo che entrambe le parti possano intervenire in maniera più efficiente con i mezzi finanziari disponibili per le sovvenzioni alle esportazioni, nell'ambito dei limiti imposti dall'OMC.

⁴¹ Cfr. n. 24 del messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE; FF 1999 V 5092

⁴² RS 0.632.401.2

Questi nuovi negoziati bilaterali sono cominciati nel luglio 2001 e dovrebbero concludersi più rapidamente dei precedenti. Previsioni esatte in merito non sono attualmente possibili.

Ulteriori sviluppi della politica agricola comune (PAC)

In occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo del marzo 1999 a Berlino, l'UE ha preso decisioni circa la futura politica agricola comune (PAC) come pure circa la pianificazione del preventivo per il periodo 2000-2006. Intitolata «Agenda 2000», la riforma, che genera segnatamente diminuzioni di prezzo, persegue differenti obiettivi:

- Superamento delle grandi sfide poste dall'allargamento ai Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO).
- Mantenimento di condizioni che consentano anche in futuro l'esportazione dei prodotti agricoli.
- Soluzione dei problemi relativi alle prescrizioni budgetarie e alle contraddizioni interne della PAC.
- Acquisizione di una migliore posizione in vista di futuri negoziati (OMC, accordi di libero scambio).

La riforma è stata avviata nel 2000 e sarà attuata gradualmente. A partire dal 2003, l'UE sottoporrà la propria politica agricola a una nuova verifica. A tal fine la Commissione UE intraprenderà le cosiddette valutazioni intermedie, in base alle quali, se necessario, si conferirà un nuovo orientamento alla politica agricola:

- Farà parte delle valutazioni, in particolare, un rapporto sul regime delle quote lattiere che deve essere esaminato nella prospettiva di un'eventuale soppressione nel 2006.
- La valutazione includerà anche altri importanti settori, come quello dei cereali, dei semi oleosi, dei bovini e delle spese agricole.
- Nell'insieme, le valutazioni intermedie interverranno all'insegna della pressione generata dalle difficoltà sui mercati della carne bovina e suina in seguito alla crisi dell'ESB e dell'afta epizootica come pure sullo sfondo dei negoziati in corso dell'OMC in vista di un'ulteriore liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli.

Nell'ambito del processo di estensione iniziato ufficialmente nel marzo 1998, le questioni agricole più delicate saranno discusse nel secondo semestre del 2002. Per evitare perturbamenti del mercato, l'UE si prefigge che i Paesi candidati adottino il più rapidamente possibile la legislazione agricola dell'UE (acquis communautaire) per cui si pone in primo luogo la questione dei termini transitori. Con l'allargamento ai Paesi d'Europa centrale e orientale (probabilmente dal 2004/05), il potenziale di produzione agricola dell'UE aumenterà considerevolmente, come anche il numero di acquirenti dei prodotti agricoli commisurato al mercato. Tale potenziale, tuttavia, porterà frutto solo successivamente.

1.5.2.7.3

Accordi di libero scambio dell'AELS con Stati terzi

L'Associazione economica di libero scambio (AELS), che conta ancora oggi quattro Stati membri (Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein), dall'inizio degli anni Novanta ha concluso una serie di accordi di libero scambio con Stati terzi. Nell'ambito di questi accordi anche la Svizzera ha stipulato convenzioni bilaterali sul commercio dei prodotti agricoli, perseguendo la strategia di fare concessioni in quei settori e prodotti in cui, in ragione di accordi precedenti, si erano già fatte concessioni ad altri Paesi. Per quanto riguarda nuove domande di concessioni, si entra in materia solo se esse sono determinanti per il successo dei negoziati e non rimettono in questione gli obiettivi e i principi della politica agricola svizzera. Questo modo di procedere ha dato buoni risultati.

Singoli Paesi con i quali l'AELS prevede di aprire le trattative (p. es. l'Africa del Sud), o le ha già aperte (p. es. Cile e Egitto), sono particolarmente interessati all'esportazione dei propri prodotti agricoli. Un interesse motivato, fra l'altro, dal fatto che l'UE ha già introdotto nel settore agricolo agevolazioni considerevoli per i Paesi con i quali ha concluso un accordo. La Svizzera non può quindi ignorare il fatto che in futuro, in contropartita del libero accesso al mercato accordato ai nostri prodotti industriali e alle nostre prestazioni di servizio, le verranno chieste concessioni equivalenti in materia di prodotti agricoli. A proposito, occorre tenere presente che di regola, nel corso dei negoziati, sono esclusi i settori nei quali sono accordati sussidi all'esportazione. In questo tipo di negoziati conviene mirare a un risultato ottimale ed economicamente equilibrato ed evitare le decisioni che potrebbero avere effetti negativi sull'ulteriore sviluppo dell'agricoltura e della politica agricola.

1.5.3

Tratti fondamentali delle proposte di revisione

Vi sottoponiamo un disegno di decreto federale sulle risorse finanziarie per l'agricoltura per gli anni 2004-2007 (Parte II del messaggio) e contemporaneamente diverse modifiche di legge (Parte I, III, IV e V del messaggio), tenendo presente il bilancio intermedio della PA 2002 (cfr. n. 1.2) e dei lavori preliminari (cfr. n. 1.3) ed in sintonia alle sfide che si porranno (cfr. n. 1.5.2). La convergenza tra misure e finanziamento facilità un processo decisionale coerente.

1.5.3.1

Linee direttrici

Gli adeguamenti di legge proposti tengono conto delle linee direttrici seguenti:

- *Conformità agli obiettivi strategici della politica agricola*

Il contratto sociale sancito nell'articolo 104 della Costituzione, come pure i principi e gli obiettivi della PA 2002 devono rimanere validi per l'ulteriore sviluppo della politica agricola. Dal profilo della riforma, i prossimi passi s'incentrano sull'attuazione della sostenibilità dell'agricoltura come pure sul miglioramento della competitività nel contesto della multifunzionalità, tenendo conto anche degli obiettivi di settori politici (p. es. sviluppo territoriale) decisivi per lo sviluppo dell'agricoltura.

– *Sussidiarietà dello Stato*

L'attuazione della PA 2002 ha dimostrato che il principio di sussidiarietà è un importante fattore di successo. Di conseguenza, l'influenza dello Stato sull'andamento del mercato deve essere ulteriormente ridotta, possibilmente in maniera socialmente sostenibile. Nella misura del possibile, lo Stato deve concentrarsi sulla determinazione di condizioni quadro generiche e non agire su singoli settori o prodotti. Dal profilo della responsabilità individuale si deve evitare un ritorno ai tempi della vecchia politica agricola.

– *Trasparenza e comunicazione nella politica agricola*

Il nuovo orientamento della politica agricola ne ha migliorato la trasparenza, facilitando i processi decisionali di tutti i partner commerciali. Inoltre la comunicazione circa la politica agricola e le prestazioni dell'agricoltura è diventata più facile, e ciò incoraggia la necessaria accettazione sociale. La trasparenza riveste quindi importanza considerevole anche nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica agricola. Non da ultimo, questo imperativo implica il rifiuto di una sproporzionata complessità delle misure di politica agricola. Obiettivi e provvedimenti devono essere comprensibili per essere attuati.

– *Efficienza e finanziabilità dei provvedimenti di politica agricola*

Provvedimenti e finanziamento sono complementari, in quanto non possono essere valutati separatamente in maniera attendibile. Dopo la fissazione degli involucri finanziari 2004-2007, il Parlamento dovrà prendere decisioni finanziarie determinanti per l'evoluzione ulteriore della politica agricola (cfr. Parte II del messaggio). Va premesso che, a causa non ultima del freno all'indebitamento (art. 126 Cost.) il margine di manovra finanziario per eventuali nuove misure rimane nell'insieme ridotto e che in futuro le risorse dovranno essere investite con efficienza sempre maggiore.

– *Conformità agli impegni assunti a livello internazionale*

Le proposte di adeguamento della LAgr devono essere conformi agli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito di negoziati internazionali. A livello multilaterale è determinante soprattutto l'accordo GATT/OMC⁴³ e a livello bilaterale l'accordo del 1999 con l'UE sul commercio dei prodotti agricoli⁴⁴.

– *Coordinamento con gli sviluppi prevedibili in seno all'UE e all'OMC*

Nell'ambito della PA 2007 non si tratta, in primo luogo, di adeguare gli strumenti di politica agricola a quelli dell'UE, bensì di determinare l'ulteriore sviluppo della politica agricola nazionale in funzione degli obiettivi. In considerazione del successo ottenuto finora dalla PA 2002, non sarebbe opportuno, attualmente, copiare un sistema di politica agricola confrontato con numerose sfide e quindi soggetto, a sua volta, a un continuo processo di adeguamento. È per contro opportuno, al fine di anticipare gli eventi, tenere conto della direzione in cui potrebbero evolvere la politica agricola comu-

⁴³ Messaggio del 19 settembre 1994 sull'approvazione dell'accordo GATT/WTO (Uruguay Round) (Messaggio GATT 1); FF **1994** IV 1

⁴⁴ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE; FF **1999** 34 5092

nitaria dell'UE e le disposizioni dell'OMC (cfr. n. 1.5.2.7). Solo una pianificazione coerente consente strategie lungimiranti.

– *Nessun aggravio amministrativo supplementare per gli interessati*

Esigenze sempre crescenti in materia di rintracciabilità delle derrate alimentari e dei metodi di produzione, l'attuazione coerente delle prescrizioni relative alla protezione degli animali e delle acque come pure la continuazione del processo di riduzione dei pagamenti diretti hanno causato, negli ultimi anni, un carico amministrativo supplementare per i dirigenti delle aziende agricole. L'ulteriore sviluppo della politica agricola previene un ulteriore aggravio per le singole aziende tramite la semplificazione e la concentrazione sull'efficienza nonché misure trasparenti. Si deve approfittare di tutte le possibilità di coordinamento e di unificazione dei controlli.

In tale contesto è opportuno tenere conto della mozione Bonder trasmessa quale postulato (99.3122; moratoria degli oneri per l'agricoltura) nella misura in cui la densità normativa in diversi settori viene ridotta – ad esempio, contingentamento lattiero e limiti di riscossione dei pagamenti diretti – e non si propone nessuna misura nuova segnatamente in materia di pagamenti diretti. Ma come già abbiamo avuto modo di rilevare nel nostro parere, in casi speciali – ad esempio per quanto attiene alla sicurezza e alla qualità delle derrate alimentari e dei mezzi di produzione – possono essere necessari adeguamento delle prescrizioni.

1.5.3.2 Campi d'azione

Dal bilancio intermedio e dalle sfide che si pongono si evince la necessità di intervenire a livello di cinque assi strategici mediante pacchetti di misure adeguate:

(1) *Consolidamento delle quote di mercato in condizioni di più aspra concorrenza, segnatamente grazie a un'ancora maggiore flessibilità del mercato del latte*

Un elemento centrale della PA 2007 consiste nell'ulteriore flessibilizzazione dell'organizzazione del mercato del latte. Con la PA 2002 è stato compiuto un grande passo per il rinnovo della politica lattiera a favore dell'economia di mercato. Con la soppressione delle garanzie in materia di prezzo e di smercio a tutti i livelli del mercato è stato possibile abolire gli interventi statali nella valorizzazione e le organizzazioni parastatali (Unione casearia, Butyra) e riorganizzare il sostegno del mercato. La limitazione dal profilo quantitativo delle aziende individuali è stata flessibilizzata con la negoziabilità dei contingenti lattieri. Ora, grazie all'accordo bilaterale con l'UE concernente il formaggio, si delineano nuove opportunità per l'industria svizzera lattiero-casearia, opportunità che devono per altro essere sfruttate con il necessario dinamismo e la necessaria disponibilità ad assumere rischi. Le condizioni quadro statali devono quindi essere ulteriormente sviluppate, in modo tale da consentire all'industria lattiera svizzera di sfruttare pienamente il potenziale di commercializzazione legato alla liberalizzazione dello smercio di formaggi.

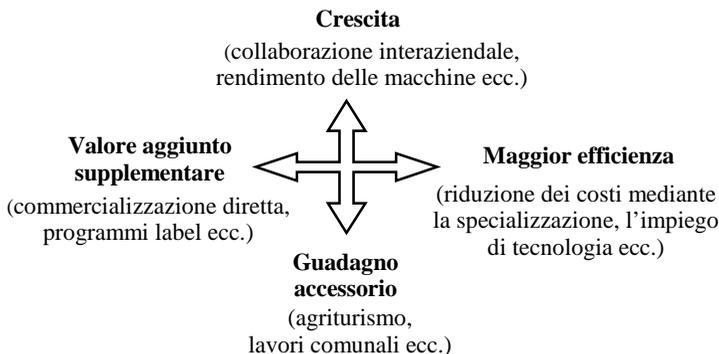
- In questo contesto, il disciplinamento del mercato del latte deve essere più flessibile nei settori del prezzo d'obiettivo, del contingentamento e delle importazioni di burro.
- Inoltre, tramite i programmi interaziendali di adeguamento o i contributi di riconversione, si deve potenziare la competitività nelle colture speciali.

(2) *Rafforzamento della capacità imprenditoriale grazie a un più ampio margine di manovra*

Nell'ambito dell'ulteriore sviluppo, si devono indicare agli agricoltori nuove prospettive. Diverse strategie aziendali possono contribuire a un rafforzamento dell'efficienza imprenditoriale a seconda della situazione di partenza e delle intenzioni della gestione aziendale. Le misure agropolitiche debbono dar vita al margine di manovra necessario affinché in tutti i settori dello sviluppo vi siano prospettive di successo.

Strategie possibili a livello aziendale

Figura 4



I costi di produzione devono esser ridotti mediante provvedimenti adeguati, le possibilità di creare valore aggiunto devono essere incrementate e il margine di manovra imprenditoriale esteso.

- Accanto alle proposte nel campo dell'organizzazione del mercato lattiero si propone una nuova normativa per l'importazione di carne nonché un'estensione di competenze per le organizzazioni di produttori e di categoria.
- Sono previsti, tra l'altro, aiuti iniziali volti alla costituzione di organizzazioni agricole di mutua assistenza, come pure aiuti agli investimenti per la diversificazione delle attività vicine all'agricoltura.
- In vista di facilitare alle aziende i mutamenti strutturali, devono inoltre essere modificate la legge sul diritto fondiario rurale e quella sull'affitto agricolo e aboliti i limiti minimo e massimo dei pagamenti diretti.

(3) *Mantenimento dei posti di lavoro nelle aree rurali mediante un'armonizzazione ottimale degli strumenti di politica agricola con gli obiettivi di politica regionale*

L'agricoltura contribuisce in maniera considerevole all'occupazione decentrata del territorio ed è sostenuta in questo compito dai provvedimenti di politica regionale e di politica agricola della Confederazione. La delimitazione degli strumenti è piuttosto fluida, poiché numerose misure a carattere di politica agricola comprendono anche elementi di politica regionale e viceversa. In vista di preservare le capacità produttive – e di conseguenza gli impieghi – nelle aree rurali, si devono sviluppare ulteriormente determinati strumenti di politica agricola basati sugli obiettivi di politica regionale.

- Segnatamente, i nuovi provvedimenti nel settore dei miglioramenti strutturali (p. es. sostegno alla manutenzione periodica delle bonifiche fondiari, alla diversificazione delle attività agricole in regioni a rischio di spopolamento, come pure alla costruzione di edifici comuni per la commercializzazione di prodotti della regione) contribuiscono al rafforzamento delle aree rurali.
- Nell'ambito di una rete nazionale interna «Sviluppo rurale» sotto l'egida della Conferenza sull'assetto del territorio, si deve pervenire a una più stretta collaborazione e a un miglior coordinamento nel settore della promozione e dello sviluppo delle aree rurali (cfr. n. 1.5.2.3).

(4) *Processo di adeguamento strutturale socialmente sostenibile mediante specifici provvedimenti collaterali*

Affinché il processo di adeguamento strutturale possa svolgersi in maniera socialmente sostenibile si devono disporre provvedimenti collaterali. Il ventaglio delle misure sociali necessarie dipende dalla portata e dal ritmo dell'ulteriore sviluppo della politica agricola, come pure dai mezzi finanziari accordati agli strumenti.

- Dal profilo sociale, il processo di mutamento deve essere affiancato da aiuti per la riqualificazione professionale destinati ad agricoltori desiderosi di abbandonare l'attività agricola, come pure da un adeguamento dell'imposizione degli utili di liquidazione.

(5) *Consolidamento della fiducia dei consumatori nelle derrate alimentari mediante un'ulteriore promozione di qualità e sicurezza, come pure una migliore utilizzazione del potenziale degli strumenti di politica agricola vigenti ai fini dello sfruttamento sostenibile delle risorse naturali*

Dalla metà degli anni Novanta, le discussioni di politica agricola sono state improntate al tema della sicurezza delle derrate alimentari e dei metodi di produzione. Le ragioni di tali dibattiti devono esser ricercate in una crescente insicurezza riscontrata a tutti i livelli della catena alimentare, che naturalmente si ripercuote negativamente anche sull'agricoltura. La gestione dei rischi diventa così un elemento di primo piano dell'agricoltura. Come dimostrato dagli studi più recenti, la sicurezza alimentare deve essere intesa come sorveglianza dei procedimenti che comincia dai mezzi di produzione e finisce nei negozi. Una politica sanitaria attiva, come pure un'informazione

trasparente ed esauriente della popolazione sono elementi importanti per corroborare la fiducia.

- La sicurezza delle derrate alimentari deve essere sostenuta iscrivendo la sicurezza dei prodotti in quanto principio nei titoli secondo e settimo L'Agr, come pure mediante adeguamenti nel settore dei mezzi di produzione (misure precauzionali, prescrizioni di fabbricazione e di utilizzazione), del perseguimento di eventuali infrazioni e della legge sulle epizoozie⁴⁵ (cfr. Parte IV del messaggio).
- In questo contesto, inoltre, le autorità competenti devono adoperarsi ai fini di un'attuazione ottimale delle misure previste nelle diverse leggi federali nonché della promozione della comunicazione.

Grazie alla ricerca, alla formazione e al perfezionamento professionale – e all'irradiamento di sapere che ne deriva – nonché agli incentivi finanziari del mercato e dei pagamenti diretti, le prestazioni ecologiche dell'agricoltura devono essere ancora incrementate. Lo strumentario agro-ecologico è orientato agli obiettivi ecologici (cfr. n. 1.5.2.6).

2 Parte speciale

Le considerazioni presentate nella parte speciale rispettano la sistematica dell'attuale L'Agr. Sostanzialmente per ogni titolo della L'Agr verranno spiegati la situazione iniziale, il sistema delle modifiche e i corrispettivi adeguamenti di legge. Per motivi di chiarezza e di specificità dei disciplinamenti dei mercati, nel Titolo secondo L'Agr si applica una struttura più differenziata. I commenti delle modifiche di legge si trovano nei seguenti paragrafi:

Articolo di principio (art. 7)	numero 2.2.1.2
Disposizioni economiche generali (art. 8a, 9, 11, 16)	numero 2.2.2.2
Economia lattiera (art. 28, 29, 36, 36a, 38, 39, 42, 43)	numero 2.2.3.2
Economia zootecnica (art. 48, 50, 51, 52, 53, 187b)	numero 2.2.4.2
Produzione vegetale (art. 58)	numero 2.2.5.2
Economia vitivinicola (art. 63, 64, 66)	numero 2.2.6.2
Pagamenti diretti (art. 70, 76, 76a, 77)	numero 2.3.2
Misure sociali collaterali (art. 79, 80, 86a)	numero 2.4.2
Miglioramenti strutturali (art. 87, 89, 93, 94, 95, 105, 106, 107)	numero 2.5.2
Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (art. 138, 139)	numero 2.6.2
Protezione dei vegetali e sostanze ausiliarie (art. 148, 148a, 156, 157, 159a, 160)	numero 2.7.2
Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali (art. 166, 169, 173, 175)	numero 2.8.2
Disposizioni finali (art. 177a, 181, 182)	numero 2.9.2

⁴⁵ Legge sulle epizoozie del 1° luglio 1966 (LFE); RS 916.40

2.1 Principi generali (Titolo primo LAgr)

Il primo titolo della LAgr enuncia i principi generali a cui è improntata l'applicazione di tutte le misure. Come illustrato nella parte generale, la PA non implica nessun fondamentale cambiamento d'indirizzo da parte nostra, il che corrisponde anche a un'esplicita richiesta della maggior parte dei partecipanti alla consultazione. Questa premessa fa sì che gli articoli 1-6 non necessitino di alcun adeguamento.

2.2 Produzione e smercio (Titolo secondo LAgr)

L'agricoltura fornisce le sue prestazioni di interesse generale mediante una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato (art. 104 cpv. 1 Cost.). Gli strumenti del titolo secondo LAgr hanno per obiettivo la sopravvivenza della produzione, anche a lungo termine e a fronte di una crescente concorrenza. Il mezzo più efficiente a tale scopo è il valore aggiunto realizzato sul mercato. In una prospettiva riguardante il mercato delle derrate alimentari nel 2007⁴⁶, rappresentanti della produzione, della trasformazione nonché del commercio all'ingrosso e di quello al dettaglio hanno espresso la loro convinzione che per avere successo l'intera catena alimentare in Svizzera deve basarsi coerentemente su una strategia di elevato valore aggiunto. Le idee di qualità, di sicurezza e di naturalezza legate all'immagine della Svizzera devono essere impiegate in maniera coerente e onorate mediante prestazioni confacenti. Solamente così è possibile soddisfare la richiesta dell'articolo 7 LAgr di conseguire dalla vendita dei prodotti il più elevato valore aggiunto possibile. Anche l'ulteriore sviluppo degli strumenti trattati nel titolo secondo LAgr va in questo senso. La riduzione dei mezzi finanziari per il sostegno del mercato opera anch'essa in tale direzione. Occorre in particolare fare attenzione che non vengano sostenuti i prezzi di prodotti o di qualità meno richiesti. Il sostegno del mercato serve in primo luogo a salvaguardare colture che senza promozione particolare non vengono coltivate nella misura desiderata e che tuttavia per ragioni di politica di prevenzione vanno salvaguardate. Esso serve inoltre ad attenuare le ripercussioni delle fluttuazioni dei raccolti e della domanda. Un'importanza in costante crescita è per contro attribuita agli strumenti nelle sezioni 1 e 2 del capitolo 1, ossia la promozione della qualità, dello smercio, della designazione e della sicurezza dei prodotti. Per rafforzarli vengono proposte diverse modifiche di legge.

2.2.1 Articolo di principio

2.2.1.1 Situazione iniziale e impostazione

L'articolo 7 LAgr funge da linea direttrice per tutti i provvedimenti della Confederazione del titolo secondo. Nella versione attuale si sottolineano gli aspetti della sostenibilità, del valore aggiunto e dell'approvvigionamento del Paese. Alla luce della prospettiva illustrata sopra e degli ultimi sviluppi sui mercati agricoli, specialmente su quello delle carni, l'aspetto della sicurezza dei prodotti ha assunto un'importanza

⁴⁶ Gruppo di lavoro «Mercati», Mercato svizzero delle derrate alimentari: prospettiva fino al 2007, novembre 2001.

notevolmente maggiore. La fiducia dei consumatori è una premessa fondamentale per la vendita di prodotti a più elevato valore aggiunto. L'articolo va perciò completato in tal senso.

2.2.1.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 7 Principio

Cpv. 2

In ragione di quanto appena esposto, il capoverso 2 va completato con il principio della sicurezza dei prodotti. La definizione di sicurezza dei prodotti va intesa in senso lato. Non parliamo unicamente degli aspetti qualitativi del prodotto finale, bensì della, sempre più integrata, assicurazione della qualità dalla produzione delle materie prime fino al consumo finale. Questi sforzi concernono in primo luogo l'innocuità sanitaria, possono però anche riguardare la composizione, il metodo di produzione, la provenienza geografica e gli aspetti ecologici del prodotto. La Confederazione deve tenere maggiormente conto degli sforzi dell'agricoltura per migliorare la qualità, l'assicurazione della qualità e in questo modo anche la rintracciabilità delle derrate alimentari. Adeguando l'articolo 11 si costituisce una base più adatta a sostenere simili sforzi. Vi è una relazione con la sicurezza dei prodotti, oltre che nell'articolo 11 (assicurazione della qualità), anche negli articoli 14-16 (designazione).

2.2.2 Disposizioni economiche generali

2.2.2.1 Situazione iniziale e impostazione

Prezzi indicativi

I numerosi pareri pervenuti nel quadro della consultazione mostrano che sussiste un'incertezza giuridica riguardo alla fissazione di prezzi indicativi da parte delle organizzazioni di categoria. A causa delle strutture di mercato nel settore agricolo (molti offerenti, pochi acquirenti), per i produttori in quanto anello più debole della catena è essenziale disporre di informazioni in merito ai prezzi dell'offerta vigenti nel settore. I prezzi indicativi rappresentano in questo senso elementi per negoziati sui prezzi tra i livelli del mercato. In relazione alla maggiore flessibilità del disciplinamento del mercato lattiero e alla soppressione del prezzo d'obiettivo (cfr. n. 2.2.3), i prezzi indicativi possono parimenti servire da grandezze di riferimento nei diversi settori di produzione. Inoltre, è così possibile segnalare un previsto sviluppo di offerta e domanda. Per queste ragioni, a determinate condizioni, le organizzazioni di categoria devono avere la possibilità di fissare prezzi indicativi che non sono soggetti alle disposizioni in materia di concorrenza della legge sui cartelli⁴⁷. Di conseguenza, i relativi accordi tra i partner di un settore non vanno puniti quali infrazioni in materia di concorrenza sulla base della legge sui cartelli, sempreché siano soddisfatte le condizioni in materia di diritto agricolo.

⁴⁷ Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (legge sui cartelli, LCart); RS 251

Come menzionato, la fissazione di prezzi indicativi va subordinata a condizioni. I prezzi indicativi devono essere concordati verticalmente all'interno di un settore da rappresentanti degli acquirenti e dei venditori. Vanno legati a criteri di qualità per i prodotti e non possono in alcun caso concernere i prezzi al consumo, bensì soltanto i prezzi del commercio intermediario. Inoltre, le aziende non sono obbligate ad attenersi a questi prezzi e, da parte nostra, non possiamo neanche dichiararli vincolanti.

Misure di solidarietà

Di pari passo con la deregolamentazione dei mercati agricoli, le misure di solidarietà delle categorie assumono un'importanza sempre maggiore (sussidiarietà dello Stato). Tuttavia, senza condizioni quadro statali non è possibile escludere che singole aziende approfittino delle misure di solidarietà senza parteciparvi direttamente o senza aiutare a sostenerne i costi. Questi approfittatori scoraggerebbero di conseguenza anche tutti coloro che prendono parte alle misure congiunte. A tal proposito è scientificamente provato⁴⁸ e noto nella prassi che una gran parte dei produttori e dei trasformatori è pronta ad agire in maniera solidale fintanto che tutti i partecipanti lo fanno. Questo gruppo dei «solidali con riserva» cela in sé il rischio che la desolidarizzazione di pochi attori conduca a una larga erosione delle misure di solidarietà.

Per quanto appena affermato, basandoci sull'articolo 9 LAGr possiamo sostenere misure di solidarietà di organizzazioni di categoria, estendendone le decisioni ai non membri. Nel testo di legge deve però essere precisata la premessa del potenziale pregiudizio ai sensi di quanto esposto sopra. Inoltre, si intende mettere in chiaro che, per finanziare la loro amministrazione, le organizzazioni possono riscuotere contributi dai membri. I non membri, tuttavia, continuano a non poter essere obbligati a pagare tali contributi per coprire i costi amministrativi.

Assicurazione della qualità

Negli ultimi anni la sicurezza dei prodotti ha assunto un'importanza sempre maggiore. Diversi avvenimenti sui mercati agricoli hanno mostrato che anche l'agricoltura e i livelli che la precedono e che la seguono devono prestare sempre maggiore attenzione all'assicurazione della qualità. La Confederazione deve orientare le condizioni quadro in modo che gli attori sul mercato possano adempiere i loro compiti nell'ambito dell'assicurazione della qualità, del controllo autonomo e della garanzia della trasparenza del processo produttivo. L'accresciuta importanza di questo aspetto trova riscontro, tra l'altro, nella modifica dell'articolo 11, che dà luogo a una semplificazione delle modalità di finanziamento per i servizi di assicurazione della qualità.

Designazione

In occasione della consultazione diverse organizzazioni (tra cui USC, AGORA e Association Suisse pour la promotion des AOC-IGP), vari partiti politici (UDC e PES) e il Cantone di Lucerna hanno chiesto di sancire per legge che per i prodotti portanti un'indicazione geografica protetta (IGP) devono essere impiegate esclusivamente materie prime svizzere. Il fatto che prodotti IGP portino nomi svizzeri pur potendo essere costituiti da materie prime provenienti da tutto il mondo (come ad es. l'IGP registrata Carne secca dei Grigioni) già da tempo è nel mirino della critica dei consumatori. Il rimprovero va nel senso che il sistema di protezione delle denomina-

⁴⁸ Fischbacher U., Gächter S., Fehr E., 2001, Are people conditionally cooperative? Evidence from a public good experiment, Elsevier Economic letters, 71 (2001), pp. 397-404

zioni di origine (DOP) e delle indicazioni geografiche IGP perderebbe così di credibilità.

Nell'UE non è prevista una limitazione dell'origine delle materie prime per i prodotti IGP. Introdurre questo ulteriore requisito in Svizzera, di conseguenza, metterebbe a rischio l'eurocompatibilità del Registro DOP/IGP svizzero e, forse, renderebbe più difficile il previsto riconoscimento reciproco del Registro e delle indicazioni geografiche registrate. Si rinuncia perciò a una relativa modifica di legge. Può sussistere un potenziale di inganno poiché, per le derrate alimentari, i consumatori fanno un maggiore nesso con le materie prime che non ad esempio per altri prodotti industriali. Per tale ragione, nel quadro della procedura di registrazione si dovrebbe fare in modo che per le indicazioni geografiche la grande maggioranza delle materie prime provenga dalla Svizzera. Singoli gruppi sono divenuti consapevoli di questa sensibilità dei consumatori e si sono quindi limitati volontariamente a prodotti svizzeri. Vi sono simili limitazioni anche nella prassi di taluni Stati membri dell'UE. In Francia, ad esempio, per talune IGP è richiesta un'area geografica delimitata per la produzione delle materie prime.

Nel quadro della procedura di consultazione il DFE ha proposto di rendere conforme la relazione tra un marchio e una DOP o una IGP (art. 16 cpv. 6 LAgr) con i criteri dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo OMC/TRIPS)⁴⁹. Questa proposta di modifica è stata respinta dalla maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni e da tre partiti politici (PPD, UDC, PES). La Svizzera deve però attenersi ai suoi impegni internazionali e di conseguenza rispettare l'Accordo TRIPS. L'articolo 5 capoverso 4 Cost. stipula che la Confederazione e i Cantoni devono osservare il diritto internazionale. Nel diritto internazionale generale, il principio della preminenza del diritto internazionale sul diritto nazionale si manifesta in tre principi: nell'impegno dello Stato ad adempiere la norma di diritto internazionale che lo vincola⁵⁰, nel principio della buona fede e nel divieto, per tutte le Parti contraenti, di appellarsi alle disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata osservanza di un trattato⁵¹. Di conseguenza, l'impegno di diritto internazionale di rispettare in buona fede i trattati costituisce la base della preminenza del diritto internazionale sul diritto nazionale. Nell'ambito delle proprie competenze, tutti gli organi di uno Stato devono fare attenzione affinché il diritto nazionale si rifaccia agli impegni internazionali; tutti gli organi dello Stato sono congiuntamente responsabili dell'adempimento degli obblighi internazionali⁵². Inoltre, nella fase dell'elaborazione del diritto, il nostro Consiglio deve vegliare affinché i progetti sottoposti all'Assemblea federale siano compatibili con gli impegni internazionali del nostro Paese⁵³. Per queste ragioni la Svizzera non può rinunciare a questo adeguamento.

⁴⁹ Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio; RS **0.632.20** Allegato 1C.

⁵⁰ Pacta sunt servanda: un principio che deriva dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

⁵¹ Presa di posizione comune dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico sul rapporto fra diritto internazionale pubblico e diritto interno nel quadro dell'ordinamento giuridico svizzero; GAAC 53.54, pag. 399.

⁵² Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale; FF **1997** I 126.

⁵³ Presa di posizione comune dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico sul rapporto fra diritto internazionale pubblico e diritto interno nel quadro dell'ordinamento giuridico svizzero; GAAC 53.54, pag. 396 seg.

2.2.2.2

Commento delle modifiche di legge

Art. 8a (nuovo) Prezzi indicativi

A determinate condizioni, con l'inserimento di questo nuovo articolo i produttori e i loro partner commerciali all'interno di una categoria vengono autorizzati a concordare e a pubblicare prezzi indicativi. Conformemente al disegno di legge, i prezzi indicativi devono essere concordati verticalmente all'interno di un settore da rappresentanti degli acquirenti e dei venditori. Inoltre i prezzi vanno vincolati a criteri di qualità; a un determinato prezzo indicativo deve corrispondere una qualità riconosciuta del prodotto. Oltre a ciò, i prezzi indicativi possono concernere solamente il commercio di materie prime e di prodotti intermedi, non però i prezzi al consumo. Per finire, i prezzi indicativi non possono essere imposti nei confronti delle singole aziende con misure coercitive.

Solamente rispettando queste premesse i prezzi indicativi non sono sottoposti alle disposizioni in materia di concorrenza della legge sui cartelli⁵⁴. Secondo l'articolo 3 capoverso 1 LCart, le prescrizioni di altre legislazioni che fondano un regime statale di mercato o dei prezzi o che incaricano singole imprese dell'esecuzione di compiti pubblici e accordano loro diritti speciali sono fatte salve rispetto alle disposizioni in materia di concorrenza. Se per contro le premesse secondo l'articolo 8a non sono soddisfatte, ad esempio se un prezzo indicativo viene fissato unilateralmente da parte di un unico gruppo d'interesse (produzione, trasformazione o commercio), oppure se vengono fissati prezzi al consumo, allora la legge sui cartelli rimane applicabile.

Contrariamente alle misure nel settore della promozione della qualità e dello smercio nonché dell'adeguamento della produzione e dell'offerta alle esigenze del mercato (art. 8 cpv. 1), i prezzi indicativi non possono essere dichiarati vincolanti dal nostro Consiglio (art. 9 cpv. 1).

Art. 9 Sostegno alle misure di solidarietà

Questo articolo è stato completato nel quadro della ratifica degli accordi bilaterali. Oltre alla precisazione di carattere materiale, esso è ora meglio strutturato, disciplinando nel capoverso 1 il principio, nel capoverso 2 il finanziamento di misure, nel capoverso 3 quello dell'amministrazione dell'organizzazione e nel capoverso 4 la vendita diretta.

Cpv. 1

Precisando la possibilità di pregiudizio delle misure di solidarietà si intende prevenire il pericolo che vi siano approfittatori. Rimangono invariate le premesse essenziali per un intervento della Confederazione, compresa la legittimità dell'organizzazione richiedente.

Cpv. 2

Generalmente, con la definizione di «non membri» vanno intesi soltanto produttori, trasformatori o commercianti del prodotto o del gruppo di prodotti in questione. Se

⁵⁴ Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (legge sui cartelli, LCart); RS 251

necessario essi, mediante un relativo nostro decreto, dovrebbero essere obbligati a prendere le medesime misure dei membri dell'organizzazione.

Cpv. 3

Il tenore del vigente capoverso 2 è ambiguo. Potrebbe essere inteso nel senso che le organizzazioni non possono riscuotere contributi per finanziare la loro amministrazione dai loro membri, il che naturalmente non è nelle intenzioni del legislatore. Secondo il nuovo testo il divieto si riferisce oramai soltanto ai non membri. Pur potendo essere obbligati a cofinanziare misure di solidarietà, i non membri nel senso illustrato sopra non vanno fatti partecipare al finanziamento dell'organizzazione stessa. Si precisa inoltre che l'obbligo di contribuzione va limitato nel tempo.

Cpv. 4

I prodotti in vendita diretta continuano a essere esentati da eventuali misure emanate sulla base del presente articolo. Così, per i prodotti smerciati direttamente ai consumatori finali, i venditori diretti non possono essere sottoposti a un obbligo di contribuzione.

Art. 11 Assicurazione della qualità

Cpv. 1 e 3

La modalità di finanziamento formulata nell'attuale versione, secondo la quale nel settore dell'assicurazione della qualità la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni devono partecipare al finanziamento è fortemente caratterizzata dall'assicurazione della qualità nel settore lattiero. Queste complesse modalità di finanziamento si rivelano tendenzialmente come un ostacolo alla promozione di sistemi di assicurazione della qualità per ulteriori prodotti. Adeguando l'articolo 11 si realizza una semplificazione di tali modalità, senza per questo allontanarsi dal principio di sussidiarietà. Concretamente viene reso possibile un finanziamento senza partecipazione dei Cantoni, vale a dire unicamente da parte di Confederazione e organizzazioni. La Confederazione deve poter partecipare al massimo per il 50 per cento a simili sistemi di assicurazione della qualità.

Con la modifica si intende fare in modo che vengano intrapresi sforzi supplementari nel settore dell'assicurazione della qualità al fine di tenere conto delle crescenti necessità riguardo alla sicurezza dei prodotti e di rafforzare ulteriormente l'immagine di qualità dell'agricoltura svizzera.

Art. 16 Denominazioni di origine, indicazioni geografiche

Cpv. 5

Secondo il capoverso 5 vigente, le DOP e le IGP registrate non possono essere registrate quali marchi per lo stesso tipo di prodotti se è adempiuta una fattispecie di cui al capoverso 7. Il divieto deve ora valere non soltanto per lo stesso tipo, bensì per tutti i prodotti. Questa modifica si giustifica proprio in quanto il capoverso 7 si riferisce anch'esso a tutti i prodotti e non soltanto a quelli dello stesso tipo.

Cpv. 6

La modifica proposta concerne il rapporto tra un marchio e una denominazione d'origine, ovvero un'indicazione geografica. Conformemente all'attuale capover-

so 6, un marchio – senza adempiere gli oneri dell’elenco degli obblighi – può continuare a essere utilizzato se è pregiato, famoso e viene usato da lungo tempo. Questi criteri non corrispondono a quelli fissati nell’articolo 24.5 dell’Accordo OMC/TRIPS⁵⁵ (parte dell’Accordo che istituisce l’Organizzazione mondiale del commercio). Il disciplinamento nella LAgr va adeguato in modo tale che i marchi che sono stati chiesti o registrati prima di un momento definito o sono stati acquisiti per un uso in buona fede possono continuare a essere utilizzati senza dovere adempiere il relativo elenco degli obblighi delle DOP o delle IGP con un nome identico o simile. Conformemente al diritto dei marchi svizzero, l’uso di un marchio notoriamente conosciuto potrebbe soddisfare il criterio della buona fede. Attualmente il momento determinante è la data dell’applicazione obbligatoria dell’Accordo TRIPS per la Svizzera (1996), ovvero il momento a partire dal quale il nome della DOP o della IGP è stato protetto. La relativa protezione può risultare in particolare da un atto normativo federale (p. es. legge sulla protezione dei marchi⁵⁶) o cantonale oppure da una convenzione internazionale. Dato che la registrazione di una DOP o di una IGP richiede molto più tempo di quella di un marchio, il criterio della buona fede gioca un ruolo essenziale. La buona fede del titolare del marchio potrebbe quindi essere dubbia se questi, dopo la presentazione o la pubblicazione di una domanda per una DOP o una IGP, annuncia un marchio del medesimo tenore.

Un adeguamento analogo è necessario per la protezione delle designazioni dei vini (art. 63 cpv. 3 LAgr; cfr. n. 2.2.6).

2.2.3 Economia lattiera

2.2.3.1 Situazione iniziale e impostazione

La questione cruciale nel settore dell’economia lattiera è se va portato avanti il contingentamento statale della produzione. In questa sezione viene trattato prevalentemente tale tema. Le rimanenti proposte (in particolare prezzo d’obiettivo e importazione di burro) vengono prese in esame direttamente nelle spiegazioni della legge (n. 2.2.3.2).

2.2.3.1.1 Introduzione del contingentamento lattiero

Con l’introduzione, il 1° maggio 1977, del contingentamento lattiero per le singole aziende è stata stabilizzata la produzione del latte commerciale e resa così possibile la prosecuzione del disciplinamento del mercato lattiero in vigore all’epoca con un prezzo del latte garantito. Per puntellare questo obiettivo, negli anni successivi si è proceduto solamente ai miglioramenti tecnici delle disposizioni d’esecuzione necessari volta per volta e a sopperire alle lacune evidenti. Nel corso dell’attuale riforma agricola non è stata presa in considerazione un’abolizione del contingentamento lattiero. Il contingentamento lattiero è rimasto sancito come ordinamento vincolante anche nella nuova LAgr.

⁵⁵ Allegato 1.C dell’Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l’Organizzazione mondiale del commercio; RS **0.632.20**

⁵⁶ Legge federale del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi e delle indicazioni di provenienza (legge sulla protezione dei marchi, LPM), RS **232.11**

All'inizio del contingentamento, i produttori vedevano la limitazione delle loro possibilità di sviluppo come uno svantaggio. Per lungo tempo il consolidamento del prezzo del latte a un livello relativamente alto e la larga distribuzione regionale delle possibilità di produzione hanno tuttavia avuto la meglio nel dibattito sulla politica agricola rispetto alle conseguenze svantaggiose sullo sviluppo strutturale e quindi anche sulla competitività dell'economia lattiera.

2.2.3.1.2 Modifiche legate alla PA 2002

Già dopo l'introduzione del contingentamento lattiero era possibile, a determinate condizioni, adeguare i contingenti attraverso una procedura di domanda. Con il passare degli anni, tuttavia, il sistema ha evidenziato i suoi limiti. Per tanto tempo non è stato possibile un aumento considerevole dei quantitativi. Ne sono risultate una regolamentazione sempre più restrittiva dei motivi che giustificano la domanda e una riduzione, fino alla quasi totale abolizione, delle possibilità di adeguamento dei contingenti. Inoltre, il principio del vincolo di superficie impediva di adempiere in maniera soddisfacente i requisiti per uno sviluppo strutturale adeguato.

Con la revisione della LAg nel quadro della PA 2002 si è perciò puntato a una maggiore flessibilità del contingentamento lattiero. Partendo dal principio del nuovo disciplinamento, ossia che la Confederazione trasferisce agli attori del mercato la responsabilità per la produzione, la lavorazione e lo smercio del latte e dei latticini, è stato abolito l'adeguamento contingente amministrativo focalizzato sui casi specifici e reso possibile il trasferimento del contingente (acquisto o locazione) effettuato indipendentemente dalla superficie. L'esecuzione del contingentamento continua tuttavia a comportare un grosso onere amministrativo per Amministrazione, associazioni e istanze di ricorso.

Non soltanto riguardo alla politica dei quantitativi, bensì anche per quanto concerne i prezzi e i margini, con la PA 2002 la responsabilità delle aziende è diventata il criterio di riferimento. Pur fissando con il prezzo d'obiettivo per il latte una grandezza orientativa, lo Stato si è limitato per il resto a ottimizzare le condizioni quadro economiche con misure di sostegno e pagamenti diretti.

Nel mercato lattiero queste riforme hanno lanciato chiari segnali. Il nuovo orientamento dell'economia di mercato dal 1999 ha portato miglioramenti strutturali in tutto il settore, realizzato margini di manovra per le imprese e – nonostante le precedenti influenze e dipendenze statali durate anni – ha dato luogo in tutti gli attori, dopo un breve periodo di adeguamento, a un nuovo comportamento di mercato autonomo. Ciò che aveva un senso nel periodo transitorio, ovvero la fissazione di un prezzo d'obiettivo, oggi sembra sempre più estraneo al mercato. Ma anche lo stesso sostegno dei prezzi a lungo termine solleva questioni riguardo a eventuali influssi che distorcono la concorrenza sui mercati di smercio e sul comportamento riguardo alla produzione dell'economia lattiera.

2.2.3.1.3 Situazione nell'UE

Oggi i dibattiti su un'abolizione del contingentamento lattiero sono influenzate anche dagli avvenimenti che caratterizzano la scena internazionale. Specialmente in

seno all'UE⁵⁷ è di attualità il problema di un abbandono del regime delle quote. Con l'Agenda 2000 il Consiglio dei Ministri ha prorogato il regime vigente fino al marzo del 2008. Dal 2005 le quote verranno aumentate di circa il 2,4 per cento, in parte sotto forma di assegnazioni nazionali specifiche, in parte quale aumento lineare dell'1,5 per cento. Dall'anno di commercializzazione 2005/2006 il prezzo indicativo per il latte valido nella Comunità nonché i prezzi di intervento per burro e latte magro in polvere verranno ridotti del 15 per cento in tre fasi uniformi. Per mitigare le ripercussioni e contribuire così al consolidamento dei redditi agricoli, dal 2005/2006 la Comunità finanzia pagamenti diretti supplementari ai produttori di latte. Senza ulteriore decisione del Consiglio dei Ministri, nel 2008 terminerà il regime delle quote. Nel 2002 la Commissione allestirà una relazione di verifica del regime delle quote. Sulla base di essa, il Consiglio effettuerà un riesame intermedio «per permettere che l'attuale regime delle quote scada dopo il 2006» (art. 3 del Regolamento (CE) n. 1256/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999). Il futuro delle quote in Europa dipende così da molti fattori e attori. Al momento la discussione nell'UE può essere riassunta nel seguente modo (stato ottobre 2001):

Argomenti degli oppositori del sistema delle quote	Argomenti dei sostenitori del sistema delle quote
<ul style="list-style-type: none"> - perdita della competitività dell'economia lattiera europea - le quote sono una fonte di antieconomicità - le quote non sono amministrabili nell'Europa centrale e orientale 	<ul style="list-style-type: none"> - le quote sono uno strumento efficiente e conveniente di consolidamento del mercato - le quote assicurano un determinato livello dei prezzi di produzione - le quote consentono una molteplicità di strutture produttive e sono importanti per la pianificazione regionale

Attualmente i Paesi membri dell'UE sostengono posizioni assai differenti nella questione delle quote. Gran Bretagna, Svezia, Danimarca ed Italia vorrebbero rinunciare il più presto possibile alle quote. Paesi Bassi e Germania sono indecisi. Irlanda e Spagna vogliono mantenere il regime delle quote. Francia, Belgio, Lussemburgo, Portogallo, Grecia, Austria e Finlandia vanno considerati fedeli alle quote ma con riserva.

L'UE dovrà prendere una decisione in merito all'abbandono del regime delle quote prima della fine dei negoziati di adesione con i Paesi dell'Europa orientale (presumibilmente nel 2004). È difficile pensare che nuovi Paesi entrino nella Comunità e nell'attuale politica del mercato lattiero e pochi anni dopo debbano abolire il regime dei quantitativi, nel frattempo instaurato.

2.2.3.1.4 Conseguenze per la Svizzera

Indubbiamente non può lasciarci indifferenti l'evoluzione della produzione lattiera nei Paesi limitrofi, che nel contempo sono di gran lunga i nostri partner più importanti nel commercio estero di latticini. Non sarebbe sicuramente saggio prendere

⁵⁷ *Fonti:* (1) Pubblicazione della Commissione Europea, Direzione generale agricoltura, riforma della PAC: latte e prodotti lattiero-caseari, Bruxelles, novembre 1999; (2) Jachnik Ph., presidente della Federazione internazionale dell'industria del latte (IDF), futura politica del mercato del latte nell'UE - che cosa si sta delinquendo?, articolo in Welt der Milch n. 21/22 del 30 ottobre 2001.

semplicemente atto di un'abolizione del regime delle quote nell'UE. La pressione dei prezzi sui mercati di smercio e la lotta per le quote di mercato aumenterebbe notevolmente, sia sui mercati esteri che oggi riforniamo, sia sul mercato interno aperto al formaggio proveniente dall'UE. Continuare a ostacolare la propria produzione lattiera mentre la concorrenza straniera produce senza ostacoli non può essere una prospettiva per l'economia lattiera svizzera. Al più tardi al momento dell'abbandono da parte dell'UE, anche il produttore lattiero svizzero dovrebbe perciò poter cogliere le medesime opportunità di produzione del suo collega nell'UE. Occorre in ogni caso creare le premesse a tale scopo.

Tuttavia, la questione più importante a cui rispondere è se – a prescindere dall'UE – non vi siano argomenti in favore della rinuncia al contingentamento lattiero. Nel farlo, occorre ponderare bene i vantaggi e gli svantaggi del contingentamento in ambito politico ed economico. Riguardo a suddetta questione non vi sono neppure vincoli formali o materiali nei confronti dell'UE da rispettare, che dovremmo invece considerare in un pianificazione d'abbandono autonomo. L'Accordo settoriale tra la Svizzera e l'UE non contiene alcun onere relativo all'abolizione del contingentamento lattiero; le due Parti possono decidere autonomamente in merito. Il pensiero che guida il futuro può essere solamente di adottare le misure che consentono all'economia lattiera svizzera esistenza e prosperità nel quadro del mandato costituzionale.

2.2.3.1.5 Considerazioni circa l'abbandono del contingentamento lattiero

All'economia lattiera spetta una posizione chiave in seno all'agricoltura svizzera. Di regola il latte viene prodotto in maniera decentralizzata e principalmente con foraggio grezzo. Nel nostro Paese inoltre la produzione lattiera presenta vantaggi comparativi di costo rispetto ad altri rami aziendali agricoli. Tali vantaggi sono estremamente importanti in un contesto di crescenti intrecci internazionali e reciproche penetrazioni sul mercato. Il settore lattiero continua ad avere in tutto il mondo un notevole potenziale di crescita. Con l'aumento del potere d'acquisto cresce la domanda di specialità casearie e di altri latticini perfezionati.

Redditività

Il contingentamento lattiero ha come conseguenza un rincaro della produzione che sostanzialmente inficia la competitività del settore per quanto riguarda i prezzi. Liberalizzando i mercati agricoli e aprendo le frontiere, l'economia lattiera svizzera sarà sottoposta viepiù a una maggiore concorrenza. Questo concerne, da un lato, i produttori, che devono sfruttare tutte le opportunità per ridurre i costi di produzione, tra l'altro mediante un miglioramento delle strutture aziendali. Più di quanto abbiano fatto finora, devono adeguare la produzione alle possibilità di smercio stagionali e ai requisiti di qualità della domanda. Dall'altro, ne sono interessate anche le aziende che prendono in consegna, trasformano e commercializzano latticini. Anch'esse devono fare fronte a una maggiore apertura con sforzi supplementari per mantenere la loro competitività.

Costi legati al contingentamento

Nell'attuale sistema il processo di mutamento strutturale a livello di aziende agricole è connesso a costi notevoli. In tal senso, per la produzione lattiera sono decisivi in particolare gli investimenti per adeguare le strutture produttive e i costi per acquisire i diritti di produzione. L'acquisto e la locazione di contingenti lattieri devono di per sé procurare ai produttori il necessario margine d'azione per gli adeguamenti strutturali. La flessibilità così accordata conduce però a costi supplementari. I trasferimenti di contingente danno luogo a un trasferimento di mezzi finanziari dai produttori lattieri attivi a beneficiari in parte anche esterni all'agricoltura. Di questo si era consapevole già al momento di introdurre la possibilità del trasferimento del contingente.

Perdita di mezzi finanziari a carico dei produttori lattieri attivi nel 1999/2000 e 2000/01

Tavola 16

	Quantitativi (in mio di kg)	Ø Prezzo * (fr./kg)	Importo (in mio di fr.)
Acquisto del contingente	133.4	1.40	187
Locazione del contingente	458.1	0.10	46
Totale	591.5	–	233

Fonte: UFAG * stima prudente

Da queste cifre si può constatare che in due anni il 18 per cento dei contingenti è stato venduto o locato. A tale scopo ogni anno sono stati spesi 116 milioni di franchi. In avvenire questo importo aumenterà ogni anno poiché il peso maggiore poggia sulla locazione. L'evoluzione verso l'azienda lattiera specializzata proseguirà con o senza contingentamento. Se procede allo stesso ritmo, entro cinque anni oltre la metà del quantitativo di latte contingentato sarebbe così gravata di costi per la locazione o l'acquisto. Questa prospettiva è poco promettente per l'economia lattiera nel suo insieme e non ha alcuna relazione con la discussione sulle quote in seno all'UE. Essa parla piuttosto a favore di un rapido abbandono del contingentamento lattiero.

Nulla tolgono a questa constatazione nemmeno le proposte che vorrebbero porre il commercio su una nuova base al fine di sventare l'insorgere di rendite contingentali perturbanti. Prevalgono i cosiddetti modelli borsistici, che riunendo offerta e domanda in una regione determinano un prezzo equilibrato uniforme. Questi modelli evitano spostamenti contingentali a prezzo elevato, ma in compenso impediscono anche tutte le transazioni più a buon mercato. Sia le borse di diritto pubblico (ad es. in Germania) sia le intermediazioni contingentali organizzate dal settore stesso (ad es. il Milchverband Winterthur) migliorano tutt'al più la trasparenza sui prezzi contingentali, ma non impediscono il deflusso di mezzi finanziari dai produttori lattieri. Un disciplinamento borsistico sarebbe peraltro connesso a un elevato onere amministrativo; la Confederazione dovrebbe stabilire le regole del gioco e farle rispettare. Per finire, sarebbe messa in questione la possibilità di un trasferimento del contingente tra vicini, ciò che i produttori apprezzano molto nell'attuale disciplinamento.

Risultati della valutazione

L'UFAG ha incaricato l'Istituto di agronomia (IAW) del Politecnico di Zurigo di effettuare uno studio inteso a definire effetti, validità ed efficienza del contingentamento.

mento lattiero. I primi risultati, nell'ambito di uno studio preliminare⁵⁸, hanno voluto rispondere alla domanda circa gli effetti di un'eventuale abolizione dell'attuale contingentamento lattiero e di un ulteriore allentamento delle disposizioni relative al trasferimento del contingentamento sui quantitativi prodotti, la loro distribuzione tra diversi tipi regionali di aziende, lo sviluppo dei costi di produzione e la riconversione ad altri settori di produzione. I risultati di questa analisi delle ripercussioni si riassumono come segue:

- Il contingentamento lattiero ha contribuito a sostenere il prezzo di produzione. Ha però fatto sì che i costi di produzione oscillassero ad alto livello e le sovracapacità produttive non diminuissero. L'industria del latte svizzera presenta perciò soprattutto lacune di competitività strutturale e appare condizionata dai costi di produzione. Un orientamento del ventaglio produttivo più consono alle regole del mercato e prodotti più innovativi hanno migliorato leggermente la capacità concorrenziale dell'industria di trasformazione. Le condizioni quadro in costante cambiamento sia all'interno che all'estero richiedono sforzi ulteriori a tutti i livelli del settore lattiero.
- Allentare o abolire la limitazione dei quantitativi provocherebbe a breve termine un'intensificazione della produzione in tutte le aziende dell'industria lattiera, determinando rapidamente una riduzione dei prezzi. Occorre tenere presente, in proposito, che molte aziende abbandonerebbero o aumenterebbero fortemente la produzione di latte. Una contrazione dei prezzi affiancata all'aumento dei quantitativi prodotti causerebbe probabilmente una specializzazione delle aziende a seconda delle diverse condizioni aziendali e regionali. Specializzazione significa però anche aumento dell'efficienza mediante una maggiore divisione del lavoro tra tipi di azienda e regioni.
- Dall'analisi dello studio preliminare si evince pure il fatto che i costi di produzione per chilogrammo di latte scendono in rapporto proporzionale all'aumento dei quantitativi prodotti: a seconda dei costi di opportunità e dell'ubicazione produttiva la diminuzione dei costi ammonta da 2 a 3 centesimi ogni 10 000 chilogrammi supplementari di latte. Per ottenere una diminuzione dei costi di produzione dell'ordine di 25 centesimi per ogni chilogrammo di latte con i procedimenti di produzione tradizionali, sarebbe necessario un aumento medio dei quantitativi prodotti di circa 100 000 chilogrammi di latte per azienda.

Nell'ambito di un secondo incarico (studio principale), lo IAW ha approfondito le conoscenze acquisite nel corso dello studio preliminare⁵⁹. Sono state in particolare analizzate le incidenze possibili, per l'agricoltura e l'economia lattiera, dell'abolizione del contingentamento lattiero nel contesto dei cambiamenti prevedibili delle condizioni quadro economiche. L'analisi è stata concentrata sul grado di realizzazione degli obiettivi della politica agricola (effettività) e sull'efficienza della gestione dei quantitativi di latte. Sono inoltre state formulate proposte per disciplinare la gestione dei quantitativi di latte dopo un'eventuale abolizione del contingentamento

⁵⁸ Lehmann B. et al., Evaluation der Milchkontingentierung, Vorstudie mit Schwerpunkt Wirkungsanalyse, ETH Zürich, August 2000; online sotto www.blw.admin.ch (Tema «Politica agricola» - Valutazione).

⁵⁹ Lehmann B. et al., Evaluation des Milchmengenmanagements, Hauptstudie, ETH Zürich, September 2001; online sotto www.blw.admin.ch (Tema «Politica agricola» - Valutazione).

lattiero (norme transitorie comprese). I risultati dello studio si possono riassumere come segue:

- Una soluzione senza contingentamento lattiero sembra più favorevole per quanto riguarda la realizzazione di obiettivi di politica agricola e l'efficienza sul piano dell'economia nazionale.
- All'interno di un quadro concorrenziale (mercato del formaggio aperto rispetto all'UE e riduzione del sostegno legato alla produzione), l'abolizione del contingentamento lattiero, accuratamente introdotta da un disciplinamento transitorio, accelererebbe la costituzione di strutture di produzione lattiera competitive e redditizie. Secondo lo studio, le aziende delle regioni di pianura potrebbero produrre in futuro, con strutture redditizie, un quantitativo da 150 000 a 300 000 chilogrammi di latte ciascuna.
- Nelle regioni di montagna, in un regime privo di contingentamento la produzione lattiera potrebbe continuare a svolgere un ruolo molto importante nella produzione lattiera, a condizione che le strutture siano adeguate e cogliendo le opportunità di smercio.
- L'aumento già rilevabile del potenziale di vendita è la premessa per l'avvento nei prossimi anni di una situazione propizia all'abolizione del contingentamento lattiero.

Ulteriori chiarimenti

L'abolizione del contingentamento lattiero e la conseguente subordinazione della produzione al gioco esclusivo dell'offerta e della domanda provoca forti ripercussioni economiche, strutturali e sociali. L'abbandono del contingentamento lattiero deve perciò essere predisposto in stretta collaborazione con il settore. Nel farlo occorrerà chiarire innanzitutto le questioni riguardanti la gestione dei quantitativi, il sostegno del mercato e gli aspetti regionali, strutturali, ecologici e etologici:

- Già oggi i produttori sono legati contrattualmente ai loro acquirenti e viceversa. Questi accordi tra i partner commerciali dovranno essere protratti in maniera analoga anche dopo l'abolizione del contingentamento lattiero e potranno costituire lo spunto per risolvere la questione di una gestione dei quantitativi più flessibile dopo l'abbandono.
- Con la revoca della limitazione quantitativa, conformemente al disciplinamento dell'OMC i supplementi e gli aiuti probabilmente andranno notificati non più nel quadro delle cosiddette Green Box o Blue Box, bensì nell'Amber Box. Al fine di limitare lo stimolo alla produzione, una parte delle risorse per il sostegno del mercato andrebbe eventualmente convertita in pagamenti diretti con effetti reddituali comparabili (v. commento dell'art. 39 L'Agr). In questo contesto, un sistema interventista, simile a quello adottato dall'UE, quale rete di sicurezza per il prezzo del latte, difficilmente potrebbe costituire una soluzione per il futuro, tanto più che l'UE stessa deve riformare la propria legislazione inerente al mercato lattiero.
- La suddivisione territoriale della produzione serve a un'occupazione decentrata del territorio e alla salvaguardia del paesaggio rurale. Questi obiettivi possono essere raggiunti se, da un lato, le regioni di montagna potranno mantenere le loro quote di produzione e, dall'altro, se potranno concludere una stretta collaborazione con i loro partner economici per commercializzare

e promuovere i prodotti. Una ripartizione del lavoro mirata (produzione lattiera/allevamento) tra regioni di montagna e regioni di pianura consente già oggi di promuovere un'agricoltura montana produttiva e adeguata alle condizioni regionali.

Nelle regioni di montagna la produzione di latte è redditizia e sensata innanzitutto là dove esiste una densità lattiera sufficiente a mantenere entro limiti ragionevoli i costi di raccolta e dove il latte viene trasformato in loco in prodotti con elevato valore aggiunto quali le specialità casearie. Gli sforzi profusi in questa direzione vengono sostenuti dagli strumenti generali della L'Agr atti a sostenere e incrementare la produzione e lo smercio. Vanno menzionate la possibilità di proteggere le denominazioni dei prodotti e il sostegno finanziario ai progetti regionali di promozione dello smercio e ad aziende di trasformazione.

- In caso di soppressione del contingentamento lattiero e di espansione della produzione lattiera bisogna porsi anche la domanda delle ripercussioni ecologiche ed etologiche. Una produzione lattiera indipendente dal suolo potrebbe suscitare critiche da parte dell'opinione pubblica ed eventualmente anche a problematiche concentrazioni di sostanze nutritive a livello locale.

Già l'abolizione del quantitativo massimo per ettaro il 1° maggio 1999 e il contemporaneo contingentamento più flessibile del latte hanno portato a una certa concentrazione della produzione e a un aumento del risanamento strutturale. Le condizioni quadro legislative garantiscono tuttavia una produzione lattiera ecologicamente sostenibile. Le prescrizioni in materia ambientale, come la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e l'osservanza delle disposizioni in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali, continuano a costituire la premessa e la condizione per gli indennizzi mediante pagamenti diretti. Negli ultimi anni la densità di animali per ettaro è infatti diminuita in tutti i Cantoni, ma soprattutto in quelli che detengono tradizionalmente un grande patrimonio zootecnico.

Mediante i programmi di allevamento «Sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali» (SSRA) e «Uscita regolare degli animali da reddito all'aperto» (URA) viene promossa una detenzione degli animali da reddito agricoli particolarmente rispettosa delle loro esigenze. La partecipazione a entrambi i programmi è in costante aumento. Nel 2000 gli animali da reddito hanno partecipato per il 51 per cento all'URA e per il 23 per cento allo SSRA. La partecipazione percentuale delle aziende è inferiore e indica che sono soprattutto le aziende di grandi dimensioni a partecipare ai due programmi.

- Al momento dell'introduzione, il 1° maggio 1999, del nuovo disciplinamento del mercato lattiero, nelle regioni a bassa produzione lattiera e senza possibilità di fabbricazione di specialità ci si è posti la domanda se la produzione lattiera fosse, in assoluto, una forma di sfruttamento adeguata oppure se non vi si adattassero meglio altri settori di produzione. Oggi è incontestabile che in talune regioni le aziende agricole si specializzano sempre più, concentrandosi esclusivamente nella produzione di latte o nella produzione di carne, e che nel contempo cresce però anche la ripartizione del lavoro tra le regioni. L'abolizione del contingentamento lattiero non avvierebbe dunque questo processo, bensì lo semplificherebbe e basta. L'osservanza di

condizioni ecologiche ed etologiche, la specializzazione e la collaborazione tra le aziende contribuiscono complessivamente a una produzione lattiera ecologicamente sostenibile.

2.2.3.1.6 Decisione di abbandono

Nella consultazione è stata respinta a grande maggioranza la proposta di conferirci la competenza di abolire il contingentamento lattiero. Gran parte dei pareri espressi conteneva, oltre alle indicazioni riguardo agli svantaggi connessi a tale abolizione, anche la constatazione che erano necessari una maggiore flessibilità del disciplinamento dei quantitativi e un aumento dei quantitativi. Da diverse parti è stato inoltre chiesto di rimandare la discussione fino a quando l'UE non avesse deciso oppure di far coincidere cronologicamente un'eventuale soppressione del contingentamento con il relativo abbandono da parte dell'UE.

Introducendo il contingentamento lattiero per stabilire le quantità delle singole aziende ci si è sostanzialmente rifatti alle storiche forniture degli anni 1975 e 1976. Al fine di rendere flessibile questo sistema, divenuto sempre più rigido con l'andare del tempo nonostante le possibilità di adeguamento, nel 1999 è stata creata la possibilità del trasferimento del contingente. Oggi si deve constatare che il sostegno dei prezzi, ottenuto mediante il contingentamento lattiero e i fondi federali, defluisce in misura sempre maggiore dai produttori di latte sotto forma di prezzo per acquisto e locazione di contingenti. Questa constatazione è pertinente anche se l'UE non dovesse abolire il suo regime delle quote latte. Infine, il problema delle rendite dovrebbe avere favorito le discussioni su un abbandono delle quote anche in seno all'UE.

Per quanto appena affermato, al Parlamento viene sottoposto un progetto di abbandono graduale del contingentamento che stabilisce il momento dell'abbandono e i disciplinamenti transitori. In questo modo, non spetta più a noi decidere in merito all'abbandono, come proposto nel rapporto di consultazione, bensì al Parlamento.

2.2.3.1.7 Progetto di abbandono

Sulla base delle considerazioni appena prese in esame e dei risultati quantitativi degli studi dell'IAW, qui di seguito illustriamo in che modo andrebbe attuato un abbandono della limitazione quantitativa dal momento della decisione fino all'abolizione completa. L'obiettivo di questo processo deve consistere nell'abolizione del contingentamento lattiero alla fine di una fase transitoria senza che sul mercato lattiero si verificchino reazioni indesiderate con forti fluttuazioni di prezzi e quantitativi.

Equilibrio del mercato

Tenendo conto del supplemento per il latte trasformato in formaggio, pari a 20 centesimi al chilogrammo, oggi i costi delle materie prime ammontano per il fabbricante di formaggi a circa 60 centesimi per chilogrammo di latte⁶⁰. L'attuazione dell'Accordo bilaterale sul formaggio con l'UE, secondo il quale cinque anni dopo l'entrata

⁶⁰ Media del prezzo del latte nell'anno lattiero 1999/2000: 79.44 ct./kg; nell'anno lattiero 2000/2001: 78.65 ct./kg.

in vigore tra le Parti sussisterà un libero commercio del formaggio, e gli adeguamenti e le riduzioni avvenuti finora per il sostegno del mercato da parte dello Stato, conducono, da un lato, a una maggiore pressione su prezzi e margini e, dall'altro, però anche a un miglioramento del potenziale di mercato. Un certo fattore di insicurezza riguarda l'evoluzione del corso di cambio tra il franco svizzero e l'euro, in particolare per il commercio estero. Nel complesso si può presumere che nei prossimi anni i prezzi per la materia prima latte avranno una tendenza regressiva anche senza l'abolizione del contingentamento. Conformemente alle opportunità di mercato connesse, la quantità di latte dovrebbe potere essere aumentata di continuo. Conformemente agli studi dell'IEA del PF di Zurigo, senza contingentamento lattiero l'equilibrio di mercato si situa a una quantità di latte di circa 3,6 milioni di tonnellate e a un prezzo del latte da 62 a 65 centesimi per chilogrammo. Questo scenario chiarisce come un abbandono sopportabile dal profilo sociale e della politica strutturale deve avvenire in un processo che duri vari anni.

Sostegno del mercato

La riduzione del sostegno del mercato imposta per legge (art. 187 cpv. 12 LAgr) anticipa in un certo qual modo le ripercussioni, dal profilo dei prezzi, di un abbandono del contingentamento lattiero. Tuttavia, dall'introduzione del nuovo disciplinamento del mercato lattiero questa riduzione non ha praticamente avuto ripercussioni per i produttori di latte. Aumenti dei prezzi dei prodotti e razionalizzazioni aziendali nella trasformazione del latte hanno impedito maggiori perdite di prezzo a livello di produzione lattiera. Ulteriori studi svolti dal PF e dalla FAT stabiliranno fino a che punto le misure di sostegno hanno un effetto stabilizzante sui prezzi in caso di liberalizzazione del contingentamento lattiero o se invece hanno semplicemente l'effetto di promuovere l'offerta e quindi di ridurre i prezzi. In questo contesto vengono analizzate anche le relative ripercussioni sulle regioni di montagna, sulle alternative di produzione e sulle strutture delle aziende. Le conoscenze finora acquisite grazie a questi studi sono ancora incomplete e non consentono un giudizio definitivo.

Rinunciamo di conseguenza a proporre fin da ora un trasferimento dei mezzi finanziari. Fino alla soppressione generale del contingentamento lattiero non è assolutamente necessario e neanche opportuno. Ci si potrà occupare della questione in una data successiva, ad esempio quando verrà trattata la determinazione dei crediti quadro 2008-2011.

Procedura

Affinché l'economia lattiera svizzera possa adattarsi per tempo alle nuove condizioni quadro, occorre stabilire il più presto possibile gli assi portanti decisivi per l'abbandono. Chiare linee direttrici contribuiscono a minimizzare le insicurezze istituzionali e vanno nell'interesse delle aziende agricole. Perciò, al Parlamento verrà sottoposto per decisione un piano su come procedere in vista di un'abolizione graduale del contingentamento lattiero nel periodo 2005-2007.

La proposta parte dal principio che il momento dell'abolizione del contingentamento lattiero venga stabilito nella legge. La questione del momento dell'abbandono è di notevole importanza e dev'essere perciò decisa a livello di Parlamento. Nel farlo, occorrerà prestare attenzione affinché gli attori sul mercato (produttori e valorizzatori del latte) abbiano abbastanza tempo per prepararsi. La data va tuttavia scelta in modo che, guardando alle evoluzioni in ambito europeo, sia comunque possibile una tempestiva abolizione. In questo contesto occorre menzionare che in Svizzera

un abbandono verrebbe attuato più delicatamente e di conseguenza si svolgerebbe più ordinatamente se potesse avere luogo prima rispetto all'UE. Tale affermazione parte dal presupposto che un'abolizione del contingentamento nell'UE causerebbe in Svizzera una pressione supplementare su prezzi e margini.

All'insegna di una transizione ordinata viene proposto di procedere gradualmente all'abbandono del contingentamento lattiero. Per ragioni di parità di trattamento dei produttori e per evitare problemi di esecuzione tecnico-amministrativi (limitazione del margine di manovra nel commercio e nel conteggio; controllo delle consegne nelle singole aziende) si deve optare per un periodo transitorio relativamente breve.

Le condizioni quadro politiche ed economiche possono mutare relativamente in fretta. Sarà in particolare necessario tenere conto di quanto avviene intorno a noi. Per poter reagire in maniera flessibile, occorrerebbe integrare nella legge una relativa disposizione. Per ragioni di efficienza dovremmo ottenere la competenza di poter spostare le date entro un certo periodo di tempo.

Regime transitorio

L'abbandono graduale dovrebbe facilitare l'adeguamento quantitativo delle aziende specializzate nella produzione di latte. Per raggiungere l'obiettivo, il commercio di contingenti va portato avanti durante la fase transitoria e nel contempo la quantità trasferita va aumentata sempre di un tasso percentuale da stabilire in base al diritto pubblico. Con questo regime transitorio il previsto aumento del quantitativo di latte verrà posto al servizio dello sviluppo strutturale. Il quantitativo supplementare passa alle aziende che considerano la produzione di latte come una strategia promettente anche in condizioni quadro mutate. Inoltre, le aziende che in avvenire non punteranno sulla produzione di latte hanno un incentivo in più per cedere i propri contingenti. L'attuazione di questo regime transitorio presuppone una decisione di abbandono del contingentamento lattiero fissata a una data precisa.

2.2.3.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 28 Campo d'applicazione

A causa della proposta abrogazione dell'articolo 29, nella sezione 1 del capitolo sull'economia lattiera rimane soltanto l'articolo 28. Per ragioni di tecnica legislativa bisogna perciò stralciare la rubrica nell'articolo 28 e trasferirla nel titolo della sezione. L'articolo in sè rimane invariato.

L'articolo 11 ha validità generale; il rinvio di cui al capoverso 2 è perciò superfluo e può essere stralciato.

Art. 29 Prezzo d'obiettivo

L'articolo va abrogato. Il prezzo d'obiettivo è definito come un prezzo di produzione auspicato che può essere raggiunto per il latte se esso presenta una determinata composizione, è trasformato in prodotti con elevato valore aggiunto ed è ben commercializzato. Al prezzo d'obiettivo viene così assegnato semplicemente un carattere indicativo. Sostanzialmente non è necessario per il funzionamento del nuovo disciplinamento del mercato lattiero.

Oggi, a oltre tre anni dall'entrata in vigore della nuova organizzazione del mercato lattiero, dal profilo materiale la necessità di fissare un prezzo d'obiettivo da parte dello Stato è venuta meno. I mercati funzionano bene, i prezzi del latte oscillano a livelli relativamente alti e gli attori negoziano tra loro in base alle regole dell'economia di mercato. Nonostante la revoca del sostegno del prezzo del latte, nel 2000 il prezzo medio pagato per quest'ultimo ammontava a 79 centesimi, nettamente di più dunque del prezzo d'obiettivo (77 centesimi). Anche dopo le trattative per la fissazione del prezzo del latte per il 2001 non si è riscontrato alcun cambiamento sostanziale delle condizioni. In parte i prezzi sono stati addirittura superiori all'anno prima, sebbene per il sostegno del latte vi fossero a disposizione 50 milioni di franchi in meno.

Oggi lo Stato influenza il mercato principalmente attraverso supplementi e aiuti. Diversamente che nella fase di transizione dalla vecchia alla nuova organizzazione del mercato lattiero, non occorrono più un aiuto orientativo in materia di prezzi e il relativo dispositivo di garanzia (art. 187 cpv. 3). Se l'articolo 29 rimane nella legge, saremo costretti anche in avvenire a fissare il prezzo d'obiettivo in funzione dei mezzi di sostegno disponibili e tenendo conto della situazione di mercato. In questo modo vengono inviati segnali sui prezzi ai partner di mercato che non coincidono necessariamente con le reali condizioni di mercato. Già finora, i segnali, da parte dell'offerta o della domanda, sono stati considerati come un'ingerenza inopportuna da parte dello Stato nei negoziati sul prezzo del latte. Questa fattispecie ha portato anche alla mozione Kunz (00.3386), che esige che nella LAGr rimanga solamente una formulazione potestativa per la determinazione del prezzo d'obiettivo. Il Consiglio nazionale (15 dicembre 2000) e il Consiglio degli Stati (4 ottobre 2001) hanno accolto questa mozione senza discussione.

I segnali dati mediante il prezzo d'obiettivo possono sempre allontanarsi in una direzione o nell'altra dalle condizioni del mercato e quindi essere sbagliati. Le organizzazioni di categoria dispongono per contro delle necessarie conoscenze del mercato per fornire un vero aiuto orientativo. Ora si intende offrire loro l'opportunità, a determinate condizioni, di potere fissare prezzi indicativi (cfr. n. 2.2.2; art 8a LAGr). In questa maniera possono essere trasmessi segnali più significativi agli attori sul mercato. Considerato questo nuovo aiuto orientativo e dopo che la transizione dalla vecchia alla nuova organizzazione del mercato lattiero può essere sostanzialmente considerata conclusa, la fissazione di un prezzo d'obiettivo diventa superflua.

Anche una formulazione potestativa non tiene conto della nuova situazione. Non ha alcun senso mantenere in vigore nella legge una disposizione sul prezzo d'obiettivo se gli attori del mercato non la ritengono più significativa o la ritengono addirittura inopportuna per il mercato stesso. In tale contesto non sussiste neppure un nesso causale rispetto al mantenimento o all'abolizione del contingentamento lattiero: con o senza disciplinamento dei quantitativi, il prezzo d'obiettivo non riveste alcuna utilità in un sistema di mercato funzionante. Per questi motivi l'articolo 29 va abrogato.

Art. 36 Tassa per superamento di contingente

Cpv. 1

Una soppressione del prezzo d'obiettivo (art. 29) esige imperativamente anche un adeguamento dell'articolo 36. Quest'ultimo definisce la tassa per superamento di contingente in funzione del prezzo d'obiettivo (al massimo l'85 per cento del prezzo

d'obiettivo). Se il prezzo d'obiettivo è stato soppresso, l'importo massimo della tassa non può più essere commisurato a esso: di conseguenza ora va stabilito un importo fisso di 60 centesimi al massimo per chilogrammo di latte. Esso corrisponde alla tassa pagata attualmente per ogni chilogrammo di latte supplementare fornito.

Art. 36a (nuovo) Abolizione del contingentamento lattiero

Nell'articolo 36a viene concretizzata la concezione descritta nel numero 2.2.3.1.7 per l'abbandono del contingentamento lattiero. Si compone di tre parti:

Cpv. 1

Nel capoverso 1 è sancito il principio per cui il contingentamento lattiero verrà abolito il 30 aprile 2007. Gli articoli della sezione sull'orientamento della produzione devono di conseguenza essere abrogati per la data proposta, che considera un periodo di preparazione sufficiente per i produttori interessati e la categoria. Con una decisione del Parlamento nella primavera del 2003 e con un'entrata in vigore della legge riveduta il 1° gennaio 2004, tale periodo dura quasi quattro anni. Questo è tra l'altro importante anche per la preparazione tecnico-contingentale dell'abbandono fondata sulla base legale esistente, ad esempio per stabilire termini e modalità delle singole fasi di adeguamento della quantità di contingente. La decisione d'abolizione è così fissata autonomamente. Il diritto internazionale non vi si oppone, neppure un relativo accordo. Nondimeno, con la data proposta in un certo senso si tiene conto del probabile sviluppo del regime delle quote nell'UE. Sempre che questo non venga prolungato oltre il 2008, la Svizzera sopprimerebbe l'orientamento della produzione di diritto pubblico un anno prima dell'UE. Questo vantaggio temporale non gioverebbe solamente a un normale svolgimento in Svizzera, bensì anche a un aumento delle quote di mercato.

Cpv. 2 e 3

Con i capoversi 2 e 3 viene disciplinato l'abbandono graduale del contingentamento lattiero. Obiettivo e scopo di un simile scaglionamento sono, da una parte, di fare in modo che vi sia una transizione morbida verso un periodo senza orientamento della produzione da parte dello Stato e, dall'altra, di dare a certi gruppi di produttori un vantaggio di tempo rispetto a tutti gli altri, così che possano abituarsi prima degli altri alla nuova situazione. Sia per aspetti tecnico-amministrativi, sia per motivi di parità di trattamento e di accettazione politica questa transizione deve però comprendere un lasso di tempo relativamente breve.

Quanto ai gruppi che possono approfittare di un'abolizione anticipata del contingentamento lattiero, occorre distinguere tra quelli che vengono liberati secondo un calendario prestabilito e quelli che, entro un periodo stabilito, possono decidere da soli se vogliono sfruttare l'opportunità offerta. Per entrambe le categorie è necessario un disciplinamento specifico in un capoverso separato.

Il capoverso 2 descrive le cerchie di produttori con calendario prestabilito per l'abolizione del contingentamento lattiero. Il 1° maggio 2005, quindi due anni prima di tutti gli altri, i produttori bio, vale a dire i produttori che sfruttano le loro aziende secondo le direttive dell'agricoltura biologica, verranno liberati dal contingentamento (lett. a). Due sono i motivi in favore di questa procedura. In primo luogo le prospettive per il latte e i latticini da questa produzione sono buone e da parte della domanda in questo settore vi è un certo potenziale di sviluppo. In secondo luogo, le

regole di produzione non consentono un adeguamento quantitativo troppo rapido per singola azienda; l'abolizione non rischia in tal modo di comportare uno sviluppo esagerato del quantitativo totale di latte.

L'abbandono contemporaneo per tutte le regioni del Paese potrebbe avere conseguenze indesiderate per la valorizzazione del latte delle regioni di montagna. Perciò, i produttori le cui aziende appartengono alla regione di montagna o a quella di estivazione vanno liberati dal contingentamento lattiero dal 1° maggio 2006 (lett. b). Per la regione di montagna, nell'ulteriore liberalizzazione sui mercati che si va delineando è importante potersi posizionare con specialità regionali. Questo è un compito che gli interessati devono affrontare indipendentemente dalla questione dell'abbandono. Il rilascio dal contingentamento un anno prima della regione di pianura contribuirà a vincere questa sfida.

Il capoverso 3 apre per contro la possibilità di un'abolizione anticipata se vi sono già accordi sul disciplinamento delle quote. Dopo l'abolizione del contingentamento lattiero, i disciplinamenti di diritto privato tra produttori e trasformatori, oltre al prezzo, dovranno contemplare anche un quantitativo. Qualora organizzazioni riescano internamente a decidere e applicare precedentemente una gestione dei quantitativi di latte, anche i produttori interessati devono potere essere esonerati anticipatamente dal contingentamento. Questo capoverso è formulato quale prescrizione potestativa per due motivi: a seconda del momento in cui si realizza il disciplinamento delle quote delle singole organizzazioni è possibile un'esenzione per il 1° maggio 2005 o il 1° maggio 2006. Dobbiamo inoltre farla dipendere dal fatto che le condizioni elencate alle lettere a-c siano soddisfatte. I produttori vanno esonerati soltanto quando vi è una decisione in merito al disciplinamento delle quote che può effettivamente essere applicata in seno all'organizzazione mediante sanzioni stabilite e sussiste la certezza che non vi sia un incremento della produzione a scapito della valorizzazione del latte effettuata fuori dalle organizzazioni interessate.

In primo luogo questa disposizione deve servire alle organizzazioni che intendono attuare le misure di solidarietà di cui all'articolo 8, a prescindere che siano organizzazioni di categoria o dei produttori. È però anche ipotizzabile che un'organizzazione formata da un grosso valorizzatore del latte e dai suoi fornitori desideri fare uso di tale disposizione. La legge deve perciò essere aperta anche per questi casi.

La concessione di queste possibilità è importante per una transizione armonica a un disciplinamento di diritto privato. Se i partecipanti riescono a stabilire di comune accordo un regime delle quote già prima dell'abolizione del contingentamento lattiero, le ripercussioni per il periodo successivo possono essere positive.

Cpv. 4

Al momento dell'adozione del presente messaggio non è ancora del tutto valutabile come si evolveranno le condizioni quadro economiche; in particolare non è noto come si presenteranno nel 2007 il contesto economico, la situazione congiunturale e la situazione di smercio del latte. Dal momento che la questione di un abbandono del contingentamento da parte dell'UE è ancora senza risposta, l'evoluzione è ancora aperta proprio in un settore che indubbiamente influenzerà la nostra situazione. Si impone quindi per motivi di prudenza di stabilire la data dell'abolizione con una certa flessibilità e di attribuire al Consiglio federale la competenza di differire la data del 30 aprile 2007 e di conseguenza le scadenze fissate nei capoversi 2 e 3.

Art. 38 Supplemento per il latte trasformato in formaggio

Cpv. 2

La base giuridica attuale prevede che nel fissare il supplemento per il latte trasformato in formaggio il nostro Consiglio si regoli sul prezzo d'obiettivo. Con la soppressione di tale prezzo, questa disposizione diventa superflua. Anche in avvenire, nel fissare il supplemento, il nostro Consiglio terrà presenti le risorse finanziarie disponibili.

Art. 39 Supplemento per foraggiamento senza insilati

Cpv. 1

Nella sezione «Sostegno del mercato» (art. 38-42), soltanto il supplemento per foraggiamento senza insilati è disciplinato con una disposizione cogente. Per tutti gli altri ambiti ci viene delegata la competenza (formulazioni potestative) circa le misure di sostegno che intendiamo attuare per via d'ordinanza. Come illustrato, un'abolizione del contingentamento lattiero comporta a lungo termine anche un riesame del sostegno statale del settore lattiero. Nel farlo bisognerà considerare principalmente una possibile conversione parziale di mezzi finanziari di sostegno in altre misure con effetti reddituali comparabili. Affinché possiamo decidere a tempo debito senza disposizioni restrittive in merito a una flessibilizzazione degli strumenti di sostegno del mercato, la formulazione cogente del capoverso 1 va trasformata in una formulazione potestativa.

Art. 42 Importazione di burro

In futuro si potrà rinunciare a un disciplinamento giuridico per l'importazione di burro. Come per altri prodotti, la norma relativa all'importazione può basarsi sulle disposizioni degli articoli 17-25. Il trattamento speciale applicato finora era motivato con la cosiddetta «valvola di sicurezza» rappresentata dall'importazione di burro per la funzionalità del mercato lattiero svizzero.

Nell'ambito della PA 2002, la politica lattiera ha conosciuto una svolta. Insieme alla separazione tra la politica dei prezzi e quella dei redditi, la nuova regolamentazione del mercato lattiero è stato il cardine del nuovo orientamento della politica agricola. In tale contesto, il fatto che la transizione verso il nuovo ordinamento sia avvenuta senza grosse conflittualità riveste un significato eccezionale. Un'attenzione particolare è stata rivolta alla valvola di sicurezza rappresentata dall'importazione di burro e questo ha comportato una formulazione restrittiva del disciplinamento dell'importazione nell'articolo 42.

Mediante le differenze di prezzo tra il burro importato e il burro nazionale, il disciplinamento vigente consente ai gruppi autorizzati all'importazione all'aliquota di contingente doganale più bassa di realizzare profitti contingentali ingenti. I produttori di burro, in pratica l'organizzazione di categoria Burro (OCB) incaricata dell'importazione, alimentano con questi profitti (prelievi all'importazione) un fondo di diritto privato «importazione di burro». Il fondo è amministrato dall'OCB, l'afflusso di mezzi e il loro impiego esclusivo per misure di sostegno al settore lattiero (soprattutto a favore del settore Burro) sono decisi e controllati dall'UFAG. Per garantire la trasparenza e i controlli, le informazioni circa il fondo summenzionato (ampiezza dei mezzi, misure sostenute ecc.) saranno fornite nel messaggio sul consultivo dello Stato o in un'altra pubblicazione adeguata (rapporto annuale OCB).

Il regime di importazione del burro regolato da una gestione relativamente severa dei quantitativi è in sostanza possibile soltanto perché la Svizzera, nell'ambito dell'accordo OMC per il latte e i latticini, ha notificato un contingente doganale aggregato di 527 000 tonnellate di equivalenti di latte e si è in tal modo assicurata un alto livello di flessibilità.

La cerchia degli eventi diritto all'importazione, limitata dalla prestazione richiesta all'interno del Paese, e la conseguente possibile alimentazione di un fondo «importazione di burro» non è priva di problemi sia dal punto di vista del diritto della concorrenza sia da quello politico-finanziario. È ciò che risulta pure da un'inchiesta informale preliminare sugli statuti dell'OCB promossa dalla Commissione della concorrenza. D'altro lato deve essere mantenuta la «valvola di sicurezza» rappresentata dall'importazione di burro con il suo effetto stabilizzante sul mercato. Nel caso di un'abolizione del contingentamento lattiero e di un'eventuale ristrutturazione del sostegno del prezzo del latte, il problema si porrebbe diversamente. Anche in vista della liberalizzazione graduale del commercio del formaggio con l'UE nell'ambito dell'accordo bilaterale, devono essere creati i presupposti affinché il burro continui a essere inserito nel processo di riforma agricola nell'interesse della competitività del settore lattiero.

Una gestione prudente dell'importazione di burro continua a essere importante per la stabilità del mercato lattiero svizzero e di conseguenza per i prezzi del latte applicati dai produttori. Con la rinuncia a inserire nella legge disposizioni giuridiche speciali in materia di importazioni non si spalancano assolutamente le porte a importazioni di burro indesiderate. Si segnala però che oggi un approvvigionamento disciplinato del mercato è attuabile anche senza disposizioni speciali. Inoltre, con la modifica viene garantita quella flessibilità che permette di reagire tempestivamente agli sviluppi recenti. In particolare in caso di abbandono del contingentamento lattiero, i disciplinamenti restrittivi in materia di importazione di burro non sarebbero conformi al mercato.

Anche in futuro le quote di contingente doganale dovranno essere assegnate ai produttori di burro e alle aziende produttrici di formaggio fuso subordinatamente a una precedente prestazione all'interno del Paese. L'assegnazione, per quanto riguarda i produttori di burro (4 aziende), riveste un significato secondario in quanto essi hanno trasferito pienamente il diritto all'importazione alla loro organizzazione di categoria. L'OCB, a sua volta, distribuisce questo burro importato ai suoi membri a seconda del loro fabbisogno e alle condizioni previste per il burro svizzero. Il disciplinamento garantisce che l'importazione effettiva di burro sia limitata alla copertura delle esigenze di mercato. Il burro importato a basso prezzo facilita alle aziende produttrici di formaggio il superamento dell'handicap del costo elevato della materia prima nel commercio d'esportazione.

Per il prossimo futuro la «valvola di sicurezza» rappresentata dall'importazione di burro dovrà così potere continuare a svolgere la sua funzione di stabilizzazione del mercato. L'abrogazione del disciplinamento giuridico speciale assicura per contro l'accesso al diritto all'importazione e che il contingente doganale parziale «burro», dopo l'abolizione del contingentamento lattiero, possa venire assegnato diversamente, ad esempio mediante la procedura di vendita all'asta. In questo modo si terrà conto tempestivamente della probabile evoluzione nei prossimi anni della norma specifica relativa all'importazione di burro.

Art. 43 Obbligo di notifica

Cpv. 3 (nuovo)

La proposta di un completamento dell'articolo 43 è in relazione con l'abolizione del contingentamento lattiero ed è pensata quale misura collaterale per il periodo successivo. Essa parte dal presupposto che sono in ogni caso necessari provvedimenti a livello di diritto privato al fine di potere continuare a tenere sotto controllo il quantitativo di latte e che a tale scopo occorrono anche misure di sostegno di diritto pubblico.

Ogni acquirente di latte conclude con i suoi fornitori un contratto d'acquisto di latte. Al momento del passaggio alla nuova organizzazione del mercato il 1° maggio 1999 sono venuti meno l'obbligo di fornitura e l'obbligo di acquisto. Già oggi, di conseguenza, solamente con un relativo contratto il singolo produttore può essere sicuro di potere effettivamente vendere il latte che ha prodotto nel quadro del contingente esistente; d'altro canto, il valorizzatore del latte deve parimenti assicurarsi la sua materia prima mediante un contratto. Questo aspetto rimarrà perciò il punto di partenza per ogni futuro disciplinamento delle quote. Sono ipotizzabili diverse maniere di procedere; sono altresì possibili diversi tipi di contratto. In tale contesto, in futuro i partner contrattuali dovranno viepiù impegnarsi nella questione del quantitativo fornito: ne risulterà una certa sicurezza, nell'interesse reciproco.

È importante che gli attori del mercato possano ottenere una visione d'insieme sulla situazione dei quantitativi. Assicurare una sufficiente trasparenza in merito sostiene perciò in maniera sensata gli sforzi verso una gestione dei quantitativi di latte. Preoccuparsi della trasparenza può perfino essere considerato come un compito dello Stato poiché a livello privato è difficile raggiungere questo scopo. La presente proposta copre questo settore nel senso che l'organo incaricato appronterà le informazioni dal profilo statistico e orienterà periodicamente le cerchie interessate, innanzitutto gli attori del mercato, in merito ai quantitativi contrattuali fissati complessivamente per un determinato lasso di tempo.

Questa prescrizione dovrebbe entrare in vigore solamente dopo l'abolizione dell'orientamento della produzione da parte dello Stato. Dal momento che la competenza di fissare la data di entrata in vigore è attribuita al nostro Consiglio, abbiamo di conseguenza la possibilità di soddisfare tale richiesta.

2.2.4 Economia zootecnica

2.2.4.1 Situazione iniziale e impostazione

2.2.4.1.1 Importazione di carne

Nei dibattiti per la revisione totale della LAgr (PA 2002), la ripartizione del contingente doganale per la carne è stata molto controversa. Per questo motivo, oltre alle disposizioni generali sull'importazione di prodotti agricoli (art. 1725 LAgr) si è deciso di iscrivere nell'articolo 48 LAgr una norma specifica relativa all'importazione di carne. Secondo questa disposizione, il contingente doganale deve essere assegnato di massima in base a una prestazione all'interno del Paese che va fornita precedentemente (art. 48 cpv. 1 e 2 LAgr). Il numero degli animali macellati all'interno del Paese rappresenta il criterio principale per il calcolo di questa prestazione interna (art. 48 cpv. 1 LAgr):

- Il 90 per cento delle importazioni di carne bovina è ripartito in base al numero delle macellazioni, il 5 per cento in base agli acquisti liberi sui mercati pubblici controllati e il 5 per cento in base agli acquisti di rognoni.
- Le importazioni di carne d'agnello sono ripartite per il 90 per cento in base al numero delle macellazioni e per il 10 per cento in base agli acquisti liberi sui mercati pubblici controllati.
- Per le importazioni di carne equina, caprina e suina (in mezzene), si tiene conto soltanto del numero delle macellazioni quale criterio di assegnazione.
- Le importazioni di carne di pollame avvengono dopo gli acquisti di carne di pollame indigena dalle aziende di macellazione.
- Il 100 per cento delle importazioni di muscoli di manzo è ripartito in base al quantitativo di muscoli di manzo di animali indigeni, preparati e salati.

Nel 2001, le categorie di carni e di preparati di carni sono state assegnate per la prima volta secondo i nuovi criteri. Secondo l'articolo 48 capoverso 4 L'Agr, per l'assegnazione di determinati prodotti il nostro Consiglio può prevedere la vendita all'asta. Facciamo uso di questa possibilità negli articoli 30-32 dell'ordinanza sul bestiame da macello⁶¹. L'assegnazione delle quote di contingente doganale per carne secca essicata all'aria (187 tonnellate), conserve di carne di manzo (770 tonnellate), prosciutto crudo essicato all'aria (583 tonnellate), prosciutto in scatola e prosciutto cotto (71 tonnellate) e insaccati (3148 tonnellate) avviene mediante vendita all'asta secondo licitazione⁶² da parte dell'UFAG.

Politica della concorrenza

Ultimamente la Commissione della concorrenza ha più volte espresso le sue preoccupazioni riguardo alla competitività del disciplinamento attuale dell'importazione di carne. Per essa, la ripartizione delle quote di contingente doganale commisurata alla prestazione all'interno del Paese nei contingenti doganali parziali numero 5.7 (altra carne prevalentemente prodotta con foraggio grezzo, di manzo [inclusi rognoni /High-QualityBeef], cavallo, pecora e capra) e numero 6.4 (altra carne prodotta prevalentemente con mangime concentrato [soprattutto carne di pollame e carne suina in mezzene]) è insoddisfacente ai fini della competitività. Ancora di recente, in un giudizio sulla fusione di due grandi società nel settore delle carni di pollame, la Commissione in questione ha criticato il fatto che l'assegnazione di contingenti doganali in base a una prestazione all'interno del Paese consolidi le strutture esistenti.

Studio del PF di Zurigo

Già nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT, l'adozione della prestazione all'interno del Paese quale criterio per la ripartizione dei contingenti doganali era stata in generale contestata. Da allora, questa forma di ripartizione è regolarmente criticata nel quadro dell'OMC. Nell'imminenza dell'avvio delle trattative agricole con l'OMC, l'UFAG ha incaricato l'Istituto di agronomia del Politecnico federale di Zurigo (IAW) di effettuare uno studio inerente alle regole d'accesso al mercato. In esso si intendevano tra l'altro mostrare le ripercussioni sull'accesso al mercato delle mo-

⁶¹ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente il mercato del bestiame da macello e della carne (Ordinanza sul bestiame da macello, OBM); RS **916.341**

⁶² Nella procedura di licitazione le quote di contingente doganale vengono assegnate partendo dal maggiore prezzo offerto. Il prezzo della delibera da pagare corrisponde al prezzo offerto.

difiche del modo di ripartizione dei contingenti doganali nonché le alternative alle norme finora adottate per tale accesso. Nel giugno del 2000 lo IAW del PF di Zurigo ha presentato il suo rapporto⁶³. L'analisi economica delle ripercussioni dei dazi e dei contingenti doganali ha rilevato quanto segue:

- Una protezione doganale imperniata sui dazi comporta oneri economici minori che non l'adozione di contingenti doganali. Ciò vale in particolare per i contingenti doganali gravati da elevati tassi fuori contingente.
- La mancanza di competitività è causa di inefficienza e comporta costi economici supplementari (problema dell'efficienza). Per questo motivo i contingenti doganali dovrebbero essere trasformati in veri e propri dazi doganali. Questa era pure l'intenzione originaria dell'Uruguay Round.
- Barriere doganali troppo alte fanno sì che anche i settori a valle dell'agricoltura siano protetti e poco concorrenziali. Se la concorrenza non funziona più a tutti i livelli del mercato agricolo sorgono margini supplementari che danneggiano consumatori e produttori.
- Dal punto di vista economico anche la prestazione all'interno del Paese comprende un elemento del mercato in quanto soltanto chi acquista anche prodotti interni può fruire di un diritto d'importazione. Se funziona, la concorrenza si estende pure ai diritti di importazione. Il punto cruciale è di sapere se la concorrenza funziona.

L'alta concentrazione sui settori a valle dell'agricoltura come pure l'accesso limitato ai diritti d'importazione (criteri per la prestazione all'interno del Paese) motivano l'imperfezione della concorrenza. Se la concorrenza funziona solamente in maniera incompleta ne derivano non soltanto rendite contingenti bensì margini supplementari a scapito di consumatori e produttori. Per queste ragioni si cercano alternative, ad esempio sul mercato della carne.

Rispetto al sistema della prestazione all'interno del Paese, la vendita all'asta è considerata un modo di ripartizione più competitivo. L'argomentazione secondo cui il prezzo che gli importatori devono pagare allo Stato in occasione di queste aste rappresenta un ulteriore aggravio è valutata nel seguente modo nello studio dello IAW del PF di Zurigo:

- Dal punto di vista economico i ricavi delle aste non sono un ulteriore aggravio che influenza il commercio. Gli importatori sono pronti a pagare per un contingente solamente perché, grazie alla limitazione dei quantitativi importati, essi possono esigere un prezzo maggiore all'interno del Paese. Una vendita all'asta di quote non fa quindi aumentare il prezzo dei prodotti importati; essa provoca semplicemente un trasferimento delle rendite dagli attuali attori allo Stato.

Titolari di quote del contingente doganale

Come mostra la seguente tavola, le quote del contingente doganale assegnate in base a una prestazione all'interno del Paese si concentrano su poche persone fisiche o giuridiche.

⁶³ Jörin R., Die Regelung des Marktzutritts, Theorie, PF Zurigo, giugno 2000; online sotto www.blw.admin.ch (Tema «Politica agricola» - Valutazione).

Prodotto	Numero di titolari di quote del contingente doganale (TQCD)		Quota % del maggiore TQCD		Numero di TQCD che detengono assieme >50% delle quote del contingente doganale	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Carne di pollame*	95	103	38.660	35.7163	2	2
Carne di capretto	28	28	29.9631	28.9181	3	4
Carne d'agnello	238	218	5.8620	6.3699	13	12
Carne equina	30	30	18.3293	21.4835	5	4
Muscoli di manzo	131	149	27.3996	23.2344	3	3
Carne bovina	851	785	8.8745	7.8899	15	14
Carne suina (mezzene)	535	482	9.2793	9.9135	8	8

Fonte: UFAG * anni 2000 e 2001

Per i muscoli di manzo preparati, le tre maggiori ditte dispongono assieme di oltre il 50 per cento delle quote del contingente doganale. Una concentrazione analogamente elevata si ritrova per la carne equina e di capretto, in quanto nel periodo di contingentamento 2002 quattro ditte hanno ricevuto assieme oltre il 50 per cento delle quote del contingente doganale. Particolarmente grande è la concentrazione delle importazioni anche nel settore delle carni di pollame: due ditte hanno effettuato oltre il 60 per cento delle importazioni complessive.

Rendite contingentali

Le differenze di prezzo molto elevate, per quanto riguarda in particolare le parti speciali (lombi/rognoni di manzo/vitello/HighQualityBeef, muscoli di manzo preparati per la produzione di carne secca), tra la merce importata e la merce indigena consente utili notevoli a coloro che sono autorizzati a importare all'aliquota di dazio più bassa (aliquota di dazio del contingente). Conformemente a calcoli interni all'amministrazione, le rendite contingentali⁶⁴ massime possibili dovrebbero ammontare annualmente a un ordine di grandezza di 300 milioni di franchi. Non è stato finora possibile accertare in quale misura tali rendite contingentali massime rimangono presso gli importatori una volta dedotti in particolare i costi per la logistica e in quale misura vengono passate ai consumatori, servendo così alla riduzione dei prezzi della carne indigena (prezzo misto). Come illustrato sopra, la questione dipende dal funzionamento della concorrenza.

Vendita all'asta

Proponiamo l'introduzione della vendita all'asta secondo la procedura del prezzo offerto, considerandola un tipo di ripartizione economicamente sensata, più conforme alle regole della concorrenza e trasparente. In questo modo teniamo conto della

⁶⁴ Quantità di carne importata in un anno civile all'aliquota di contingente doganale moltiplicata per la differenza tra il prezzo di vendita all'ingrosso svizzero dei prodotti importati e il prezzo d'importazione (incl. dazi, tasse di diritto veterinario, costi di trasporto da Basilea a Berna e costi amministrativi, di magazzino e del servizio esterno dell'importatore e del grossista). Non sono state considerate le importazioni di animali da macello vivi, dei contingenti doganali parziali «specialità di carne» e «insaccati» venduti all'asta e le importazioni nell'ambito del traffico di perfezionamento.

critica esposta sopra, dei risultati dello studio della IAW del PF di Zurigo e delle esperienze positive in relazione con la vendita all'asta dei contingenti doganali parziali per insaccati e specialità di carne.

L'obiettivo che si prefigge il nuovo sistema di ripartizione consiste nel mantenere l'adeguata protezione alla frontiera per la carne e nel ripartire i contingenti doganali secondo criteri più conformi alle regole della concorrenza. I contingentamenti tariffari dell'OMC di 22 500 tonnellate lorde di carne prodotta prevalentemente sulla base di foraggio grezzo («carne rossa») e di 54 500 tonnellate lorde di carne prodotta prevalentemente sulla base di foraggio concentrato («carne bianca») costituiranno anche in avvenire il quadro di politica economica estera per le importazioni all'aliquota di dazio del contingente.

Il nuovo tipo di ripartizione (vendita all'asta secondo la procedura del prezzo offerto da parte dell'UFAG) dovrebbe condurre a una concorrenza più accentuata tra gli importatori, dato che con l'attuale principio della prestazione all'interno del Paese la cerchia degli aventi diritto all'importazione è limitata. Ora dovrebbe essere possibile per tutti gli attori del mercato acquisire direttamente quote di contingente doganale e in tal modo non dipendere più dai titolari di quote di contingente doganale, che hanno ottenuto dette quote mediante il sistema della prestazione all'interno del Paese. In questa maniera le strutture consolidate diventano più flessibili e vengono posti sotto pressione i margini dei livelli a valle dell'economia della carne e ridotte le rendite contingentali che non sono più assegnate. Ne dovrebbero approfittare sia i produttori sia i consumatori.

Dal periodo di contingentamento 2005 tutte le categorie di carne e di preparati di carni (ad es. lombi/rognoni di manzo/vitello, carne d'agnello e carne equina, carne di pollame, carne suina in mezzene) finora assegnate secondo la prestazione all'interno del Paese dovranno essere gradualmente vendute all'asta. È previsto di vendere all'asta secondo la procedura del prezzo offerto nel 2005 un terzo e nel 2006 due terzi di questi quantitativi importati. I quantitativi contingentali non venduti all'asta nel 2005 e nel 2006 verranno ripartiti dall'UFAG nel quadro dell'attuale sistema della prestazione all'interno del Paese e svincolati periodicamente mediante decreto una volta sentite le cerchie interessate e alla luce della situazione man mano riscontrabile sul mercato. Dal 2007 l'UFAG venderà all'asta secondo la procedura del prezzo offerto in varie tranche per anno civile tutti i contingenti doganali parziali una volta sentite le cerchie interessate e alla luce della situazione man mano riscontrabile sul mercato.

La vendita all'asta di tutti i contingenti doganali parziali di carne porta nuove entrate alla Cassa generale della Confederazione. Nell'ottica odierna ci si aspetta i seguenti ordini di grandezza: 50 milioni di franchi per il periodo di contingentamento 2005; 100 milioni di franchi per il periodo di contingentamento 2006; 150 milioni di franchi dal periodo di contingentamento 2007. Una parte delle somme menzionate matura nell'anno precedente il relativo periodo di contingentamento poiché la procedura di vendita all'asta viene svolta prima delle importazioni, che non possono essere effettuate prima del pagamento dei prezzi d'aggiudicazione. In contropartita, la Confederazione si assume il cofinanziamento dei costi, dovuti all'ESB, dello smaltimento degli scarti della macellazione, per un ammontare di 35 milioni di franchi nel 2004 e di 48 milioni di franchi al massimo dal 2005 (cfr. Parte IV del presente messaggio). Si rinuncia volutamente a una destinazione vincolata, non essendo in accordo con le direttive di politica finanziaria della Confederazione.

2.2.4.1.2 Classificazione della qualità

L'articolo 49 L'Agr incarica il nostro Consiglio di stabilire criteri per classificare la qualità esclusivamente del bestiame macellato. Per contro, basandoci sull'articolo 51 L'Agr possiamo incaricare organizzazioni private di classificare secondo la qualità animali vivi e macellati. Abbiamo fatto uso di questa competenza e di conseguenza l'UFAG, mediante un accordo di prestazione, ha incaricato Proviande, per ora sino alla fine del 2003, di classificare la qualità del bestiame macellato delle specie bovina, suina, equina, ovina e caprina in grandi aziende di macellazione e degli animali vivi delle specie bovina e ovina sui mercati pubblici controllati. Oggi già oltre l'80 per cento di tutti gli animali della specie bovina e circa il 70 per cento di tutti gli animali della specie ovina viene macellata in queste aziende di macellazione. Questo significa che dopo la macellazione in tali grandi aziende viene nuovamente giudicata la qualità di un gran numero di animali delle specie bovina e ovina classificati sui mercati pubblici controllati.

Con l'introduzione della vendita all'asta del 100 per cento dei contingenti doganali dal 2007 si dovrebbe eliminare questo doppiopione, facendo giudicare da quel momento la qualità delle carcasse soltanto nelle grandi aziende di macellazione, mediante un accordo di prestazione con una o più organizzazioni private.

2.2.4.1.3 Fondo per la carne e cassa di compensazione dei prezzi delle uova

Nelle linee direttive sulle finanze federali del 4 ottobre 1999, abbiamo stabilito quale principio di bilancio che «occorre evitare di vincolare le entrate e di liberare i fondi per scopi precisi. Le destinazioni vincolate limitano il margine d'azione per la formulazione di priorità di politica fiscale e favoriscono inoltre lo spreco. In caso di liberazioni di fondi si perde in particolare la trasparenza». Attualmente circa 16 milioni di franchi l'anno derivati da quote di contingente doganale vincolate finiscono nel fondo per la carne e 12 milioni di franchi nella cassa di compensazione dei prezzi delle uova e dei prodotti di uova (PAKE).

In accordo con queste direttive di politica finanziaria, il fondo per la carne e la cassa di compensazione dei prezzi delle uova dovrebbero essere soppressi. Nel momento della loro soppressione, tutti i saldi, attivi o passivi, dei due fondi saranno iscritti a credito o a debito della Cassa generale della Confederazione. Una volta revocata la destinazione vincolata, la Confederazione mette a disposizione le risorse finanziarie richieste dalle misure nei diversi settori. Con questo tipo di finanziamento migliora la flessibilità del limite di spesa nel periodo quadriennale, che attualmente non è data perché le spese devono sempre essere commisurate alle entrate.

2.2.4.1.4 Sgravo, sgombero e sorveglianza del mercato

Sgravo del mercato

Attualmente i provvedimenti di sgravo del mercato sono retti da condizioni diverse, ovvero per il versamento di contributi. In base all'articolo 50 L'Agr, i contributi ai provvedimenti di sgravo del mercato possono essere versati in caso di eccedenze

stagionali o di eccedenze temporanee di altro tipo. Per contro, secondo l'articolo 51 LAgr il nostro Consiglio può incaricare organizzazioni private di organizzare campagne per sgravare il mercato in caso di fluttuazioni stagionali dell'offerta. Inoltre, non è prevista alcuna limitazione temporale dei provvedimenti. Non si può perciò escludere del tutto il pericolo che provvedimenti di sgravio del mercato da parte dello Stato possano portare a eccedenze strutturali.

Basandosi sull'articolo 51 LAgr, il nostro Consiglio può incaricare organizzazioni private di organizzare ed eseguire provvedimenti di sgravio del mercato. Abbiamo fatto uso di questa competenza, per cui l'UFAG, mediante un accordo di prestazione, ha incaricato Proviande, per ora sino alla fine del 2003, dell'esecuzione dei relativi compiti.

La modifica proposta degli articoli 50 e 51 LAgr si prefigge, da un lato, di armonizzare la terminologia e, dall'altro, di limitare nel tempo i provvedimenti di sgravio del mercato. Il legislatore può così inviare segnali più chiari riguardo agli interventi sul mercato. La limitazione temporale fa sì che il mercato non possa più essere permanentemente sgravato in caso di eccedenze stagionali. In questo modo si tiene parzialmente conto della critica dello IAW del PF di Zurigo, che ha valutato i provvedimenti (cfr. Parte II del presente messaggio, n. 2.2.4). Per impedire improvvisi crolli dei prezzi vanno mantenute le azioni di immagazzinamento (congelamento a termine di carne) e di vendita a prezzo ridotto (materie prime a prezzo ridotto per la fabbricazione di carne secca e di prosciutto secco essiccato all'aria).

Sgombero e sorveglianza del mercato

Basandosi sull'articolo 51 LAgr il nostro Consiglio può parimenti incaricare organizzazioni private di sgomberare il mercato e di sorvegliare l'andamento dei mercati pubblici e dei macelli. Abbiamo fatto uso di questa competenza, per cui l'UFAG, mediante un accordo di prestazione, ha incaricato Proviande, per ora sino alla fine del 2003, dell'esecuzione dei relativi compiti. Lo sgombero dei mercati pubblici controllati e dei macelli non costituisce veri e propri provvedimenti di sgravio del mercato. È piuttosto una garanzia di smercio per animali da macello delle specie bovina e ovina e per carcasse di animali delle specie bovina, suina, equina e caprina, limitata nel tempo e applicabile esclusivamente in caso di eccedenze stagionali o di eccedenze temporanee di altro tipo.

Come mostra la seguente tavola, lo sgombero dei mercati pubblici controllati è molto meno importante di quanto si asserisce continuamente.

Importanza dello sgombero dei mercati pubblici

Tavola 18

	Macellazioni			Animali ammessi			Animali assegnati		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Bestiame grosso	409 493	355 095	370 813	87 981	79 108	73 014	3 842	2 917	3 020
Vitelli	333 447	299 858	308 864	48 552	52 261	52 600	1 565	164	60
Pecore/Agnelli	316 082	283 876	298 617	87 321	48 614	51 104	0	292	2 223
Agnelli da pascolo	–	–	–	20 482	15 239	13 600	0	161	464

Fonte: USC

I 3020 capi di bestiame grosso assegnati nel 2001 nel quadro dello sgombero del mercato rappresentavano appena l'1 per cento circa rispetto all'insieme delle macellazioni di bestiame grosso. Occorre poi segnalare che oggi vi sono diversi Cantoni che sostengono con contributi l'ammissione di animali sui mercati pubblici. Dal gennaio 2002, inoltre, i commercianti di bestiame da macello riprendono in ogni momento sui mercati pubblici, al prezzo di mercato usuale, gli animali da macello non venduti liberamente. Questa garanzia di smercio per gli animali da macello sui mercati pubblici al di fuori delle fasi di eccedenze stagionali o di eccedenze temporanee di altro tipo poggia su un accordo di diritto privato tra l'USC e l'Associazione svizzera negozianti di bestiame.

Lo sgombero del mercato nei macelli non è mai stato attuato dall'organizzazione incaricata (Proviande) neppure in occasione della maggiore crisi di smercio del grosso bestiame da macello nel 2001. Questa scelta è stata motivata affermando che tale misura non era attuabile in pratica.

Con l'introduzione della vendita all'asta del 100 per cento dei contingenti doganali dal 2007 decade l'obbligo di sgombero dei mercati pubblici e dei macelli da parte dei titolari delle quote di contingenti doganali, poiché da quell'anno tali quote non verranno più assegnate in base a una prestazione all'interno del Paese. Dal 2007 risulteranno perciò superflui accordi di prestazione con organizzazioni private che disciplinano lo svolgimento e l'organizzazione dei mercati pubblici, la garanzia dello sgombero del mercato e la sorveglianza dell'andamento di tali mercati e dei macelli.

2.2.4.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 48 Ripartizione dei contingenti doganali

Come avveniva finora, insaccati e specialità di carne (ad es. carne secca di animali della specie bovina e prosciutto secco) verranno annualmente vendute all'asta in una tranche dall'UFAG secondo la procedura del prezzo offerto.

Per la carne, dall'anno di contingentamento 2005 le quote di contingente doganale assegnate finora in base a una prestazione all'interno del Paese dovrebbero gradualmente essere vendute all'asta dall'UFAG secondo la procedura del prezzo offerto. Concretizzeremo questa transizione nell'ordinanza sulle importazioni agricole⁶⁵ e nell'ordinanza sul bestiame da macello⁶⁶. Per un'attuazione senza intoppi, dovremo stabilire contingenti doganali parziali all'interno dei contingenti doganali «carne bianca» e «carne rossa» e, se necessario, quantitativi indicativi all'interno dei contingenti doganali parziali. Questo porterà a una suddivisione più accurata dei contingenti doganali nell'ordinanza sulle importazioni agricole di quanto non sia il caso attualmente. Ci rifaremo alle importazioni medie degli anni passati per stabilire i contingenti doganali parziali, ovvero i quantitativi indicativi. I quantitativi indicativi annui servono da grandezza di riferimento. Si prevede di vendere all'asta, per l'anno di contingentamento 2005 un terzo, per l'anno di contingentamento 2006 due terzi e dal 2007 la totalità dei contingenti doganali parziali e dei quantitativi indicativi.

⁶⁵ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'importazione di prodotti agricoli (Ordinanza sulle importazioni agricole, OIAgr); RS **916.01**

⁶⁶ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente il mercato del bestiame da macello e della carne (Ordinanza sul bestiame da macello, OBM); RS **916.341**

Questi quantitativi dovrebbero essere venduti all'asta dall'UFAG in diverse tranche per anno civile. Lo scaglionamento temporale e l'entità delle tranche verranno stabiliti a seconda del mercato interessato e della situazione sul mercato.

Il capoverso 2 stipula le eccezioni dalla vendita all'asta. Frattaglie commestibili per l'industria delle conserve per animali e per la fabbricazione di gelatina (ex 0206), carne e frattaglie commestibili, farina e polvere essiccata e commestibile di carne e frattaglie di pollame (ex 0210), alimenti dietetici e per bambini (ex 1602) e pâté e granulati di carne per la fabbricazione industriale di minestre e salse istantanee (ex 0210/1602) possono continuare a venire importati senza limitazioni quantitative all'aliquota di dazio del contingente.

Art. 50 Contributi a provvedimenti di sgravio del mercato della carne

La nuova formulazione stabilisce che i contributi per finanziare provvedimenti di sgravio del mercato vengano finanziati dalla Cassa generale della Confederazione. In questo modo si ridisciplina unicamente la provenienza dei mezzi finanziari, il loro ammontare rimane tuttavia sostanzialmente uguale.

Con una limitazione temporale dei provvedimenti di sgravio del mercato, il legislatore può inviare segnali più chiari riguardo agli interventi sul mercato. In questo modo è possibile ridurre ulteriormente il pericolo che provvedimenti di sgravio del mercato da parte dello Stato possano portare a eccedenze strutturali.

Art. 51 Delega di compiti pubblici

Cpv. 1 e 2

Il capoverso 1 lettera a viene formulato analogamente all'articolo 50, nel senso che anche le eccedenze stagionali o le eccedenze temporanee di altro tipo possono essere prese in considerazione quale premessa per un intervento. L'attuale lettera b nel capoverso 1 può essere abrogata poiché dal 2007 il 100 per cento dei contingenti doganali verrà venduto all'asta e di conseguenza decadrà la sorveglianza dell'andamento di mercato connessa con lo sgombero dei mercati pubblici e dei macelli. La nuova lettera b nel capoverso 1 viene formulata analogamente all'articolo 49, nel senso che la classificazione della qualità viene limitata al bestiame macellato. Nel capoverso 2, in conseguenza della modifica dell'articolo 50, dev'essere stralciato il rinvio «mediante il fondo per la carne».

Art. 52 Contributi per sostenere la produzione di uova indigene

Analogamente all'articolo 50, la destinazione vincolata viene abolita anche per quanto riguarda le uova e i prodotti di uova, così che ora i mezzi per i contributi possono venire messi a disposizione dalla Cassa generale della Confederazione. Nell'ambito del sostegno alla produzione di uova indigene nelle aziende contadine occorre, come finora, promuovere le aziende che detengono ovaiole in modo particolarmente rispettoso degli animali. Dal 1° gennaio 2002 vengono versati contributi agli investimenti per trasformazioni e nuove costruzioni destinate a sistemi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali. Questa misura è limitata fino alla fine del 2006. Occorre inoltre, come finora, cofinanziare i provvedimenti di valorizzazione (ad es. azioni di spezzatura e azioni di vendita a prezzo ridotto) in situazioni di eccedenze (ad es. dopo Pasqua).

Art. 53 Finanziamento della cassa di compensazione

A seguito delle modifiche nell'articolo 52 il presente articolo può essere abrogato.

Art. 187b (nuovo) Disposizioni transitorie relative alla modifica del ...

Cpv. 1

Nel capoverso 1 viene posta la base giuridica per il graduale passaggio dal sistema della prestazione all'interno del Paese alla vendita all'asta dal 2005. Questo concerne le categorie di carne e di preparati di carni quali carne bovina, carne equina, carne ovina, carne caprina e carne suina. Per i contingenti doganali parziali di specialità di carne e insaccati, questa disposizione transitoria non porta ad alcuna modifica poiché già oggi viene venduto all'asta l'intero quantitativo.

Cpv. 2

Con il capoverso 2 si fa in modo che la sorveglianza dell'andamento dei mercati pubblici e dei macelli e la classificazione della qualità di animali vivi sui mercati pubblici rimangano garantite fino alla soppressione dello sgombero del mercato il 1° gennaio 2007.

2.2.5 Produzione vegetale

Gli adeguamenti legislativi proposti nell'ambito della produzione vegetale riguardano esclusivamente il settore frutta e verdura (art. 58 LAgr).

2.2.5.1 Situazione iniziale e impostazione

Nell'ambito della PA 2002, le disposizioni del settore frutta sparse in diverse legislazioni sono state raccolte nella nuova LAgr. Le misure destinate alla valorizzazione della frutta per sidro non hanno subito alcun adattamento essenziale. Entro i limiti fissati dagli impegni GATT/OMC, la Confederazione partecipa finanziariamente all'esportazione in particolare di succo concentrato di frutta a granelli e di prodotti a base di ciliege. A tal fine è impiegato il 90 per cento delle risorse federali disponibili. Sebbene la categoria fornisca un contributo finanziario notevole per lo smercio delle eccedenze di produzione, la forma attuale di sostegno del mercato non è certamente una soluzione avanzata. Come in passato, si registrano notevoli eccedenze di produzione. Sul mercato internazionale, i succhi concentrati di frutta a granelli hanno segnato un crollo dei prezzi in seguito all'avvento di nuovi concorrenti più competitivi. Il sostegno con sovvenzioni all'esportazione limitato al settore della frutta conduce perciò in un vicolo cieco.

Nonostante la forte concorrenza è ancora possibile, mediante alternative di produzione adeguate, conquistare quote sul mercato svizzero e nuovi mercati di esportazione nel segmento frutta. Inoltre, il riorientamento su nuovi canali di smercio, attualmente approvvigionati con importazioni, contribuisce a ridurre le eccedenze esportate con contributi. Ciò è per esempio possibile sostituendo le colture di ciliege in parte con varietà precoci o tardive e le colture di mele con tipi di frutta poco piantati in Svizzera. Di simili riconversioni si gioveranno per finire anche gli alberi

da frutto ad alto fusto, il cui raccolto oggi subisce la concorrenza dei prodotti declassati provenienti da frutteti.

Spesso, a causa degli elevati rischi tecnici ed economici, simili colture alternative trovano difficoltà a raggiungere quantitativi produttivi regolari e sufficienti. Di conseguenza sono poco interessanti per il commercio all'ingrosso. Nel senso di un aiuto iniziale, le iniziative di gruppi di produttori vanno perciò sostenute, al fine di raggiungere, per la commercializzazione, un volume più consono alla domanda. Con questo incentivo si intende dare slancio alla categoria. L'ammodernamento della coltivazione delle albicocche nel Cantone Vallese, che la Confederazione ha sostenuto finanziariamente prima dell'introduzione di PA 2002, ne è un esempio riuscito.

All'insegna della parità di trattamento queste disposizioni dovrebbero estendersi anche al settore ortaggi, sebbene le possibilità di attuazione siano più limitate rispetto al settore della frutta. Potrebbe ad esempio essere considerata meritevole di sostegno la sostituzione di frutteti con colture di ortaggi pluriennali quali gli asparagi. Potrebbe parimenti risultare sensato sostenere con un aiuto iniziale produzioni innovative a livello di commercializzazione se per il frutto o l'ortaggio in questione non vi è alcuna protezione doganale.

Le nuove misure per adeguare la produzione alle esigenze del mercato sono previste quale completamento delle misure esistenti. Si tratta nella fattispecie di promuovere con incentivi mirati le conversioni di produzione e le produzioni innovative. Per concedere il sostegno bisognerà stabilire rigidi e restrittivi presupposti e condizioni a livello di ordinanza (cfr. anche commento dell'art. 58 LAgri); l'obiettivo consiste nel limitare le sovvenzioni a quelle aziende che si focalizzano su segmenti di mercato nei quali finora sono stati offerti prodotti esteri. Viene così escluso un sostegno globale alle nuove coltivazioni, che modificherebbe in primo luogo la situazione di concorrenza tra le colture indigene. Inoltre, le disposizioni dovrebbero essere limitate al settore della produzione, sebbene nell'UE il sostegno dell'adeguamento dell'offerta alle esigenze dei mercati includa anche le strutture di commercializzazione. Spetta ai gruppi che ne fanno richiesta proporre misure adeguate.

2.2.5.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 58 Frutta e verdura

Cpv. 1

Questo capoverso corrisponde alle attuali disposizioni della legge. I due capoversi 1 e 2 esistenti sono riuniti. La forma attuale di sostegno del mercato, in particolare le misure interne riguardanti il deposito di concentrato di succo di frutta a granelli è fondato su queste disposizioni. Su questa base legale può essere sostenuta la valorizzazione della frutta a granelli, della frutta a nocciolo, dei loro derivati e dell'uva.

Cpv. 2

Al nostro Consiglio dev'essere ora data la possibilità di sostenere misure per l'adeguamento della produzione di frutta e verdura alle necessità del mercato. Il sostegno dev'essere però accordato soltanto per misure collettive, vale a dire per misure concordate da gruppi di produttori. Per via d'ordinanza devono essere fissati contributi forfettari per unità di superficie che in caso di conversioni non superino il 25 per

cento del valore massimo del capitale vegetale. Per la sostituzione, ad esempio, di mele delle varietà Idared e Glockenäpfel con colture di prugne precoci e tardive può essere versato un contributo di 19 000 franchi per ettaro. Vincoleremo la concessione di contributi a condizioni. Perseguiamo in particolare l'obiettivo che le misure sovvenzionate portino allo smaltimento delle eventuali eccedenze di produzione e che la produzione indigena, con alternative sensate, possa acquisire quote sul mercato interno ed estero. Il sostegno deve essere limitato alle produzioni che possono sussistere senza aiuti supplementari allo smercio. Allo scopo di valutare questa capacità, i promotori di una misura che richiedono un contributo dovranno presentare un piano aziendale dettagliato. Sarà inoltre definita l'entità delle risorse finanziarie per le misure di adeguamento della produzione alle esigenze del mercato, nell'ambito del credito concesso per la valorizzazione della frutta.

Le disposizioni del capoverso 2 saranno in vigore fino al termine del 2011. Questa limitazione temporale è in sintonia con la durata dei limiti di spesa 2008-2011.

2.2.6 Economia vitivinicola

2.2.6.1 Situazione iniziale e impostazione

La graduale apertura delle frontiere a partire dal 1995 ha fortemente influenzato il mercato del vino. In particolare l'importazione di vini bianchi, da allora triplicata, ha messo sotto pressione la produzione svizzera. Si stima che data l'attuale situazione del mercato, le superfici coltivate a Chasselas e Müller-Thurgau siano in esubero da 500 a 1000 ha. Si impone perciò una rapida conversione di queste superfici alla coltura di specialità bianche e di varietà di uva rossa. L'attuale situazione negativa del prezzo dell'uva, gli investimenti già attuati per il rinnovamento normale (di regola le viti vengono rinnovate ogni 25/30 anni) e il costo relativamente elevato delle conversioni, da 75 000 a 100 000 franchi per ettaro⁶⁷ a seconda dell'inclinazione del pendio, ne rendono impossibile una rapida realizzazione senza il sostegno statale. Analogamente alla modifica fatta per il settore della frutta e verdura (art. 58 L'Agr), il contributo alla conversione deve consentire ai viticoltori di adeguarsi più rapidamente alla mutata situazione di mercato, per potere confermare le quote di mercato nell'ambito dell'aspra concorrenza internazionale.

La strategia del settore vitivinicolo per i prossimi anni può essere riassunta in tre punti:

- riduzione delle superfici viticole coltivate a Chasselas e Müller-Thurgau a favore di un aumento delle quote di mercato riservate alle varietà rosse e alle specialità bianche;
- sostegno alla promozione dello smercio all'interno del Paese;
- continuazione della promozione dello smercio relativo all'esportazione migliorando l'efficienza (aumento del volume esportato mediante accordi con obiettivi quantitativi e il miglioramento dell'immagine dei vini svizzeri).

Questa strategia può essere sostenuta a condizione che la promozione delle vendite nel Paese non miri a un aumento del consumo di alcool. La priorità dovrà essere po-

⁶⁷ Unicamente i meri costi di conversione, senza perdita di produzione e coltivazione dei primi tre anni.

sta sull'informazione riguardante la viticoltura svizzera, le sue caratteristiche, le sue differenze rispetto all'estero e la sua impostazione rurale. Affinché la condizione citata sopra possa essere adempita, conformemente all'articolo 12 capoverso 4 LAgr dovranno essere tenuti in considerazione, nell'ordinanza d'esecuzione, i criteri seguenti:

- la promozione della vendita di vino sostenuta da contributi federali non deve rappresentare persone che consumano alcol;
- la promozione non deve essere rivolta ai giovani;
- deve contenere un riferimento a uno dei messaggi del programma federale di prevenzione «Che ci cavi?».

Gli specialisti in prevenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e della Regia federale degli alcool (RFA) devono essere coinvolti nell'elaborazione del testo dell'ordinanza.

2.2.6.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 63 Designazione

Cpv. 3 (nuovo)

Nel diritto vigente non vi è alcuna disposizione che disciplini per il vino il rapporto tra le designazioni di origine, le designazioni di origine controllata e le designazioni di provenienza, da un lato, e i marchi, dall'altro. L'articolo 63 (cpv. 3, nuovo) va perciò completato con un corrispondente rinvio all'articolo 16 capoverso 6, anch'esso da modificare (motivazione cfr. n. 2.2.2).

Art. 64 Classificazione

L'articolo 64 disciplina in maniera esaustiva la suddivisione dei vini in categorie. Per facilitare rapidi adeguamenti alle nuove condizioni del mercato, la suddivisione dei vini in categorie dovrebbe essere delegata al nostro Consiglio. L'attuale suddivisione in tre categorie – vini a denominazione d'origine e vini a denominazione d'origine controllata (categoria 1), vini con denominazione di provenienza (categoria 2) e vini senza denominazione di origine o di provenienza (categoria 3) – deve pertanto, in un primo tempo, essere trasferita così com'è nell'ordinanza sul vino. Le modifiche nella classificazione dei vini dovrebbero in ogni caso essere discusse tempestivamente con i Cantoni e le organizzazioni di categoria. Il disciplinamento dei quantitativi e i requisiti minimi in materia di qualità rimangono, come finora, di nostra competenza. I Cantoni dovrebbero però continuare ad avere la possibilità di ispirare le disposizioni in collaborazione con le organizzazioni cantonali.

Art. 66 Contributi di riconversione (nuovo)

Nelle linee direttive delle finanze federali del 4 ottobre 1999, il Consiglio federale statuisce quale principio di bilancio che: «occorre evitare di vincolare le entrate e di liberare i fondi per scopi precisi. Le destinazioni vincolate limitano il margine d'azione per la formulazione di priorità di politica fiscale e favoriscono inoltre lo spreco. In caso di liberazioni di fondi si perde in particolare la trasparenza.» Alla fine del 2000 il patrimonio del fondo viticolo ammontava a circa 38,8 milioni di fran-

chi (stima per il 2001: 36 mio di fr.). Ogni anno affluiscono nel fondo circa 12 milioni di franchi di quote doganali a destinazione vincolata e le uscite ammontano a circa 15 milioni di franchi (10 mio di fr. di pagamenti diretti per i vigneti situati in zone in forte pendenza e terrazze e 5 milioni per la promozione dello smercio). La Confederazione può mettere a disposizione queste risorse nella stessa entità senza che vi sia una destinazione vincolata e continuando così a sostenere gli attuali compiti, come i provvedimenti destinati a mantenere le superfici viticole (pagamenti diretti per i vigneti situati in zone declive e terrazze) e il promovimento dello smercio dei prodotti vitivinicoli di qualità. La soppressione del fondo viticolo presenta analogie con l'abolizione del fondo per la carne e della cassa di compensazione per le uova e i prodotti di uova (cfr. n. 2.2.4).

Al nostro Consiglio dovrà tuttavia rimanere aperta in futuro la possibilità di sostenere con contributi riconversioni in linea con il mercato. Si tratta in particolare di accelerare il processo di rinnovamento. Questo adeguamento, in sintonia con i limiti di spesa 2004-2011, è limitato a fine 2011 ed è analogo alla modifica dell'articolo 58 (frutta e verdura; cfr. n. 2.2.5). La concessione dei contributi dev'essere subordinata per via d'ordinanza a condizioni restrittive, fra cui ad esempio la determinazione delle varietà di uva e del quadro finanziario (contributo forfettario per unità di superficie). La scelta dei nuovi vitigni da piantare deve in ogni caso spettare al viticoltore, che assieme al suo acquirente deve decidere quale varietà in quale luogo per quale mercato dev'essere piantata. Si tiene così conto delle condizioni locali e delle libertà imprenditoriali degli attori del mercato. Il provvedimento è aperto a tutti i viticoltori che soddisfano le condizioni.

Chasselas e Müller-Thurgau coprono assieme una superficie di circa 6000 ettari, vale a dire l'84 per cento della superficie coltivata a vino bianco in Svizzera. Le due varietà di uva vengono coltivate, singolarmente o assieme, in quasi tutti i Cantoni. La produzione eccedente di circa 5 milioni di litri all'anno influenza l'intero mercato del vino svizzero. Questi vini in eccesso vengono declassati a vini di seconda categoria, giungendo sul mercato sotto una denominazione di fantasia o denominazioni quali «Chasselas romand», «Chasselas Suisse», «Ostschweizer Müller-Thurgau» o «Schweizer Müller-Thurgau» a prezzi relativamente bassi e influenzando anche quelli dei vini di prima categoria. Con i contributi di riconversione e il connesso smaltimento a medio termine delle eccedenze ci si attende un miglioramento della situazione di mercato e un lieve aumento dei prezzi, il che giova a tutte le regioni.

I contributi di riconversione saranno una componente del limite di spesa per la promozione e lo smercio. Nel momento della sua soppressione, un eventuale saldo, attivo o passivo, del fondo viticolo sarà iscritto a credito o a debito della Cassa generale della Confederazione. I contributi per la promozione dello smercio del vino e di altri prodotti dell'uva saranno versati solo in ottemperanza delle disposizioni dell'articolo 12. Le risorse dovranno essere perciò aumentate di conseguenza (cfr. Parte II del messaggio, n. 2.2.2).

2.3 Pagamenti diretti (Titolo terzo LAgr)

2.3.1 Situazione iniziale e impostazione

Il sistema dei pagamenti diretti e quello della promozione di forme di produzione più compatibili con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali si sono sostanzialmente confermati nella PA 2002. In questo settore non sussiste perciò alcuna necessità materiale di intervento a livello legislativo. I risultati della procedura di consultazione rafforzano questo giudizio.

Per motivi di principio (indennità delle prestazioni) ma anche sullo sfondo delle possibilità di sviluppo strutturali, occorre rivedere i limiti sociali e politici di riscossione (art.70 LAgr). I pagamenti diretti sono commisurati alla prestazione e devono essere stabiliti in base al principio «prestazione-controprestazione». I gestori d'azienda per i quali sussiste il diritto ai contributi forniscono le prestazioni sociali, ecologiche ed etologiche⁶⁸ in tutta l'azienda indipendentemente dal loro reddito o sostanza. Devono in compenso ricevere l'insieme delle controprestazioni sotto forma di pagamenti diretti. In futuro non bisognerà perciò più prevedere alcuna limitazione in base alle superfici e al numero degli animali o al reddito e alla sostanza. Il fattore della «formazione di rendite» in assenza di graduazioni e delimitazioni è tenuto in considerazione mediante la delimitazione dell'entità del pagamento diretto per unità standard di manodopera (USM), in quanto il nostro Consiglio può stabilire un importo massimo per USM. Le ulteriori delimitazioni possono essere abolite senza modificare le aliquote dei contributi. Si procederà ad alcune modifiche di carattere redazionale.

Spesso presentata nel quadro della consultazione, la richiesta di aumentare il limite dei contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (CDP) da 15 a 20 unità di bestiame grosso (UBG) non presuppone alcuna modifica di legge. L'adeguamento della delimitazione o la sua abolizione è di nostra competenza⁶⁹.

2.3.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 70 Principio e condizioni

Cpv. 1 e 3

Le modifiche sono di carattere redazionale. Secondo i sondaggi d'opinione, la detenzione congrua e conforme alla specie degli animali da reddito è molto importante per la società. Ai fini di una migliore trasparenza, i contributi per forme di produ-

⁶⁸ Con etologia si designa la scienza del comportamento degli animali (ricerca sul comportamento). La nuova definizione utilizzata di «contributi etologici» deriva da questa definizione e comprende i contributi per promuovere la detenzione di animali da reddito agricoli particolarmente rispettosa delle loro esigenze secondo gli articoli 59-62 dell'ordinanza sui pagamenti diretti del 7 dicembre 1998 (etologia orientata alla protezione degli animali, ovvero etologia degli animali da reddito in senso stretto).

⁶⁹ Il nostro Consiglio sta verificando se dal 2002 il limite CDP potrà essere aumentato a 20 UBG senza modificare le aliquote dei contributi. Di questa misura profitterebbero in particolare i contadini occupati principalmente nell'agricoltura nelle regioni di montagna e nelle regioni collinari. Con questa misura, circa 20 000 aziende riceverebbero 43 milioni di franchi di contributi supplementari (in media 2150 franchi per azienda).

zione particolarmente rispettose degli animali da reddito agricoli sono perciò erogati, quali contributi etologici, in maniera separata.

Inoltre, si precisa esplicitamente che i contributi d'estivazione, in quanto indennità per l'utilizzazione sostenibile di aziende d'estivazione e di pascoli d'estivazione, sono parte dei pagamenti diretti ecologici. Già finora, i contributi d'estivazione di cui all'articolo 77 erano elencati nel capitolo Pagamenti diretti ecologici. Richiesta da alcuni intervenuti nel corso della consultazione, la modifica del termine «pascoli d'estivazione» nel termine «superfici d'estivazione» segnalerebbe una modifica materiale non prevista. Si rinuncia perciò a un relativo adeguamento. L'idea dell'ordinanza sui contributi d'estivazione⁷⁰ può essere portata avanti senza modifiche.

Cpv. 5

I limiti minimi, le graduazioni dei contributi e i limiti di reddito e di sostanza vanno aboliti. L'esigenza di un volume minimo di lavoro nell'azienda, il limite d'età e la limitazione dei contributi per USM vanno portati avanti. Per ragioni di armonizzazione con il diritto fondiario rurale si utilizza ora il termine di unità standard di manodopera. Le rimanenti limitazioni valgono, come finora, solamente per i pagamenti diretti generali, i contributi ecologici e i contributi etologici, non però per i contributi d'estivazione.

– Limiti minimi

Si può sostanzialmente rinunciare ai limiti minimi per azienda (superficie, animali), poiché il volume minimo di lavoro stabilito in base all'USM è sufficiente per la delimitazione delle cosiddette aziende amatoriali. Con questo criterio, che considera sia superfici sia animali, è possibile valutare se la dimensione minima è raggiunta oppure no. Il presupposto del volume minimo di lavoro espresso in USM ha dato buoni risultati nella prassi e va quindi mantenuto quale limite minimo.

– Limiti d'età

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari per la nuova LAgr, il sistema dei pagamenti diretti è stato rielaborato e per tutti i pagamenti sono stati fissati presupposti comuni fra i quali il limite d'età. Con tale delimitazione si intende incitare gli agricoltori a non ritardare la cessione dell'esercizio alla generazione successiva e promuovere i mutamenti strutturali relativi al cambio generazionale. Le osservazioni nella prassi hanno dimostrato che questo limite produce l'effetto desiderato. Ciò è provato anche dal fatto che nel 2000 solamente 1000 aziende non hanno ricevuto pagamenti diretti per motivi d'età. Si tratta nella fattispecie di piccole aziende che gestiscono in media una superficie di 7 ettari. Benché il limite d'età, come tutte le altre delimitazioni, contraddica il principio dell'indennità di prestazione, esso è ritenuto adeguato grazie al suo effetto positivo sull'evoluzione strutturale. Il limite d'età è anche politicamente incontrastato e deve essere pertanto mantenuto, conformemente ai pareri espressi nel corso della consultazione.

– Graduazione dei contributi

Come abbiamo già detto, i pagamenti diretti sono indennità delle prestazioni sociali dell'agricoltura. Essi devono essere erogati a tutti i gestori di aziende

⁷⁰ Ordinanza del 29 marzo 2000 concernente i contributi d'estivazione (Ordinanza sui contributi d'estivazione, OCEst); RS **910.133**

agricole indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda. Si rinuncia alla graduazione dei contributi in base alle superfici e agli animali.

Oggi circa 6600 aziende sono interessate dalla graduazione dei contributi. Per queste aziende ha avuto luogo una graduazione, ovvero una riduzione dei contributi per un ammontare di circa 24 milioni di franchi. La parte principale, pari a circa 22 milioni di franchi, riguarda i contributi di superficie.

– *Limitazione dei contributi per USM*

Il limite della somma dei contributi per USM dev'essere lasciato così com'è per prevenire la formazione di rendite e per motivi di accettazione sociale. Oggi vengono versati al massimo 55 000 franchi per USM. Questo limite fa sì che, in un'azienda a gestione estensiva, fino al 25 per cento di superfici ecologiche aventi diritto ai contributi può essere gestito senza effetto limitativo. In questo modo, al fine di mantenere l'intero ammontare dei pagamenti diretti, continua a essere necessaria una gestione produttiva.

– *Limiti di reddito e di sostanza*

Per ragioni di principio (indennità di prestazione) e a causa dei problemi pratici nell'attuazione è opportuno rinunciare ai limiti di reddito e di sostanza:

- finalità contraddittorie: i contributi per prestazioni ecologiche ed etologiche vengono ridotti nonostante il principio «prestazione-controprestazione»;
- penalizzazione indiretta delle contadine in ragione del principio dell'imposizione della famiglia;
- calcolo differente da Cantone a Cantone della sostanza imponibile;
- effetto jo-jo: una riduzione porta a un reddito meno elevato; nell'anno seguente i contributi vengono versati integralmente, il che successivamente può avere di nuovo come conseguenza una riduzione a causa del reddito più elevato.

In passato questi problemi hanno suscitato le critiche delle cerchie interessate e portato a diversi interventi parlamentari. Nelle nostre risposte abbiamo promesso che sarebbero stati esaminati i pagamenti diretti e quindi la conformità delle finalità delle limitazioni dei contributi nonché la questione del reddito delle donne e la differente stima della sostanza da parte dei Cantoni.

Nel senso di una soluzione transitoria, il 10 gennaio 2001 abbiamo adeguato i limiti di reddito e di sostanza con un supplemento per i coniugi. In questo modo le riduzioni in ragione del limite di reddito sono diminuite di circa 5,6 milioni a 6,4 milioni di franchi e, per la sostanza, di circa 2 milioni a 3,6 milioni di franchi. Sono state poi sperimentate soluzioni parziali quali l'esclusione del reddito delle donne o la rettifica delle differenze cantonali nella stima della sostanza. Siffatti disciplinamenti sono troppo dispendiosi e non offrono alcuna garanzia di un trattamento «più equo». Di conseguenza, le delimitazioni di reddito e di sostanza devono essere abolite.

Cpv. 6

Come finora, le disposizioni valgono solamente per i pagamenti diretti generali, i contributi ecologici e i contributi etologici, non invece per i contributi d'estivazione.

Per gli oneri inerenti ai contributi d'estivazione l'articolo 77 capoverso 2 lettera c viene applicato così com'è senza modifiche.

Da sempre sono erogati contributi di superficie anche per superfici della zona economica estera se gestite a partire almeno dal 1° maggio 1984 e se il centro dell'azienda si trova in Svizzera. I prodotti di queste superfici devono adempiere alle premesse per l'importazione in franchigia. I Cantoni tengono un elenco di queste superfici. La disposizione della lettera b sancisce per legge questa materia.

Art. 76 Contributi ecologici

Art. 76a Contributi etologici

L'adeguamento redazionale dell'articolo 76 e il nuovo articolo 76a presentano analogie con le modifiche dell'articolo 70 capoversi 1 e 3 (motivazione cfr. art. 70 cpv. 1 e 3).

Secondo l'articolo 76 capoverso 2 portato avanti senza modifiche per incentivare la gestione ecologica sull'insieme del territorio, il nostro Consiglio può prevedere il versamento di determinati contributi ecologici anche ad aziende non contadine. Fino a che la distinzione entrerà in vigore, la definizione di «contributi ecologici» comprenderà anche i contributi etologici. Tuttavia, anche dopo la distinzione, l'articolo 76 capoverso 2 riguarderà unicamente i contributi ecologici inerenti alle superfici. Secondo il diritto in vigore oggi (art. 43 dell'ordinanza sui pagamenti diretti⁷¹), premesso che le esigenze ecologiche siano rispettate, le aziende non contadine hanno diritto unicamente ai contributi per la compensazione ecologica.

Art. 77 Contributi d'estivazione

Cpv. 2

In base al vecchio disciplinamento, entrato in vigore a partire dall'introduzione dei contributi d'estivazione, veniva versato l'intero contributo se gli animali erano tenuti per tutta la durata dell'estivazione, durata definita dalla consuetudine locale e che può variare da 50 a 180 giorni. Con lo stesso contributo venivano quindi remunerati periodi d'estivazione di durata diversa. Nella nuova ordinanza sui contributi d'estivazione⁷², si tiene conto della durata dell'estivazione stabilendo un contributo fisso per ogni carico normale. Un carico normale corrisponde all'alpeggio di un'unità di bestiame grosso per 100 giorni. I Cantoni stabiliscono singolarmente per le aziende d'estivazione e i pascoli d'estivazione il carico usuale. Il carico usuale è la densità di animali corrispondente a uno sfruttamento sostenibile convertita in carichi normali. Determinanti per la fissazione del carico usuale sono gli indici di densità media (carichi normali) degli anni 1996-1998. Il contributo d'estivazione è calcolato moltiplicando il contributo di un carico normale per l'indice di carico usuale. Un'azienda con un'estivazione più breve ha un indice di carico usuale più basso che non un'azienda di uguali dimensioni con un'estivazione più lunga, e riceve di conseguenza anche un contributo d'estivazione inferiore. Il contributo versato rimane invariato (contributo forfettario) fintanto che l'attuale densità degli animali nei cari-

⁷¹ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD); RS **910.13**

⁷² Ordinanza del 29 marzo 2000 concernente i contributi d'estivazione (Ordinanza sui contributi d'estivazione, OCEst); RS **910.133**

chi normali non diverge sostanzialmente dal carico usuale. Non vi sono quindi incentivi d'intensificazione nelle aziende d'estivazione.

Cpv. 3

Con l'entrata in vigore dell'ordinanza sui contributi d'estivazione⁷³, i proprietari di un'azienda d'estivazione non ricevono più direttamente una parte dei contributi. Questa parte sarà versata fino al termine del 2001 ma in base a una disposizione transitoria. Se il proprietario non adempie ai suoi obblighi di locatore potrebbero insorgere difficoltà. Il problema della manutenzione delle aziende in affitto non è sostanzialmente diverso da quello delle aziende attive tutto l'anno alle quali non viene erogata alcuna quota per il proprietario. Il risarcimento deve avvenire a livello di fitto. Si tratta perciò di un problema legato al diritto degli affitti o al contratto di locazione. A livello cantonale sono già stati effettuati adeguamenti giuridici e organizzativi. Il capoverso 3 è divenuto perciò superfluo e può essere abrogato.

2.4 Misure sociali collaterali (Titolo quarto LAgr)

2.4.1 Situazione iniziale e impostazione

Con la riforma agricola sono state poste nuove condizioni quadro per l'agricoltura. La pressione a favore di adeguamenti strutturali e per l'abbandono dell'attività agricola si è acuita e l'evoluzione strutturale si è accelerata. La maggior parte delle cessazioni d'esercizio è avvenuta nell'ambito del cambio generazionale, spesso con il raggiungimento dell'età di pensionamento AVS (cfr. n. 1.2).

La mutata situazione può essere causa di grossi problemi per alcune famiglie contadine (ristrutturazione e riorganizzazione dell'azienda, lavoro in eccesso, sovraccarico). Non è possibile delimitare esattamente le forme aziendali particolarmente colpite da questo problema. Le aziende interessate possono tuttavia essere caratterizzate dalle situazioni e dalle strutture seguenti:

- Aziende con reddito insufficiente e senza possibilità di estensione: l'azienda necessita di un reddito supplementare al di fuori dell'attività agricola. L'assenza di una qualifica professionale rende tuttavia difficile l'accesso a un'attività lucrativa non agricola.
- Aziende con elevato indebitamento: l'azienda vive con i proventi della sostanza e i nuovi investimenti necessari non possono essere effettuati.
- Aziende con gestori anziani o gestori senza successori e senza previdenza per la vecchiaia: l'azienda non viene ceduta anticipatamente poiché gli oneri fiscali elevati rendono impossibile il finanziamento di una previdenza adeguata.
- Aziende con altre difficoltà: sanitarie, familiari, legali, finanziarie o altri problemi.

Sulla base di queste premesse e dei chiari risultati della procedura di consultazione, risulta necessario procedere a determinati adeguamenti per agevolare gli interventi strutturali, attenuare le ripercussioni sociali del mutamento strutturale e impiegare in modo ottimale le risorse finanziarie. Gli adeguamenti necessari sono i seguenti:

⁷³ RS 910.133

- Aiuti per la conduzione aziendale (n. 2.4.1.1): la misura esistente è mantenuta e nella revisione dell'ordinanza occorre semplificare le condizioni di accesso; gli adeguamenti previsti sono di natura tecnico-legislativa.
- Aiuti per la riqualificazione (n. 2.4.1.2): questa nuova misura consente di attuare la mozione della CET-N (98.069).
- Imposizione dell'utile di liquidazione (n. 2.4.1.3): un nuovo disciplinamento al fine di agevolare la cessazione dell'attività aziendale comporta una revisione della LIFD⁷⁴ e della LAID⁷⁵.

2.4.1.1 Aiuti per la conduzione aziendale

Lo strumento degli aiuti per la conduzione aziendale si prefigge di superare le difficoltà finanziarie imprevedute e non imputabili agli agricoltori. La concessione di mutui aiuta indirettamente le aziende vitali a sdebitarsi volontariamente. Queste ultime sono in tal modo in grado a medio termine di finanziare investimenti per il futuro e di affrontare meglio le sfide future. Il fonds de roulement, alimentato a partire dal 1963 grazie a nuove risorse federali e a rimborsi, ammonta, insieme alle quote cantonali, a circa 162 milioni di franchi. La prestazione della Confederazione è vincolata a un'adeguata prestazione da parte dei Cantoni commisurata alle rispettive capacità finanziarie.

Con le mozioni Bader (01.3072) e Büttiker (01.3080), dello stesso tenore, il nostro Consiglio è invitato ad elaborare una nuova misura di politica agricola per convertire i debiti dell'agricoltura svizzera. Nel nostro parere, rileviamo che la base legale attuale (cfr. art. 78 LAgr) sia sufficiente per superare o prevenire le difficoltà finanziarie delle aziende contadine promettenti. Secondo l'articolo 79 capoverso 1 lettera a LAgr, l'aiuto per la conduzione aziendale può essere accordato quale mutuo esente da interessi per convertire i debiti esistenti al fine di attenuare l'onere degli interessi. Nel quadro della PA 2002, questa possibilità è stata estesa anche alle aziende che si trovano in difficoltà finanziarie riconducibili a condizioni quadro economiche o di politica agricola modificate (art. 187 cpv. 11 LAgr). L'abolizione degli interessi mantenendo gli stessi costi del capitale permette un ammortamento più elevato e contribuisce a raggiungere più rapidamente l'obiettivo di sdebitamento. Nella revisione dell'ordinanza si terrà maggiormente conto di questo obiettivo. Non è indicato rendere ancora più flessibile questo articolo tanto più che non spetta alla collettività assicurare uno sdebitamento generale. Se si accettano queste condizioni quadro ai fini della concessione di mutui per la conduzione aziendale, le disposizioni legali in vigore non richiedono alcuna modifica, ad eccezione di taluni adeguamenti degli articoli 79 e 80 LAgr. Vista tale situazione, abbiamo proposto di trasformare le mozioni succitate in postulati. Il Consiglio degli Stati ha dato seguito a questa proposta il 19 giugno 2001 e il Consiglio nazionale il 22 giugno 2001.

⁷⁴ Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LFD); RS **642.11**

⁷⁵ Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID); RS **642.14**

2.4.1.2

Aiuti per la riqualificazione

In seguito ai dibattiti parlamentari su un decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2000-2003 (messaggio sul limite di spesa⁷⁶), il Parlamento ha incaricato il nostro Consiglio di proporre le basi legali per versare aiuti per la formazione e la riqualificazione professionale agli agricoltori che abbandonano l'attività agricola (mozione CET-N 98.069).

Gli aiuti per la riqualificazione sono volti a facilitare ai gestori di aziende agricole e ai rispettivi coniugi l'accesso a una professione non agricola e in tal modo l'acquisizione di un nuovo reddito. È importante che nel caso di una cessazione d'attività si possa riqualificare il coniuge che può sfruttare le migliori opportunità sul mercato del lavoro con un migliore apporto di valore aggiunto. Il sovvenzionamento viene concesso a una sola persona per azienda. La riqualificazione rafforza la posizione degli interessati sul mercato del lavoro. In merito alla loro istituzione occorre tener conto dei punti seguenti:

- Coloro che intendono seguire un corso di riqualificazione dopo aver abbandonato la produzione agricola, ricevono durante il corso di riqualificazione una specie di contributo di sussistenza. Esso garantisce alla famiglia durante questo periodo un reddito minimo.
- Gli aiuti finanziari della Confederazione sono a fondo perso.
- Chi ha riscosso aiuti per la riqualificazione e, contrariamente all'intenzione iniziale, non ha abbandonato la produzione agricola entro il termine massimo di due anni dal pagamento finale, deve rimborsare i contributi accordati. Nella misura in cui all'azienda del beneficiario di aiuti per la riqualificazione siano versati pagamenti diretti, questi ultimi possono essere compensati. A tale riguardo il rimborso può essere effettuato ratealmente.
- Questo strumento concepito quale misura sociale collaterale deve essere protratto fino alla fine del 2011.

I contributi per la riqualificazione, il perfezionamento e la reintegrazione secondo l'articolo 59 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione⁷⁷ non possono essere chiesti dai gestori d'azienda o dai rispettivi coniugi che, non avendo l'obbligo di pagare i contributi, non possono di conseguenza far valere alcun periodo di contribuzione. Il finanziamento avviene perciò mediante il budget agricolo. Il provvedimento è d'altronde una soluzione specifica per l'agricoltura.

Per coloro che intendono proseguire nell'azienda e nel contempo seguire un corso di formazione esistono due varianti: da un lato, vi sono possibilità di perfezionamento nell'ambito della legge sulla formazione professionale⁷⁸. Le qualifiche, mirate ai bisogni del richiedente, possono essere acquisite mediante moduli di formazione. Dall'altro, gli uffici di consulenza agricola e di economia familiare rurale cantonali offrono una svariata gamma di corsi di perfezionamento convalidati. Se in seguito al

⁷⁶ Messaggio del 18 novembre 1998 concernente un decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2000-2003, FF 1999 II 1397

⁷⁷ Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI); RS 837.0

⁷⁸ Legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr); RS 412.10

cambiamento strutturale sussiste un fabbisogno supplementare in materia di consulenza, è possibile tener conto di tale fabbisogno nell'ambito delle disposizioni d'esecuzione relative all'articolo 138 LAgr.

2.4.1.3 Imposizione degli utili di liquidazione

Una cessazione dell'attività aziendale da parte di un lavoratore indipendente comporta, dal punto di vista fiscale, il trasferimento del capitale d'esercizio nel patrimonio privato. Il profitto realizzato con la cessione (utili di liquidazione) è sottoposto all'imposta diretta sul reddito a livello federale, cantonale e comunale. Gli utili di liquidazione rappresentano la somma degli ammortamenti che hanno contribuito alla costituzione di riserve tacite. Per i lavoratori indipendenti, queste ultime rappresentano una parte determinante della previdenza di vecchiaia. Esempi tratti dalla pratica dimostrano che l'imposizione degli utili di liquidazione grava eccessivamente sui gestori d'azienda e causa problemi di liquidità. Queste «pastoie fiscali» rendono sovente impossibile una cessione d'esercizio anticipata.

Nel nostro parere relativo alla mozione Bader (01.3556), abbiamo affermato di essere a conoscenza già da molto tempo della succitata problematica. Nell'ambito della riforma dell'imposizione delle imprese II è proposta una soluzione concreta per tutti gli indipendenti. Si prevede di aprire la procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate verso la fine dell'estate 2002.

2.4.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 79 Concessione di aiuti per la conduzione aziendale

Cpv. 3 (nuovo)

La presente modifica corrisponde all'adeguamento dell'articolo 105 capoverso 4 (Principio per i crediti d'investimento). Ai fini di un'esecuzione uniforme è necessario che in questo ambito siano applicati gli stessi criteri anche in merito agli aiuti per la conduzione aziendale.

Art. 80 Condizioni

Cpv. 1 lett. a e 2

La presente modifica corrisponde all'adeguamento dell'articolo 89 capoversi 1 lettera a e 2 (Condizioni per provvedimenti individuali in caso di miglioramenti strutturali). Ai fini di un'esecuzione uniforme è necessario che in questo ambito siano applicati gli stessi criteri anche in merito agli aiuti per la conduzione aziendale. Il parametro del volume di lavoro adeguato (tenuto conto del minimo fissato nella legge) e le norme di calcolo sono determinati nelle disposizioni d'esecuzione.

Art. 86a (nuovo) Aiuti per la riqualificazione

Il disegno di legge adempie le richieste della mozione CET-N (98.069). Gli aiuti per la riqualificazione sono concessi a persone indipendenti attive nell'agricoltura o ai loro coniugi. L'unica condizione è la cessazione dell'attività di gestione dell'azienda

e la concessione in affitto o la vendita della propria terra ad altre aziende rurali. Il sostegno è limitato alla riqualificazione per professioni non agricole. Gli aiuti sono versati alle persone che non dispongono di una formazione qualificata e richiesta sul mercato del lavoro. Gli aiuti per la riqualificazione devono essere erogati in conformità al limite di spesa 2008-2011 e, al più tardi, fino al 2011. Altri aspetti, quali la delimitazione degli aventi diritto, l'entità del sostegno finanziario, il momento della cessazione definitiva, le eventuali sanzioni o il tipo di aiuto sono disciplinati nelle disposizioni d'esecuzione.

2.5 Miglioramenti strutturali (Titolo quinto LAg)

2.5.1 Situazione iniziale e impostazione

Gli aiuti statali agli investimenti si prefiggono di sostenere l'adeguamento delle aziende e delle infrastrutture agricole alle condizioni quadro e alle esigenze in trasformazione con l'obiettivo di ridurre i costi di produzione, promuovere l'ecologia e rafforzare la competitività di una produzione agricola sostenibile. La PA 2002 ha modificato in modo sostanziale il disciplinamento nell'ambito dei miglioramenti strutturali:

- gli aiuti agli investimenti, vale a dire i contributi a fondo perso e i crediti d'investimento (mutui rimborsabili senza interessi), sono versati in base a criteri uniformi;
- gli aiuti agli investimenti per l'edilizia agricola sono calcolati a forfait e non più quale finanziamento residuo a dipendenza dei costi di costruzione e della situazione finanziaria degli imprenditori edili. I sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali possono beneficiare di sovvenzioni supplementari;
- il calcolo dei contributi per bonifiche fondiari è differenziato secondo i provvedimenti individuali e i provvedimenti collettivi. Le prestazioni ecologiche particolari possono beneficiare di contributi supplementari;
- la procedura è stata estremamente semplificata, la posizione dei Cantoni rafforzata e il volume dei controlli da parte dell'UFAG ridotto;
- introduzione di un aiuto iniziale unico per giovani agricoltori, sotto forma di credito d'investimento.

Le esperienze fatte finora con le nuove disposizioni di legge sono prevalentemente positive per quanto attiene ai miglioramenti strutturali. La vigente impostazione del sostegno delle miglorie strutturali deve quindi essere mantenuta, anche per quanto riguarda il sostegno ai sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali che tuttavia vanno ottimizzati per quanto riguarda le emissioni di ammoniaca. Solo singoli punti sono adeguati e completati. Per contribuire a un miglioramento del reddito agricolo e per la promozione del territorio rurale, occorre ampliare l'ambito dei miglioramenti strutturali e procedere a nuovi aiuti agli investimenti:

- per la manutenzione periodica delle bonifiche fondiari;
- per il sostegno delle costruzioni comuni adibite alla lavorazione, all'immagazzinamento e alla commercializzazione dei prodotti regionali;

- a favore di provvedimenti aziendali individuali per la diversificazione delle attività nel campo agricolo e affini.

Questa impostazione concorda integralmente con l'orientamento perseguito dall'UE nell'ambito del programma Agenda 2000 con il cosiddetto secondo pilastro della politica agricola comune (PAC).

2.5.2 Commento delle modifiche di legge

2.5.2.1 Disposizioni generali

Art. 87 Principio

Cpv. 2

La disposizione vigente esige che i provvedimenti promossi dalla Confederazione siano attuati in modo da non influire sulla concorrenza con le imprese artigianali. La tutela delle aziende esistenti a livello regionale e locale è sensata e corrisponde all'obiettivo del mantenimento di un'occupazione decentralizzata del territorio. Non sarebbe invece compatibile con questo obiettivo rifiutare i contributi per un edificio collettivo costruito dai produttori per la lavorazione, l'immagazzinamento e la commercializzazione dei loro prodotti (art. 94 cpv. 2 lett. c) o a un'azienda non agricola gestita a titolo accessorio (art. 106 cpv. 1 lett. c), per il semplice fatto dell'eventuale concorrenza a un'azienda artigianale ubicata all'esterno del raggio d'attività. La neutralità concorrenziale richiesta dalla legge deve essere pertanto limitata alla regione nell'interesse dell'occupazione decentralizzata del territorio tanto più che il raggio d'attività di simili costruzioni o delle aziende sarà in ogni caso limitato.

Per garantire la neutralità concorrenziale è inoltre previsto di introdurre nelle prescrizioni esecutive la disposizione secondo cui il Cantone sente l'azienda artigianale direttamente interessata o la sua organizzazione locale o cantonale prima di adottare una decisione in merito a un aiuto agli investimenti secondo gli articoli 94 capoverso 2 lettera c, 106 capoversi 1 lettera c e 2 lettera d o 107 capoverso 1 lettere b-c. Un'azienda artigianale è direttamente interessata se fabbrica o vende prodotti dello stesso genere o il provvedimento previsto riguarda il suo raggio d'attività.

Art. 89 Condizioni per provvedimenti individuali

Cpv. 1 lett. a

Secondo l'articolo 89 capoverso 1 lettera a, i provvedimenti presi da singole aziende possono essere sostenuti solo se l'azienda, eventualmente con il concorso di un'attività non agricola, consente una sopravvivenza a lungo termine. La sopravvivenza a lungo termine come in sostanza anche la delimitazione tra un'azienda gestita a titolo principale e un'azienda gestita a titolo accessorio sono definite attualmente in base alla quota di reddito agricolo rispetto al reddito complessivo. Tuttavia tale criterio ha spesso provocato situazioni spiacevoli e poco sostenibili in caso di decisione di sovvenzionamento dei miglioramenti strutturali di una singola azienda, soprattutto se uno dei coniugi (di regola la coniuge) esercita un'attività non agricola qualificata e ben remunerata e, di conseguenza, la maggior parte del reddito familiare non ri-

sulta più da un'attività agricola anche se il coniuge è attivo a tempo pieno nella conduzione dell'azienda.

Di conseguenza, in futuro il reddito quale criterio discriminante dovrà essere sostituito dal volume di lavoro calcolato in base a valori standard. Il limite dovrà essere determinato nell'ordinanza, tenendo conto del minimo fissato nella legge.

Cpv. 2

Nelle regioni di montagna e in quelle collinari possono essere sovvenzionate anche aziende di piccole dimensioni, come è stato fatto finora per garantire la coltivazione, la cura del paesaggio e il mantenimento di una densità abitativa sufficiente. Criteri di esclusione dal sostegno sono ad esempio una densità di popolazione molto bassa e stagnante o vieppiù regressiva, un invecchiamento della popolazione, una domanda molto ridotta o assente di terreni in affitto o il mancato utilizzo di superfici adatte allo sfruttamento agricolo.

2.5.2.2 Contributi

Art. 93 Principio

Cpv. 2

Con lo stralcio del capoverso 2 si applicano senza restrizioni le disposizioni dell'articolo 16 della legge sui sussidi⁷⁹. I contributi federali potranno così essere concessi non solo mediante decisione formale (art. 16 cpv. 1 LSU) ma anche in virtù di un contratto di diritto pubblico (art. 16 cpv. 2 LSU). Simili contratti possono essere ad esempio accordi di prestazioni con un Cantone, così come essi sono proposti nei disegni della NPC. In alcuni settori sono già stati adottati accordi di prestazioni a titolo sperimentale. Essi potrebbero essere lo strumento idoneo per sostenere la manutenzione periodica (art. 95 cpv. 4 [nuovo]). I dettagli devono essere disciplinati nell'ordinanza tenendo in considerazione le esperienze dedotte dalle sperimentazioni in atto e in collaborazione con gli uffici cantonali competenti per l'esecuzione. In tal modo sarà possibile trovare al più presto un sistema che ne faciliti la messa in opera.

Art. 94 Definizioni

Cpv. 2 lett. c

Il diritto vigente prevede il sovvenzionamento di edifici e impianti collettivi che servono ai produttori per la lavorazione e l'immagazzinamento dei loro prodotti ma non per la loro commercializzazione. Al fine di aumentare la produzione di valore aggiunto del settore agricolo e di conseguenza i redditi agricoli è sensata, in molti casi, anche la commercializzazione diretta da parte dei produttori. Nei locali sovvenzionati possono essere commercializzati, accanto ai propri prodotti, anche quelli provenienti da altre aziende della regione (ad es., il miele in un caseificio oppure una specialità casearia prodotta da un altro caseificio della regione). Siffatte possibilità di promozione esistono anche in seno alla UE.

⁷⁹ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSU); RS **616.1**

Se in un villaggio non esiste alcun negozio (sufficientemente redditizio) sarà possibile sovvenzionare proporzionalmente l'allestimento di un locale adibito a negozio collegato ad esempio a un caseificio, garantendo la neutralità concorrenziale. La quota di sostegno dovrebbe equivalere alla quota di fatturato dei prodotti della regione rispetto al fatturato totale. I contributi saranno concessi, come finora, solo alle regioni di montagna poiché nelle regioni di pianura visto il loro maggior potere d'acquisto i mutui sono sufficienti (cfr. la modifica dell'art. 107 cpv. 1 lett. b), sempre che queste sovvenzioni siano possibili giusta l'articolo 87 capoverso 2. Per contro, non è accordato alcun aiuto finanziario per i negozi che beneficiano di mutui in virtù della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM)⁸⁰ oppure se nella zona d'influenza esiste una bottega di paese sovvenzionata mediante la LIM o se ne prevede l'apertura in un prossimo futuro.

La possibilità di costruire questo tipo di edifici o di impianti nella zona agricola deve essere esaminata conformemente alla legislazione sulla pianificazione del territorio (cfr. art. 34 cpv. 2 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio⁸¹). Per quanto concerne la neutralità concorrenziale nei confronti delle aziende artigianali, si rinvia alle spiegazioni dell'articolo 87 capoverso 2.

Art. 95 Bonifiche fondiarie

Cpv. 4 (nuovo)

L'agricoltura deve assolutamente disporre di infrastrutture adeguate quali strade carrozzabili senza rischi (accessi alle fattorie, vie di coltivazione e strade alpine), percorribili dai veicoli e dalle macchine attualmente in uso, come pure di impianti per il risanamento della gestione idrica dei suoli. Queste infrastrutture, come tutte le installazioni tecniche, sono sottoposte all'usura e all'invecchiamento. Strade transitabili senza pericolo in ogni momento sono molto importanti per il territorio rurale e soprattutto per l'agricoltura, nelle regioni strutturalmente deboli.

Per «ripristino periodico» si intendono i lavori, effettuati a intervalli di anni, tesi a preservare il valore e la sostanza di edifici e impianti. Per quanto riguarda le strade, ad esempio, i lavori destinati soprattutto a ripristinare il profilo della carreggiata e la sostituzione del manto d'usura a intervalli di 10-15 anni, la pulizia dei canali di drenaggio e la manutenzione delle opere d'arte. Questi lavori richiedono costantemente, oltre a una documentazione tecnica minima, il ricorso a un imprenditore adeguatamente attrezzato. La collaborazione degli agricoltori interessati è possibile ma in misura estremamente ridotta a causa dell'alto grado di meccanizzazione richiesto. Inoltre, per diversi aspetti, manca loro il tempo necessario per occuparsi di questi lavori che hanno una scadenza eminentemente estiva.

L'onere finanziario è altrettanto elevato. In molti casi le risorse finanziarie dei proprietari delle opere (ad es. una cooperativa di proprietari fondiari interessati allo sfruttamento delle strade, più spesso agricoltori) o dei Comuni non bastano al fabbisogno soprattutto nelle regioni collinari e di montagna caratterizzate da una fitta rete di strade di difficile gestione dal punto di vista topografico, geologico e meteorologico. Il sovvenzionamento del ripristino periodico delle strade in particolare costituisce un aiuto essenziale ed efficace per un'agricoltura fortemente interessata a tali

⁸⁰ Legge federale del 21 marzo 1997 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM); RS **901.1**

⁸¹ Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT); RS **700.1**

lavori e che deve assumersi una parte importante delle spese. Il sostegno è giustificato anche dal fatto che le strade agricole sono spesso utilizzate da escursionisti, ciclomotoristi ecc. senza che questi contenti partecipino alla loro manutenzione.

Per questo motivo si propone di sostenere in futuro il ripristino periodico. Conformemente al principio di sussidiarietà generalmente in vigore per gli aiuti finanziari, tali contributi sono concessi solo se l'ente tenuto al ripristino ne ha veramente bisogno. I contributi devono essere forfettari e possibilmente concessi in base ad accordi di prestazioni con il Cantone (cfr. modifica dell'art. 93). Sulla scorta delle risorse disponibili devono essere stabilite eventuali priorità. La precedenza dovrebbe essere accordata al ripristino periodico di strade di accesso alle proprietà agricole delle regioni collinari e di montagna; deve essere possibile sostenere pure altre infrastrutture quali teleferiche o piccoli corsi d'acqua ai sensi dell'articolo 87 capoverso 1 lettera e. Un'eventuale estensione ad altri provvedimenti ecologici necessita di un coordinamento con altri atti normativi (ad es. LPN⁸², OQE⁸³, OPD⁸⁴). Il tipo di provvedimento, il calcolo degli importi forfettari (ad es. per chilometro di strada mantenuta, e differenziato a seconda dell'ubicazione, della funzione e dello standard di esecuzione) e la loro entità devono essere elaborati in collaborazione con gli uffici cantonali responsabili dell'esecuzione e disciplinati nelle disposizioni d'esecuzione.

2.5.2.3 Crediti d'investimento

Art. 105 Principio

Cpv. 4 (nuovo)

Conformemente all'articolo 105, i crediti d'investimento sono accordati mediante decisione formale. L'articolo 58 dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali⁸⁵ prescrive che i crediti devono essere concessi possibilmente con l'avallo di garanzie reali. Inoltre, il Cantone è autorizzato ad ordinare la costituzione di un'ipoteca unitamente alla decisione di assegnazione del credito; una simile decisione vale come prova per l'Ufficio del registro fondiario ai fini dell'iscrizione dell'ipoteca nel registro fondiario. La decisione amministrativa sostituisce dunque l'atto pubblico. Questa soluzione ha dato buoni risultati. Per ragioni giuridiche, occorre includere le disposizioni nella legge conformemente al disciplinamento delle ricomposizioni particellari per contratto (art. 101 cpv. 2). Contrariamente ai mutui, sempre accordati mediante decisione formale, l'ipoteca può essere costituita mediante decisione formale o, come finora, mediante atto pubblico. Si tratta di due atti che occorre distinguere a livello giuridico. La decisione esecutiva o il contratto di pegno autenticato costituiscono il documento giustificativo per l'iscrizione del diritto di pegno nel registro fondiario. Nei due casi questo diritto è fondato unicamente sull'iscrizione nel registro fondiario. L'articolo 105 deve essere completato in tal senso.

⁸² Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio; RS **451.1**

⁸³ Ordinanza del 4 aprile 2001 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica, OQE); RS **910.14**

⁸⁴ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD); RS **910.13**

⁸⁵ Ordinanza del 7 dicembre 1998 sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura (Ordinanza sui miglioramenti strutturali, OMS); RS **913.1**

Art. 106 Crediti d'investimento per provvedimenti individuali

Cpv. 1 lett. c (nuova)

Le possibilità di guadagno accessorio o integrativo sono importanti per le aziende contadine in quanto permettono la creazione di valore aggiunto per assicurare i loro redditi. Di conseguenza, la creazione di opportunità di guadagno supplementari in campo agricolo o nei settori affini è sostenuta con crediti d'investimento. Deve essere possibile concedere mutui per l'avvio di un nuovo settore agricolo in una nicchia di produzione o per il decollo di attività che si possano ragionevolmente combinare con la gestione agricola. In futuro sarà, ad esempio, possibile sostenere le riconversioni o le ristrutturazioni di edifici che fanno parte dell'azienda per organizzare «vacanze in fattoria», così come le installazioni e le costruzioni necessarie sia alla trasformazione artigianale di materie prime provenienti dalla regione sia alla riparazione di macchine agricole. La formulazione proposta, analoga alle corrispondenti disposizioni dell'UE, persegue volutamente una concezione aperta al fine evitare, a livello di legge, una decelerazione della dinamica delle possibili attività. Tra questa nuova promozione e la modifica dell'articolo 87 capoverso 2 (cfr. le spiegazioni relative a tale articolo) esiste un nesso concreto. La possibilità di costruire edifici e impianti di questo tipo nella zona agricola deve essere esaminata conformemente alla legislazione sulla pianificazione del territorio.

Cpv. 2 lett. d (nuova)

Analogamente a quanto statuito dal capoverso 1 lettera c, anche agli affittuari deve essere data la possibilità di fruire di un sostegno per i provvedimenti di diversificazione. La condizione supplementare in questo caso è la costituzione di un diritto di superficie oppure l'annotazione dell'affitto nel registro fondiario (art. 106 cpv. 2 lett. c).

Cpv. 5

Per i provvedimenti di cui al capoverso 1 lettera c (nuova) e capoverso 2 lettere b e d (nuova), i crediti d'investimento forfettari non sono adeguati allo scopo in quanto le condizioni sono troppo diversificate rendendo impossibile una loro definizione forfettaria equa. Di conseguenza il Consiglio federale deve essere autorizzato a prevedere deroghe alla concessione forfettaria di crediti d'investimento.

Art. 107 Crediti d'investimento per provvedimenti collettivi

Cpv. 1 lett. b

La presente modifica corrisponde all'adeguamento dell'articolo 94 capoverso 2 lettera c (cfr. la motivazione relativa a tale articolo). Diversamente da quanto avviene per i contributi, i crediti d'investimento possono essere accordati anche nelle regioni di pianura, per le quali è comunque applicata la restrizione sancita dall'articolo 87 capoverso 2 (neutralità concorrenziale nei confronti delle aziende artigianali, obbligo di consultazione).

Cpv. 1 lett. c (nuova)

Grazie ai provvedimenti di solidarietà collettivi è possibile ridurre i costi di produzione. Ne consegue che, in futuro, l'istituzione di organizzazioni contadine di solidarietà sarà sostenuta con crediti d'investimento alla stregua di un aiuto iniziale. Queste organizzazioni di solidarietà possono essere persone giuridiche (come co-

operative, società anonime), o società semplici i cui membri sono in maggioranza gestori. Potranno ad esempio beneficiare di un sostegno le organizzazioni di coordinamento interaziendale regionale per l'impiego di lavoratori ausiliari o avventizi, per lo scambio di sistemi produttivi, per l'assistenza nel campo dell'organizzazione aziendale, per lo scambio di conoscenze specialistiche o il miglioramento delle possibilità di accesso al mercato attraverso la concentrazione dell'offerta (locale).

Per i crediti d'investimento, si deve tener conto dei costi di fondazione, di sviluppo (includendo anche l'arredamento ed i mezzi ausiliari come i computer) e dei costi della prima fase di esercizio, prima che il prestito possa essere ammortizzato in diversi anni con i proventi dell'attività aziendale. Misure analoghe possono essere promosse anche nella UE. Con il sostegno proposto si potrà pure superare lo svantaggio geopolitico della nostra agricoltura.

Cpv. 2

Secondo il diritto vigente, i crediti d'investimento nelle regioni di montagna per grandi progetti pluriennali possono essere concessi anche sotto forma di crediti di costruzione. I progetti pluriennali sono progetti realizzati a tappe come migliorie integrali. Con i crediti di costruzione, il finanziamento di opere comuni è facilitato in maniera determinante soprattutto in questo periodo in cui i crediti bancari sono concessi con molta esitazione agli agricoltori e i contributi pubblici sono spesso versati in ritardo per mancanza di mezzi sufficienti. I crediti di costruzione devono perciò poter essere concessi, nelle regioni di montagna, anche ai grandi progetti, il cui conteggio non avviene nel corso dello stesso anno, e non solo per quelli pluriennali.

2.6 Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (Titolo sesto LAgr)

Gli adeguamenti del presente titolo nell'ambito della PA 2007 si limitano all'attuazione di un nuovo sistema di aiuti finanziari per la consulenza agricola e in materia di economia domestica agricola.

2.6.1 Situazione iniziale e impostazione

Nell'ambito della riforma amministrativa in seno al DFE, il coordinamento della formazione professionale agricola è stato trasferito dall'UFAG all'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT). Con la revisione della legge sulla formazione professionale, anche le basi giuridiche e la struttura della formazione professionale agricola saranno integrate nel sistema generale della formazione professionale. Tale revisione implicherà l'abrogazione delle basi legali per la formazione nella LAgr. La consulenza agricola, inclusa la consulenza in materia di economia domestica rurale, resta sottoposta alla LAgr e di competenza dell'UFAG. La revisione gli articoli relativi alla consulenza nel presente disegno di legge (art. 138 e 139 LAgr) dipende dal fatto che la nuova legge sulla formazione professionale entrerà in vigore prima o al più tardi contemporaneamente.

La consulenza è di competenza dei Cantoni. La Confederazione accorda loro aiuti finanziari per i compiti svolti in questo settore. In media, i Cantoni sopportano circa

l'80 per cento delle spese che spettano agli enti pubblici. A partire dal 2004, gli aiuti finanziari che i Cantoni riceveranno per la consulenza non saranno più calcolati in base alla spesa ma in base alle prestazioni fornite. Le prestazioni di consulenza dovranno essere preventivamente definite e differenziate a seconda della categoria e dei settori d'attività. Tra le categorie che hanno diritto ai contributi secondo la Confederazione vi sono le campagne d'informazione e la formazione continua, la consulenza individuale e il sostegno ai progetti. Globalmente, il volume dell'aiuto finanziario è disponibile nei limiti fissati finora. Tra i Cantoni è comunque possibile una certa redistribuzione.

Dal 1994, la Confederazione accorda alle due centrali di consulenza (LBL, SRVA) importi forfettari per prestazioni stabilite per contratto. L'UFAG e le centrali di consulenza hanno firmato un accordo di prestazioni per il terzo periodo quadriennale 2002-2005. In esso sono definite le prestazioni auspiccate e gli obiettivi concordati con indicatori e standard verificabili.

2.6.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 138 Aiuti finanziari

Per motivi di tecnica legislativa, la rubrica dell'articolo 138 può essere stralciata, poiché in seguito all'abrogazione dell'articolo 139 (cfr. qui appresso) nella sezione «Aiuti finanziari» rimane solo il presente articolo.

Cpv. 1

La possibilità di promuovere in particolar modo la consulenza nelle regioni di montagna, disciplinata attualmente nell'articolo 139 capoverso 2 lettera a, è trasferita nell'articolo 138.

Cpv. 2

Il presente capoverso stabilisce il principio secondo cui le prestazioni fornite dalle centrali di consulenza e dai servizi di consulenza fungono da base per il versamento degli aiuti finanziari. In tal modo si rinuncia a determinare le spese computabili come in passato. I Cantoni scelgono liberamente se fornire direttamente le prestazioni o delegarne l'esecuzione a terzi.

Cpv. 3 (nuovo)

Il presente capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza di promuovere in particolar modo alcune prestazioni impartendo istruzioni strategiche invece di definire i costi computabili. Tale competenza permette di stabilire, contrariamente a quanto avviene oggi, le categorie di prestazioni ed i settori d'attività che possono beneficiare di contributi. Possiamo perfezionare l'orientamento delle prestazioni fissando la quota d'interesse pubblico dei diversi settori e categorie.

Art. 139 Quote dei contributi

Si propone di rinunciare a fissare nella legge la quota dettagliata dei contributi. Il nostro Consiglio può indicare i dati necessari nelle disposizioni di esecuzione relative all'articolo 138 capoverso 3.

In generale, la commercializzazione di mezzi di produzione è limitata se in base a conoscenze scientifiche acquisite si dimostri che essi comportano effetti collaterali indesiderabili per l'uomo, gli animali o l'ambiente. Potrebbe tuttavia essere necessario adottare misure preventive per limitare la commercializzazione e l'impiego di alcuni prodotti o procedimenti qualora, sulla scorta di un'ipotesi scientifica plausibile ma non ancora dimostrata, si paventino siffatti effetti collaterali. Occorre quindi sancire nella LAgr la possibilità di adottare misure preventive e definirne i margini di applicazione. Nell'esecuzione di tali misure si tiene conto degli sviluppi internazionali in questo settore, in particolare le ricerche del Codex Alimentarius come pure quelle della CE. Nell'applicazione del principio di precauzione devono essere considerati elementi quali la proporzionalità, il divieto di discriminazione o l'obbligo di coerenza.

Fondo fitosanitario

La Confederazione partecipa finanziariamente alle spese che i Cantoni devono affrontare per la lotta contro organismi particolarmente pericolosi per le piante (ad es. la necrosi batterica) e per indennizzare coloro che ne sono colpiti. Le spese della Confederazione per le misure fitosanitarie sono coperte attraverso il cosiddetto fondo fitosanitario (art. 157 LAgr), alimentato in parte dalle aliquote di dazio (circa 3 mio di fr. l'anno) a destinazione vincolata statuite dall'ordinanza sulle importazioni agricole⁸⁶.

L'ammontare delle spese per le misure fitosanitarie oscilla anno per anno a seconda delle misure di lotta adottate dai Cantoni. Per il 2000, il contributo federale è stato di 5,7 milioni di franchi. Attualmente le entrate sono inferiori alle uscite. Alla fine dell'anno contabile 2000, il fondo ha registrato per la prima volta dalla sua istituzione un saldo passivo. Inoltre, le entrate diminuiranno fortemente in seguito all'abolizione dei dazi doganali per determinate merci prevista dall'Accordo sul commercio di prodotti agricoli stipulato con la CE. In linea con le direttive di politica finanziaria emanate dal nostro Consiglio, il fondo fitosanitario dovrà essere soppresso. A quel momento, l'eventuale saldo positivo o negativo sarà accreditato o addebitato alla cassa generale della Confederazione.

Secondo le disposizioni vigenti (art. 156 LAgr), al proprietario può essere versata un'indennità se in seguito a provvedimenti di difesa ordinati dall'autorità un oggetto perde valore o è distrutto. L'importo di tale indennità è fissato dalla Confederazione, se si tratta di provvedimenti presi al confine, e dai Cantoni, se si tratta di provvedimenti presi all'interno del Paese. Tuttavia, nell'ambito del commercio di vegetali, per i quali è prescritto un passaporto delle piante, anche la Confederazione ordina provvedimenti all'interno del Paese; le corrispondenti domande di indennità sono presentate ai Cantoni nonostante essi non abbiano niente a che fare con tali decisioni. Tale situazione va quindi modificata in modo che la Confederazione abbia la possibilità di trattare direttamente tali domande.

Mezzi di produzione

La legislazione suddivide le sostanze ausiliarie dell'agricoltura (mezzi di produzione) in quattro gruppi: concimi, prodotti fitosanitari, foraggi e materiale vegetale di moltiplicazione (semi e tuberi). Secondo l'articolo 159 LAgr, queste sostanze

⁸⁶ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'importazione di prodotti agricoli (ordinanza sulle importazioni agricole, OIAgr); RS **916.01**

possono essere messe in commercio soltanto se si prestano all'impiego previsto e non hanno effetti collaterali inaccettabili per l'uomo, gli animali e l'ambiente, se impiegate conformemente alle prescrizioni.

Secondo la LAgr in vigore (art. 160 cpv. 1), il Consiglio federale deve emanare prescrizioni sull'importazione e l'immissione in commercio di mezzi di produzione. La LAgr non prevede tuttavia nessuna disposizione che consenta al nostro Consiglio di disciplinare direttamente l'impiego di mezzi di produzione. Questa lacuna potrebbe essere problematica per i mezzi di produzione che sono fabbricati dagli agricoltori e perciò non possono essere, per definizione, immessi in commercio.

La versione attuale dell'articolo 160 LAgr permette al Consiglio federale di sottoporre all'obbligo di omologazione la produzione di sementi e di alimenti per animali. Questa disposizione non è applicabile alla produzione di altri mezzi di produzione. L'esperienza ha però mostrato che per determinati tipi di concimi è auspicabile un controllo delle condizioni di produzione per garantire la qualità finale dei prodotti immessi in commercio. Alcuni Cantoni hanno perciò introdotto una procedura di autorizzazione per i centri di compostaggio.

Per la ragioni citate, è opportuno introdurre nella LAgr una disposizione che ci permetta di limitare, se del caso, l'impiego di mezzi di produzione e di sottoporre la produzione di concimi e di prodotti fitosanitari all'obbligo di omologazione quando le condizioni di produzione incidono in maniera determinante sull'adempimento delle condizioni per l'immissione in commercio di questi prodotti.

Nell'ambito di tali mezzi di produzione (in particolare i prodotti fitosanitari) si pone pure il problema relativo all'esecuzione autonoma di decisioni d'omologazione prese dalla UE, perché queste ultime possono riguardare una nuova omologazione o una riomologazione ma anche una revoca. Nell'articolo 160 capoverso 6 LAgr, il legislatore ha già disciplinato il riconoscimento di omologazioni estere, fondate su esigenze equivalenti, per quanto le condizioni agronomiche e ambientali per l'utilizzazione dei mezzi di produzione siano paragonabili. Manca per contro la base legale per il riconoscimento di decisioni estere che riguardano anche la revoca di un'omologazione, lacuna che va perciò colmata.

2.7.2 Commento delle modifiche di legge

L'espressione «sostanze ausiliari dell'agricoltura», impiegata nella legge in vigore per designare concimi, prodotti fitosanitari, sementi e alimenti per animali non è chiara. Il nuovo termine «mezzi di produzione» è più comprensibile. Nell'ambito di una politica che includa tutti gli aspetti della sicurezza alimentare – dalla stalla alla tavola – tale definizione evidenzia che ci troviamo all'inizio della catena di produzione agricola. La presente modifica non influisce materialmente sulla procedura d'omologazione per i mezzi di produzione.

I nuovi articoli 148a e 159a e l'adeguamento dell'articolo 160 contribuiscono a migliorare il controllo della catena alimentare «dalla forca alla forchetta». Rafforzano in tal modo la fiducia dei consumatori nella sicurezza e nella qualità delle derrate alimentari.

Art. 148

Cpv. 2 (nuovo)

L'articolo 159 elenca le condizioni alle quali i mezzi di produzione possono essere importati e messi in commercio. Oltre alle condizioni relative alla protezione della salute di uomini e di animali nonché dell'ambiente (nessun effetto collaterale inaccettabile), tale disposizione esige che i prodotti agricoli trattati con mezzi di produzione siano conformi alle esigenze della legislazione sulle derrate alimentari. Di conseguenza, la sicurezza dei prodotti è un elemento centrale già nella procedura da percorrere fino all'immissione in commercio di mezzi di produzione.

L'importante obiettivo della sicurezza dei prodotti agricoli oltre che nell'articolo 148 (cpv. 2) deve essere sancito come principio per il Titolo settimo LAg.

Art. 148a (nuovo) Misure preventive

Cpv. 1

Il capoverso 1 stabilisce le condizioni alle quali possono essere prese misure preventive. In generale, ciò avviene attraverso un'analisi dei rischi che, a sua volta, è fondata su informazioni scientifiche consolidate. Ma talvolta lo stato delle conoscenze è insufficiente. In questi casi, se la probabilità di effetti collaterali negativi inaccettabili è elevata, possono essere disposte misure preventive. Ciò vale pure nei casi in cui l'effetto collaterale può avere gravi conseguenze per la salute dell'uomo e degli animali e per l'ambiente. Le misure preventive non possono per contro essere fondate su un'ipotesi qualsiasi. Per evitare abusi occorre limitarsi ad ipotesi scientificamente plausibili relative agli effetti collaterali paventati.

Cpv. 2

Se nuove conoscenze scientifiche permettono un'analisi dei rischi più precisa, si dovrà tenere conto dei risultati e adeguare entro un congruo termine le misure preventive.

Cpv. 3

Il capoverso 3 stabilisce quali possono essere queste misure. Le disposizioni della lettera a descrivono il campo d'applicazione prioritario delle misure preventive. Grazie alla procedura d'omologazione è possibile applicarle all'importazione e all'immissione in commercio di mezzi di produzione. In casi particolari, quando si impone una limitazione dell'utilizzazione, si deve poter intervenire anche a livello dell'utilizzazione. Una simile eventualità dovrebbe tuttavia verificarsi solo eccezionalmente, poiché in linea generale per risolvere i problemi in tempo utile dovrebbero essere sufficienti le limitazioni relative all'immissione in commercio. La lettera b concerne le misure relative alla protezione dei vegetali dagli organismi nocivi pericolosi (misure di quarantena).

A seconda delle circostanze, le conoscenze scientifiche, acquisite dopo l'adozione delle misure preventive, possono portare alla conclusione che tali misure non sono più giustificate e vanno perciò soppresse. Sarebbe possibile che determinate misure preventive si rivelino inutili limitazioni commerciali che hanno quindi causato per-

dite finanziarie agli operatori del settore. In simili casi, occorre quindi esaminare se la Confederazione è responsabile secondo la legge sulla responsabilità⁸⁷.

Art. 156 Indennità per danni

Cpv. 2

Secondo il diritto vigente, le indennità che possono essere accordate a un proprietario per un oggetto che perde valore o è distrutto in seguito a provvedimenti di difesa ordinati dall'autorità, sono fissate dalla Confederazione se si tratta di provvedimenti presi al confine e dai Cantoni se si tratta di provvedimenti presi all'interno del Paese. Tuttavia, in relazione alla produzione e alla commercializzazione di vegetali che sottostanno alle disposizioni fitosanitarie la Confederazione adotta anche provvedimenti all'interno del Paese. La modifica proposta offre alla Confederazione la possibilità di determinare direttamente le indennità in simili casi. Tale modifica consente di disciplinare più chiaramente le competenze e la responsabilità tra Confederazione e Cantoni.

Art. 157 Contributi

L'attuale articolo 157 è abrogato, fatta salva la possibilità di accordare contributi a organizzazioni private per l'esecuzione dei controlli previsti dalla legge. Le spese della Confederazione per misure fitosanitarie, coperte attualmente dal fondo fitosanitario, dovranno essere assunte in futuro dalla cassa generale della Confederazione.

Art. 159a (nuovo) Prescrizioni sull'utilizzazione

Questa disposizione autorizza il Consiglio federale a limitare o vietare a livello di azienda l'impiego di determinati mezzi di produzione. Essa completa la limitazione della commercializzazione e può rivelarsi utile soprattutto se gli agricoltori possono produrre autonomamente i mezzi di produzione che non sono quindi immessi in commercio.

Art. 160 Obbligo d'omologazione

Cpv. 2

Conformemente alle disposizioni vigenti, il Consiglio federale può sottoporre all'obbligo di omologazione la produzione di alimenti per animali e di materiale vegetali di moltiplicazione nonché l'importazione e l'immissione in commercio di mezzi di produzione dell'agricoltura. La modifica della lettera a si prefigge di fare in modo che l'obbligo di omologazione, cui attualmente sottostanno i mezzi di produzione commercializzati, possa essere applicato anche per le persone che li immettono in commercio. L'adeguamento permette quindi di sottoporre il commercio di alimenti per animali all'obbligo d'omologazione e di tenere una contabilità sugli alimenti per animali commercializzati. Nell'UE tali condizioni concernenti la rintracciabilità sono già oggi determinanti.

La precisazione della lettera b consente di assoggettare all'obbligo d'omologazione i produttori di sementi e alimenti per animali e corrisponde alla prassi vigente.

⁸⁷ Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità); RS 170.32

Il Consiglio federale, oltre alla possibilità di disciplinare la produzione di sementi e foraggi, deve poter intervenire, in base alla disposizione della lettera c, anche su altri mezzi di produzione (concimi e prodotti fitosanitari) se il controllo delle condizioni di produzione costituisce il mezzo più efficace per garantire il rispetto delle condizioni di commercializzazione. Ciò può essere in particolare il caso dei concimi organici, ad esempio il composto, ma anche di altri mezzi di produzione costituiti da organismi. Questa disposizione è direttamente collegata con un miglior controllo della catena alimentare che inizia con la realizzazione dei mezzi di produzione agricoli, in particolare dei concimi. Visto che la presente disposizione è volta a facilitare il rispetto delle esigenze di commercializzazione, è applicabile solo ai mezzi di produzione che sono immessi in commercio.

Cpv. 6

La versione attuale del presente capoverso abilita il Consiglio federale ad emanare disposizioni sul riconoscimento di omologazioni, rapporti d'esame e certificati di conformità esteri. La logica vuole che il Consiglio federale abbia la competenza di emanarne pure per la revoca di un'omologazione estera. Come per le omologazioni, si esige che le revoche siano fondate su esigenze equivalenti e che le condizioni agronomiche e ambientali per l'utilizzazione dei mezzi di produzione siano paragonabili. Ma il Consiglio federale, per il mantenimento del margine di manovra necessario ai fini della sicurezza dei bisogni specifici dell'agricoltura svizzera (ad es. la colture speciali), deve avere la possibilità di prevedere deroghe. Queste ultime sono precisate mediante ordinanza.

2.8 Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali (Titolo ottavo LAgr)

2.8.1 Situazione iniziale e impostazione

Protezione giuridica

Sulla base del testo vigente dell'articolo 166 capoverso 2 LAgr, le misure di protezione giuridica non sono disciplinate in modo chiaro e completo. I ricorsi contro le decisioni cantonali di ultima istanza dinanzi alla Commissione di ricorso del DFE nell'ambito del titolo quarto e quinto LAgr non sono infatti ammissibili. L'esperienza ha mostrato che tale restrizione in relazione alla concessione di crediti agli investimenti e mutui per l'aiuto alla conduzione aziendale è eccessiva.

Disposizioni penali

Secondo l'articolo 173 capoverso 1 lettera f LAgr, può essere ordinata una misura solo contro le persone che impiantano un vigneto senza autorizzazione. Chi viola disposizioni in materia di economia vitivinicola attualmente non può essere perseguito, secondo la LAgr, né con una misura amministrativa né con una disposizione penale.

L'articolo 175 capoverso 2 LAgr statuisce che le persone che violano le prescrizioni sulle importazioni, le esportazioni o il transito sono punite in base alla legislazione in materia doganale. Questo disciplinamento delle competenze si è rivelato poco efficace dall'entrata in vigore dei risultati dei negoziati dell'Uruguay Round del GATT/OMC. In particolare nelle organizzazioni di mercato caratterizzate da fre-

quenti liberazioni di quantitativi parziali di contingenti doganali, vincolati a utilizzazioni a breve termine, tale disciplinamento ha provocato una vera e propria crisi negli anni 1995-1997. All'inizio del 2000, l'Amministrazione federale delle dogane ha dovuto archiviare gran parte dei superamenti di contingente constatati (circa 10 000 casi) per la frutta e verdura per mancanza di personale.

A partire dal 1998, l'UFAG informa regolarmente gli importatori sulle irregolarità riscontrate e chiede agli interessati un parere in merito. Questa procedura permette di eliminare molti contrasti di natura tecnica. Ciò nonostante, tutte le violazioni di contingente d'importazioni di frutta e verdura appurate a partire dal 1998 e di importazioni non contingentate attendano ancora di essere liquidate. Ciò riguarda anche altre organizzazioni di mercato, ad esempio quelle dei fiori recisi e del pollame. Il settore ha proposto di attribuire all'UFAG il compito di trattare le irregolarità chiaramente riconducibili alla sola violazione dell'obbligo di diligenza, e quindi commesse senza intenzioni fraudolente.

2.8.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 166 In generale

Cpv. 2

Contrariamente al disciplinamento vigente, in futuro l'Ufficio federale competente deve avere la possibilità di impugnare le decisioni cantonali di ultima istanza relative alla concessione di mutui a titolo di aiuto per la conduzione aziendale (art. 78 segg.; misure sociali collaterali) e di crediti agli investimenti (art. 105 segg.) dinanzi alla Commissione di ricorso del DFE. È in tal modo istituita la possibilità di impugnare anche le decisioni relative a somme inferiori al cosiddetto importo limite (art. 108), garantendo così una prassi uniforme. In linea di massima, tale possibilità esiste già conformemente al capoverso 3; essa è tuttavia soppressa dall'ultimo periodo del capoverso 2 vigente per quanto concerne le misure del titolo quarto e quinto. Occorre quindi stralciare questa restrizione per i crediti agli investimenti e i mutui a titolo di aiuto per la conduzione aziendale.

Il disciplinamento vigente deve essere mantenuto nel caso della concessione di contributi secondo l'articolo 93. Questi ultimi sono accordati dall'Ufficio federale competente mediante decisione impugnabile davanti alla Commissione di ricorso del DFE, di conseguenza la restrizione prevista dal capoverso 2 non crea problemi. È opportuno garantire anche in futuro che le decisioni cantonali sui miglioramenti strutturali che beneficiano di contributi federali non possano essere impuginate dinanzi alla Commissione di ricorso del DFE. Le procedure disciplinate a livello cantonale prevedono infatti la possibilità di ricorrere al tribunale amministrativo cantonale ed eventualmente al Tribunale federale. In questo ambito, occorre quindi escludere un altro iter ricorsuale. Per questo motivo, a suo tempo era stata introdotta la restrizione nel capoverso 2.

Art. 173 Contravvenzioni

Cpv. 1 lett. f

Le violazioni delle disposizioni sulla classificazione dei vini e il non rispetto degli obblighi inerenti al commercio del vino secondo l'articolo 68 capoverso 1 LAgr

(iscrizione nel registro di commercio, allestimento di un inventario, ecc.) attualmente possono essere perseguite solo basandosi indirettamente sull'articolo 292 del Codice penale⁸⁸ (disobbedienza a decisioni dell'autorità), e con l'emanazione preventiva di una decisione. Il complemento proposto permette di colmare la lacuna nella LAgr rendendo possibile un trattamento diretto ed efficiente delle infrazioni. Tale modifica non introduce doppioni con la legislazione sulle derrate alimentari.

Art. 175 Perseguimento penale

Cpv. 2

I ritardi in materia d'esecuzione presenti in alcune organizzazioni di mercato comportano una penalizzazione degli importatori corretti e distorsioni del mercato. La situazione provoca un'incertezza del diritto ed è un incentivo ad aggirare le disposizioni legali vigenti.

L'UFAG amministra, in base ai dati relativi all'importazione trasmessi dall'Amministrazione federale delle dogane, le quote del contingente doganale assegnate agli importatori. Esso può in tal modo stabilire, quale prima istanza ufficiale, le eventuali deroghe ai diritti all'importazione assegnati. Un trattamento diretto dei casi da parte dell'UFAG consente una riduzione notevole del tempo necessario al disbrigo delle irregolarità.

In virtù dell'articolo 169, nei casi di violazione della LAgr, l'UFAG può ordinare misure amministrative nei confronti degli importatori. È quindi sensato che in determinati casi quest'ultimo, su incarico e in sostituzione dell'Amministrazione federale delle dogane, possa esigere dagli importatori anche i dazi doganali effettivamente dovuti. La delega di competenze all'UFAG è stata decisa il 13 febbraio 2002 sulla base dell'articolo 142 capoverso 2 della legge sulle dogane⁸⁹ con l'introduzione dell'articolo 151a nell'ordinanza della legge sulle dogane⁹⁰.

Per quanto riguarda le sanzioni, la procedura penale non dovrà più essere obbligatoria nei casi di infrazione di esigua gravità in materia di contingenti. Attualmente, l'Amministrazione federale delle dogane è competente per giudicare se una violazione può essere considerata di esigua gravità. In futuro, tale competenza dovrà poter essere attribuita all'UFAG in virtù della LAgr. Questa applicazione parziale del principio di opportunità è sancita completando l'articolo 175 capoverso 2, analogamente all'articolo 173 capoverso 5. Per casi di violazione di esigua gravità si intendono le infrazioni lievi al principio di diligenza, quali ad esempio un errore di battitura nella dichiarazione del numero del permesso generale d'importazione, un errore di trasmissione riguardante la data della dichiarazione, della ricezione della dichiarazione doganale o di sdoganamento. Occorre, inoltre, che gli importi dovuti e reclamati dall'UFAG siano versati immediatamente. La disposizione non deve essere interpretata in modo più restrittivo di quella dell'articolo 52 del disegno di revisione del Codice penale. La procedura per qualificare un reato di esigua gravità avviene in analogia alle spiegazioni del numero 2.1.3.3.1 («Punizione priva di senso») del messaggio del 21 settembre 1998⁹¹ concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge).

⁸⁸ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP); RS **311.0**

⁸⁹ Legge federale del 1° ottobre 1925 sulle dogane (LD); RS **631.0**

⁹⁰ Ordinanza del 10 luglio 1926 della legge sulle dogane (OLD); RS **631.01**; RU **2002 326**

⁹¹ FF **1999 1669**

2.9

Disposizioni finali (Titolo nono LAgr)

Le modifiche proposte nel Titolo nono LAgr concernono l'esecuzione. Un miglior coordinamento dei controlli e delle sanzioni contro le infrazioni soddisfa una richiesta di numerosi partecipanti alla procedura di consultazione. Contrariamente ai timori espressi da diversi oppositori le proposte presentate in consultazione (adeguamento degli art. 181 e 182 LAgr) non implicano trasferimenti di competenze e quelle attuali restano garantite.

2.9.1

Situazione iniziale e impostazione

Trattati internazionali in ambito agricolo

Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'approvazione dei trattati internazionali compete di principio all'Assemblea federale. Tuttavia, in determinati casi il nostro Consiglio può concludere trattati autonomamente, segnatamente nei casi in cui l'Assemblea federale ha delegato la competenza di concludere trattati al Consiglio federale o per i trattati di portata limitata. Tale competenza del nostro Consiglio deve essere disciplinata in una legge federale o in un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. L'articolo 47^{bis} capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli⁹² definisce questo principio. Tale delega di competenze al nostro Consiglio si prefigge di sgravare l'Assemblea federale da numerosi affari per lo più bilaterali che concernono determinati temi di carattere tecnico e, materialmente, sono limitati a un ambito chiaramente delimitato. In tutti questi casi, deve essere possibile non dover interpellare il Parlamento. A livello materiale, una simile delega è ammissibile a condizione che non si tratti di deleghe in bianco e siano impartite direttive chiare per l'elaborazione del trattato. Gli accordi in materia di commercio agricolo sono di regola esclusi. L'Assemblea federale si riserva i suoi diritti di partecipazione nella conclusione dei trattati che non sono unicamente di carattere formale, ma anche materiale.

Nell'agricoltura sempre più orientata verso una dimensione internazionale, esistono numerose convenzioni internazionali di carattere soprattutto tecnico, in particolare nell'ambito dei diversi accordi in materia agricola:

- L'Accordo del 21 giugno 1999⁹³ tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul commercio di prodotti agricoli contiene numerosi elenchi di prodotti vitivinicoli (Allegato 7: 155 pagine). Sono di carattere tecnico anche le appendici dell'allegato 4 (settore fitosanitario) e dell'allegato 5 (alimentazione degli animali) che in parte non sono ancora stati allestiti o sono già superati prima ancora dell'entrata in vigore dell'Accordo e devono essere adeguati all'evoluzione intervenuta in Svizzera e nella CE. Un altro esempio è l'allegato 6 del suddetto Accordo con la CE relativo al settore delle sementi, la cui appendice 3 (Deroghe comunitarie ammesse dalla Svizzera) contiene l'elenco delle decisioni della Commissione CE che autorizza-

⁹² Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli, LRC); RS 171.11

⁹³ FF 1999 5867

no taluni Stati membri ad adottare prescrizioni più restrittive per quanto riguarda la presenza di *Avena fatua* nelle sementi di cereali.

- Anche la Convenzione internazionale del 6 dicembre 1951⁹⁴ per la protezione dei vegetali prevede disposizioni fitosanitarie o il riconoscimento di norme internazionali nell’ambito degli additivi e dei mezzi di produzione. Inoltre, la Svizzera conclude costantemente convenzioni sull’omologazione di procedure d’esame estere e sui certificati di conformità nell’ambito della protezione dei vegetali e dei mezzi di produzione. Oggi, tali convenzioni necessitano a seconda della loro impostazione dell’approvazione parlamentare.
- L’International Treaty del 13 novembre 2001 on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture non ancora ratificato prevede tra l’altro che le Parti contraenti debbano trasmettere il materiale genetico dalle relative banche conformemente a un trattato standardizzato (Material Transfer Agreement). Lo scambio internazionale di materiale tra banche di geni controllate dallo Stato dovrebbe poter essere svolto a livello di uffici.
- L’Accordo internazionale del 5 dicembre 1994⁹⁵ sui cereali non prevede più obblighi rilevanti per gli Stati membri; nei prossimi anni si svolgeranno i negoziati per il suo rinnovo e senza la delega di competenze proposta nel presente messaggio dovrebbe essere ratificato dal Parlamento.
- Anche con il Principato del Liechtenstein, occorre sempre concludere convenzioni per garantire il buon funzionamento del mercato agricolo interno tra i due Paesi.
- Lo stesso avviene con le enclaves. Ad esempio, oggi gli agricoltori dell’enclave di Büsingen, che appartiene al territorio doganale svizzero, ricevono l’80 per cento dei contributi secondo l’ordinanza sui pagamenti diretti⁹⁶ e il 100 per cento dei contributi secondo l’ordinanza sui contributi nella coltura⁹⁷. Per poter fissare le condizioni e gli oneri per il versamento dei diversi contributi anche per gli agricoltori di Büsingen e adeguarli allo sviluppo all’interno del Paese, l’UFAG deve avere la possibilità di concludere accordi corrispondenti con la Germania che prevedano anche il rispetto di prescrizioni importanti per l’agricoltura.

Un delega della competenza parlamentare di concludere trattati internazionali in questi casi è sensata e atta a sgravare il Parlamento. Non possono invece essere delegati i trattati internazionali che sottostanno al referendum facoltativo conformemente all’articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

Perseguimento delle infrazioni

Negli ultimi anni sono emerse difficoltà nell’esecuzione delle prescrizioni concernenti la dichiarazione, per quanto attiene all’origine e ai metodi di produzione. Le imprese commerciali e di trasformazione hanno accolto male le prescrizioni concernenti la dichiarazione, considerandole in parte fastidiose. L’esecuzione a livello cantonale delle prescrizioni concernenti la dichiarazione spetta ai chimici cantonali. Questi ultimi sono nel contempo competenti per il rispetto delle prescrizioni di poli-

⁹⁴ RS **0.916.20**

⁹⁵ RS **0.916.111.311**

⁹⁶ RS **910.13**

⁹⁷ RS **910.17**

zia sanitaria nel commercio delle derrate alimentari alle quali dedicano giustamente la massima priorità.

Nonostante gli sforzi supplementari profusi recentemente, l'applicazione delle prescrizioni concernenti la dichiarazione può essere ancora migliorata, per cui è opportuno adottare provvedimenti di coordinamento supplementari. Il nuovo articolo 182 L'Agr fornirà un contributo considerevole per migliorare il coordinamento del perseguimento delle infrazioni alle prescrizioni concernenti la dichiarazione. La soluzione proposta è appropriata perché le categorie di merci interessate sono uguali a quelle relative alla protezione delle designazioni (attuale lett. a) ed esiste un nesso con le prescrizioni inerenti all'importazione, al transito e all'esportazione dei prodotti agricoli (attuale lett. b). Per quanto concerne le derrate alimentari è prevista una norma suppletiva nell'articolo 36 capoverso 5 della legge sulle derrate alimentari⁹⁸.

Per migliorare il coordinamento nell'ambito dell'applicazione delle prescrizioni in materia di designazione e di dichiarazione è necessaria un'attività supplementare della Confederazione. Occorre a tal fine istituire un gruppo interdepartimentale degli uffici federali interessati incaricato dei seguenti compiti:

- sostegno agli organi cantonali nell'esecuzione delle prescrizioni concernenti la designazione e la dichiarazione;
- emanazione delle direttive di esecuzione per l'attuazione delle prescrizioni concernenti la designazione e la dichiarazione;
- coinvolgimento degli uffici cantonali nel controllo sull'impiego delle designazioni protette in questo settore;
- alta vigilanza sui controlli effettuati dalle autorità cantonali per il mantenimento di una soglia minima di controlli in tutti i Cantoni;
- coordinamento del perseguimento penale nei casi che comportano contemporaneamente più reati.

È opportuno fornire alcuni dettagli relativi all'ultimo compito (coordinamento del perseguimento penale). Se, ad esempio, un'impresa importa uova estere ordinarie, le dichiara uova di trasformazione, le stampiglia come uova svizzere e le vende come uova biologiche, si configurano le infrazioni seguenti:

- violazione dell'obbligo di stampigliatura (art. 12 ordinanza sulle uova⁹⁹): Perseguimento da parte dell'UFAG mediante sanzioni (art. 169 L'Agr);
- impiego illegittimo della designazione «Bio» (art. 15 L'Agr): perseguimento da parte dell'UFAG mediante sanzioni (art. 169 L'Agr) e denuncia presso il giudice cantonale (art. 173 cpv. 1 lett. a L'Agr);
- infrazione doganale in quanto le uova di trasformazione sono importate a una tariffa doganale più bassa rispetto alle uova destinate al consumo (art. 10 ordinanza sulle uova¹⁰⁰ e art. 18 legge sulle dogane¹⁰¹): perseguimento da parte degli organi doganali competenti (art. 175 cpv. 2 L'Agr);

⁹⁸ Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari, LDerr); RS **817.0**

⁹⁹ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente il mercato delle uova (ordinanza sulle uova, OU); RS **916.371**

¹⁰⁰ RS **916.371**

¹⁰¹ Legge federale del 1° ottobre 1925 sulle dogane (LD); RS **631.0**

- dichiarazione di origine falsa: «Svizzera» al posto del Paese d'origine effettivo (art. 18 legge sulle derrate alimentari¹⁰²): perseguimento da parte del chimico cantonale mediante denuncia presso il giudice cantonale (art. 48 cpv. 1 lett. h e art. 50 legge sulle derrate alimentari);
- dichiarazione mancante del metodo di produzione: proveniente «da allevamento in batteria non autorizzato in Svizzera», in quanto manca la prova che non sia così (art. 2 ordinanza sulle dichiarazioni agricole¹⁰³): perseguimento da parte del chimico cantonale mediante denuncia presso il giudice cantonale (art. 173 cpv. 1 lett. b LAgr).

Il gruppo interdipartimentale deve coordinare il trattamento e il perseguimento di simili casi da parte delle autorità federali e cantonali interessate. Solo in tale maniera è possibile garantire sentenze coerenti e pene adeguate per tutte le infrazioni.

Coordinamento dell'attività di controllo

Il problema dell'ottimizzazione dei controlli si pone anche in rapporto ad altri settori giuridici. Dato che l'attuale concetto di qualità dei consumatori non è più riferito al solo prodotto finale ma piuttosto al metodo di produzione e al processo di trasformazione, è necessario rafforzare il coordinamento dei controlli in tutte le altre leggi federali interessate (art. 181 cpv. 1 LAgr). Questo importante compito deve essere adempiuto dal gruppo di coordinamento interdipartimentale.

2.9.2 Commento delle modifiche di legge

Art. 177a (nuovo) Trattati internazionali

Cpv. 1

La competenza per concludere nuovi trattati internazionali in ambito agricolo è delegata al Consiglio federale; ne sono esclusi gli accordi sul commercio di prodotti agricoli per quanto non siano già contemplati dall'articolo 47^{bis}b capoverso 3 LRC¹⁰⁴ in base alla loro portata limitata. Conformemente all'articolo 47^{bis}b capoverso 5 LRC, il Consiglio federale presenta ogni anno all'Assemblea federale un rapporto sui trattati da esso conclusi o su quelli la cui conclusione è stata delegata all'Ufficio federale.

Cpv. 2

Per i trattati di carattere tecnico e di portata limitata, in particolare per i privati, è competente l'UFAG, ma esclusivamente d'intesa con gli altri uffici amministrativi interessati.

¹⁰² Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari, LDerr); RS **817.0**

¹⁰³ Ordinanza del 3 novembre 1999 concernente la dichiarazione di prodotti agricoli ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera (ordinanza sulle dichiarazioni agricole, ODAgr); RS **916.51**

¹⁰⁴ Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli, LRC); RS **171.11**

3.1 Confederazione

3.1.1 Effettivo del personale

Le ripercussioni sull'effettivo del personale delle modifiche della L'Agr concernono soprattutto l'UFAG:

Protezione dei vegetali e mezzi di produzione

I controlli sulla fabbricazione di determinati mezzi di produzione necessitano di risorse supplementari. Sulla base dei controlli nel settore degli alimenti per animali, quelli dei produttori di concimi richiederebbero uno o due posti di lavoro supplementari. La possibilità di limitare l'impiego di determinati mezzi di produzione a livello aziendale determina un maggior dispendio di lavoro perché l'osservanza delle prescrizioni deve essere controllata sul posto. Entrano in linea di conto, al limite, i controlli mediante campionatura dove devono essere utilizzate al meglio le sinergie con altre attività di controllo nelle aziende.

Disposizioni penali ed esecuzione

In base allo stato attuale, il maggior onere richiesto all'UFAG dal nuovo disciplinamento del perseguimento penale nel settore dell'importazione, dell'esportazione e del transito (riscossione a posteriori di dazi doganali) dovrebbe essere compensato dalla soppressione di determinati compiti nel settore della gestione dei contingenti.

Il gruppo di coordinamento, che si occupa del miglioramento dell'esecuzione e del perseguimento delle infrazioni in materia di designazioni, di importazione, esportazione e di dichiarazione, dovrebbe poter disporre del personale già impiegato negli uffici federali interessati. Durante la fase d'introduzione, la segreteria del gruppo di coordinamento è garantita dall'UFAG.

Durante la fase di attuazione 2004-2007, la Confederazione necessita di 2/3 posti supplementari. Tale fabbisogno supplementare può essere compensato in particolare con i risparmi nell'esecuzione in materia di economia lattiera (soppressione del contingentamento lattiero).

3.1.2 Finanze

Economia lattiera

Per l'esecuzione attuale dei provvedimenti, la Confederazione ha conferito ai Servizi di amministrazione del contingentamento lattiero (SACL) e alla Fiduciaria Latte mandati di prestazioni indennizzati annualmente con un importo pari rispettivamente a 3,7 e 2,8 milioni di franchi. L'abbandono graduale del contingentamento lattiero presenta in questo ambito un potenziale di risparmio.

Economia zootecnica

La vendita all'asta di tutti i contingenti doganali parziali per la carne comporta per la cassa generale della Confederazione i nuovi introiti seguenti: 50 milioni di franchi nel 2005, 100 milioni nel 2006, 150 milioni a partire dal 2007. Una parte di tali importi è disponibile l'anno precedente il corrispondente periodo di contingentamento poiché la procedura di vendita all'asta si svolge anticipatamente e non è possibile importare prima del pagamento dei prezzi d'aggiudicazione. Tali introiti supplementari permettono di coprire i costi risultanti alla Confederazione per l'eliminazione degli scarti di carne legati alla ESB (cfr. parte IV del presente messaggio). L'introduzione della vendita all'asta presuppone l'abolizione dello sgombero del mercato sui mercati pubblici e nei macelli, nonché l'abbandono della classificazione della qualità degli animali vivi sui mercati pubblici. Ne risultano quindi a partire dal 2007 risparmi pari a circa 3-4 milioni di franchi per quanto concerne gli accordi di prestazioni presi in questo ambito con le organizzazioni private.

Produzione vegetale	La misura per l'adeguamento della produzione alle esigenze del mercato dovrebbe essere finanziata attraverso un trasferimento dei contributi all'esportazione. Non vi saranno spese supplementari per la Confederazione.
Economia vitivinicola	Per i contributi di conversione nella viticoltura si calcola un fabbisogno finanziario di circa 5 milioni all'anno per otto anni.
Pagamenti diretti	La soppressione dei criteri di delimitazione comporta spese supplementari per circa 32 milioni di franchi all'anno.
Miglioramenti strutturali e misure sociali collaterali	I mezzi necessari per ampliare le possibilità di promozione negli aiuti agli investimenti ammontano a circa 30 milioni di franchi (20 mio dei quali per il ripristino periodico di bonifiche fondiarie). Gli aiuti per la riqualificazione comportano per la Confederazione un esborso dell'ordine di 5 milioni di franchi all'anno.
Protezione dei vegetali e mezzi di produzione	La possibilità che la Confederazione possa fissare direttamente le indennità relative ai provvedimenti che ha ordinato all'interno del Paese comporta un aumento delle spese pari a 200 000 franchi all'anno. A questo proposito va osservato che tali provvedimenti si estendono solo alla produzione e al commercio di materiale vegetale sottoposto alle disposizioni sul passaporto delle piante. Le ripercussioni finanziarie di tali provvedimenti presentano ampie fluttuazioni da un anno all'altro poiché dipendono dall'intensità degli organismi nocivi e di conseguenza dalle condizioni meteorologiche. Attualmente, la Confederazione contribuisce per almeno il 50 per cento a tali indennità.
Disposizioni penali ed esecuzione	Il trattamento diretto da parte dell'UFAG delle infrazioni di esigua gravità contro le norme d'importazione fa in modo che i dazi doganali recuperati siano disponibili più rapidamente. Le entrate supplementari indotte da un perseguimento più coerente delle infrazioni alle prescrizioni relative alla designazione e alla dichiarazione non possono essere preventivate.
Destinazioni vincolate (Fondi)	La soppressione dei fondi (Fondo per la carne, Cassa di compensazione dei prezzi delle uova, Fondo viticolo, Fondo fitosanitario) non ha in linea di massima ripercussioni finanziarie poiché i provvedimenti finora mediante le entrate a destinazione vincolata saranno ora sovvenzionati nella stessa misura dalla cassa generale della Confederazione.

Le ripercussioni finanziarie degli adeguamenti della LAg sono coperte dagli involumi finanziari 2004-2007 proposti (cfr. Parte II del presente messaggio).

3.1.3 Freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi, 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. Ciò riguarda in particolare i provvedimenti previsti dagli articoli 58 capoverso 2 (adeguamento del mercato della frutta e verdura), 66 capoverso 1 (contributi di riconversione, viticoltura), 70 capoverso 5 (limiti di riscossione dei pagamenti diretti), 86a capoverso 1 (aiuti per la riqualificazione), 95 capoverso 4 (ripristino periodico di bonifiche fondiarie), 106 capoverso 1 lettera c e capoverso 2 lettera d (diversificazione delle attività) e 107 capoverso 1 lettera c (solidarietà). Con la modifica degli articoli 94 capoverso 2 lettera c e 107 capoverso 1 lettera b, gli aiuti finanziari finora possibili per edifici e attrezzature collettivi sono estesi alla commercializzazione per la quale tuttavia non saranno necessarie spese ricorrenti superiori a 2 milioni di

franchi. Le proposte di adeguamento della LAgr presentate nel presente messaggio rispettano le linee guida della politica finanziaria come previsto nel disegno di decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2004-2007 (cfr. Parte II del messaggio).

3.1.4 Informatica

Le modifiche legislative proposte si ripercuotono sull'informatica della Confederazione nei settori in cui è necessario applicare banche dati per eseguire e valutare i provvedimenti di politica agricola: pagamenti diretti, miglioramenti strutturali, nuovi aiuti per la riqualificazione, vendita all'asta dei contingenti doganali per l'importazione di carne e contributi di riconversione per le colture speciali. Viste le esperienze fatte nell'ambito della PA 2002, sarà necessario stanziare mezzi supplementari pari a 1,75 milioni di franchi. Il bilancio EED attuale oltre alla manutenzione ordinaria non è sufficiente per coprire queste applicazioni, di conseguenza il finanziamento deve essere garantito mediante compensazioni all'interno del budget dell'UFAG.

3.2 Cantoni e Comuni

Economia vitivinicola

Gli uffici cantonali di viticoltura o altri servizi cantonali idonei devono trattare le domande e svolgere i controlli in relazione ai contributi di riconversione nella viticoltura. Vista la dimensione limitata delle superfici (circa 200 ha/anno in tutta la Svizzera) l'onere di lavoro supplementare dovrebbe tuttavia essere minimo.

Pagamenti diretti

I Cantoni sono direttamente coinvolti nell'amministrazione dei pagamenti diretti. L'abolizione di alcuni limiti di riscossione e la rinuncia a graduare i contributi comportano l'adeguamento dei formulari e delle banche dati. Dopo questo lavoro iniziale, l'onere amministrativo dei Cantoni si ridurrà progressivamente.

Misure sociali collaterali

Per quanto concerne i nuovi aiuti per la riqualificazione, si tratta eventualmente di coinvolgere i servizi cantonali idonei.

Protezione dei vegetali e mezzi di produzione

Per utilizzare al meglio le sinergie con i controlli esistenti, i Cantoni potrebbero assumersi alcuni controlli relativi alla fabbricazione di mezzi di produzione e al loro impiego nelle aziende agricole.

Le nuove disposizioni sulle misure preventive e la soppressione del Fondo fitosanitario non hanno ripercussioni sui Cantoni. Il disciplinamento della partecipazione federale alle spese che i Cantoni devono affrontare per la lotta contro gli organismi particolarmente pericolosi per le piante (ad es. la necrosi batterica) e per indennizzare coloro che ne sono colpiti, resta immutato.

Coordinamento e attività di controllo

È necessario coordinare meglio l'attività di controllo prescritta da diverse leggi federali in particolare anche la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Questi ultimi beneficeranno del potenziamento dell'efficienza esecutiva.

I Comuni non sono direttamente interessati dalle modifiche legislative proposte.

3.3

Economia nazionale

Conformemente alle nostre direttive del 15 settembre 1999 occorre indicare le conseguenze per l'economia dei progetti della Confederazione. Grazie alla cosiddetta «valutazione dell'impatto normativo», gli atti normativi federali devono essere valutati dal profilo degli aspetti economici secondo uno schema uniforme¹⁰⁹. Le osservazioni seguenti sono in sintonia con queste indicazioni.

3.3.1

Necessità e possibilità di un intervento dello Stato

La necessità e la possibilità dell'intervento dello Stato nel settore agricolo sono stauite dall'articolo 104 della Costituzione federale. Esso prescrive che la Confederazione è tenuta, derogando se necessario al principio della libertà economica, a provvedere con misure adeguate affinché l'agricoltura possa realizzare le sue prestazioni multifunzionali mediante una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato. Questo mandato costituzionale ha comportato, nell'ambito del nuovo orientamento della politica agricola (PA 2002), una revisione totale della legislazione agricola. Le esperienze fatte finora con la nuova politica agricola sono positive (cfr. n. 1.1.2). Di conseguenza, non è opportuno ridefinire i tratti fondamentali e gli obiettivi di tale politica.

Tenendo conto delle sfide che ci stanno di fronte (cfr. n. 1.5.2) e sulla base dei risultati della valutazione (cfr. n. 1.5.1), è per contro necessario verificare e ottimizzare costantemente i provvedimenti di politica agricola. Questo processo si evince anche dal mandato di valutazione costituzionale (art. 170 Cost.) e legale (art. 187 cpv. 13 LAgr) come pure dalla necessità economica di realizzare questi obiettivi con la massima efficacia. In tale contesto, lo sviluppo ulteriore della politica agricola negli anni 2004-2007 (PA 2007) si prefigge, in primis, di proseguire il processo di consolidamento della competitività nell'ambito della sostenibilità e della multifunzionalità. Le disposizioni di legge dovranno essere adeguate a tal fine:

- | | |
|----------------------------|--|
| Economia lattiera | Nel quadro della PA 2002, l'organizzazione del mercato del latte ha registrato un cambiamento radicale con la soppressione delle garanzie statali di prezzo e di smercio come pure delle organizzazioni parastatali. Le presenti proposte di modifica consentono di ridurre la densità normativa e di rafforzare il principio della sussidiarietà statale. |
| Economia zootecnica | L'unificazione del regime delle importazioni aumenta la trasparenza. La vendita all'asta dei contingenti doganali parziali per la carne è più conforme alle esigenze della concorrenza che la loro ripartizione in funzione di una prestazione all'interno del Paese. Con le innovazioni legislative il principio della sussidiarietà dello Stato resta nel complesso garantito. |
| Produzione vegetale | Le misure attuali della Confederazione per sostenere i prezzi nel settore della frutta sono insoddisfacenti sia per quanto concerne l'effettività sia la loro efficacia. Di conseguenza, le sovvenzioni all'esportazione devono essere parzialmente convertite in una misura limitata nel tempo di sostegno ai programmi di adeguamento del mercato nel settore della frutta e della verdura. La partecipazione dello Stato a programmi siffatti è sensata anche di fronte all'ammontare degli investimenti necessari e alla difficile situazione finanziaria di numerose aziende. Si promuove in tal modo la competitività del settore. |

¹⁰⁹ DFE, Manuale per la valutazione dell'impatto normativo, Berna 26 luglio 1999.

Economia vitivinicola	In seguito al raggruppamento e al successivo aumento dei contingenti per il vino bianco a partire dal 1996 nonché al raggruppamento dei contingenti per il vino rosso e di quelli per il vino rosso il 1° gennaio 2001, l'importazione di vino bianco è triplicata in cinque anni. È quindi necessario adeguare le superfici viticole alle mutate condizioni di mercato. Le conversioni necessarie superano in alcuni casi il normale rinnovamento (ogni anno dal 3 al 4% della superficie). Di conseguenza, la Confederazione deve poter sostenere la conversione con aiuti finanziari di durata limitata.
Pagamenti diretti	Visto che i pagamenti diretti servono a ricompensare prestazioni ecologiche particolari e di interesse generale (indennizzo di prestazioni), si prevede di sopprimere i limiti imposti da motivi sociali e politici.
Misure sociali collaterali	La Confederazione provvede a uno sviluppo socialmente sostenibile dell'agricoltura (art. 2 LAgr). Per eliminare gli ostacoli al processo di adeguamento strutturale e, nel contempo, indicare agli interessati le prospettive future, è necessario adottare misure sociali collaterali (aiuti per la riqualificazione, nuovo disciplinamento dell'imposizione dell'utile di liquidazione).
Miglioramenti strutturali	L'agricoltura, per adempiere nel modo più economico possibile il mandato costituzionale, deve munirsi delle infrastrutture necessarie. L'estensione delle possibilità di promozione nel campo degli aiuti agli investimenti ha rafforzato gli incentivi nel settore rurale e creato un margine di manovra maggiore per un'agricoltura imprenditoriale.
Consulenza	Le indennità della Confederazione ai servizi di consulenza cantonali non saranno più fondati sulla spesa ma definiti nell'ambito di un mandato di prestazioni. La Confederazione dispone così della possibilità di esercitare, mediante direttive strategiche, un certo influsso sulla consulenza.
Protezione dei vegetali e mezzi di produzione	Le proposte in questo settore si prefiggono prima di tutto di aumentare ulteriormente la sicurezza dei mezzi di produzione e delle derrate alimentari. Ciò comporterà un aumento dei costi e del lavoro amministrativo. Gli sviluppi sui mercati dei mezzi di produzione e dell'alimentazione giustificano l'introduzione di disciplinamenti supplementari che sono pure d'interesse pubblico.
Disposizioni penali ed esecuzione	Le proposte sono volte a migliorare il coordinamento dell'esecuzione senza il ricorso a nuove disposizioni. Un'esecuzione efficiente contribuisce a suscitare la fiducia dei consumatori nella sicurezza e nella qualità delle derrate alimentari. Inoltre, le aziende controllate traggono vantaggi dal coordinamento delle attività di controllo da parte delle autorità.

3.3.2 Ripercussioni sui singoli gruppi sociali

Il settore maggiormente interessato dalle proposte di adeguamento della LAgr è quello dell'agricoltura. La tavola seguente offre una panoramica sull'intensità delle ripercussioni sui gruppi sociali interessati.

Settori delle misure	Agricoltura	Artigianato, industria, commercio	Consumatori	Contribuenti
Economia lattiera	● ●	● ●	● ●	●
Economia zootecnica	●	● ●	●	●
Produzione vegetale	●	○	●	●
Economia vitivinicola	●	○	●	●
Pagamenti diretti	●	○	○	●
Misure sociali collaterali	●	○	○	●
Miglioramenti strutturali	● ●	●	●	●
Consulenza	○	○	○	○
Protezione dei vegetali e mezzi di produzione	●	●	● ●	●
Disposizioni penali ed esecuzione	●	●	● ●	●

Legenda:

- ● grande impatto
- impatto minimo
- nessun impatto

Le modalità d'impatto delle proposte sono descritte qui appresso nei settori di misure in cui si attendono effetti sensibili sui singoli gruppi sociali.

Ripercussioni sull'agricoltura

Per la valutazione delle ripercussioni sull'agricoltura – in particolare sul reddito – il FAT ha effettuato i primi calcoli con il modello di previsione SILAS sviluppato a tal fine (cfr. Parte II del presente messaggio). È opportuno rilevare in tal senso che questi valori non dipendono in primo luogo dalla modifiche di legge proposte ma dagli sviluppi sui mercati e dai mezzi finanziari stanziati per l'agricoltura negli anni 2004-2007.

Economia lattiera La proposta flessibilizzazione influirà sensibilmente sulle strutture dell'economia lattiera e la ripartizione regionale della produzione di latte. Il processo di ristrutturazione in corso e la specializzazione dovrebbero registrare un'accelerazione. Vengono quindi a mancare a medio termine i pagamenti a titolo di trasferimento per l'affitto e l'acquisto di contingenti di latte. Il rafforzamento della competitività che ne deriva è una condizione per poter sfruttare meglio le opportunità del mercato con l'apertura delle frontiere.

Economia zootecnica La vendita all'asta di tutti i contingenti doganali parziali per la carne contribuirà a intensificare la concorrenza ai livelli a valle del settore della carne. Anche i produttori dovrebbero beneficiare di questa situazione.

Produzione vegetale e economia vitivinicola Il sostegno statale ai programmi di adeguamento del mercato per la frutta, la verdura e la viticoltura permette ai produttori di reagire rapidamente alle mutate condizioni del mercato. Contribuisce a preservare le quote di mercato nell'ambito di una spietata concorrenza internazionale. Si attendono inoltre ripercussioni positive sulle tratte di diritto privato per il finanziamento dello smercio delle eccedenze di produzione.

Pagamenti diretti, miglioramenti strutturali e misure sociali collaterali

Le proposte nell'ambito dei pagamenti diretti e dei miglioramenti strutturali estendono i margini di manovra imprenditoriali. Gli aiuti per la riqualificazione previsti aprono prospettive interessanti ai contadini che intendono abbandonare l'agricoltura. Grazie a queste misure il processo di adeguamento strutturale è socialmente sostenuto. Inoltre, migliorano in tal modo le opportunità di produzione e di sviluppo delle aziende che continuano ad operare in campo agricolo.

Protezione vegetale e mezzi di produzione

Le misure preventive potrebbero ripercuotersi negativamente sulle condizioni economiche della produzione agricola se fossero applicate in maniera indifferenziata a tutte le ipotesi di effetti collaterali. La loro applicazione limitata a casi in cui le gravi conseguenze per la salute umana e animale nonché per l'ambiente sono scientificamente probabili, fa sì che eventuali ripercussioni negative possano essere contenute nei giusti limiti. Le misure preventive in casi siffatti hanno effetti positivi sull'economia evitando gli scandali alimentari che minerebbero la fiducia dei consumatori e colpirebbero i prezzi dei prodotti agricoli.

Prescrizioni supplementari inerenti alla produzione e all'impiego di mezzi di produzione sono causa di spese ingenti per gli interessati. Si riuscirebbe forse a contenerle facendo in modo che le nuove disposizioni di legge siano applicate soltanto in casi di emergenza. Inoltre, queste misure contribuiscono a un migliore controllo della catena alimentare.

Il riconoscimento di omologazioni estere, ma soprattutto della loro revoca, può celare il pericolo che il ventaglio dei mezzi di produzione disponibili (soprattutto prodotti fitosanitari) sia ridotto al punto da mettere a rischio certe colture (colture speciali). Nell'UE si calcola che soltanto un quarto delle sostanze oggi disponibili rimarranno sul mercato. Questa situazione può essere contrastata mediante un disciplinamento che consenta al nostro Consiglio di prevedere eccezioni nell'accettazione automatica di decisioni di omologazione estere.

Disposizioni penali ed esecuzione

Un migliore coordinamento delle attività di controllo da parte delle autorità esecutive comporta una riduzione degli oneri per le aziende agricole controllate.

Ripercussioni sull'artigianato, sull'industria e sul commercio

Economia lattiera

Le osservazioni fatte nella sezione agricoltura a proposito delle ripercussioni delle proposte nel settore lattiero sono valide anche per le aziende di trasformazione (latterie e caseifici). Un'ulteriore liberalizzazione del mercato del latte è per le aziende a valle una premessa indispensabile ai fini di una lavorazione più efficiente del latte. Solo così, l'industria di trasformazione può ottimizzare le proprie strutture e mantenere i costi di produzione al livello più basso possibile.

Economia zootecnica

La vendita all'asta di tutti i contingenti doganali parziali per la carne genera una concorrenza più intensa tra gli importatori poiché con l'attuale principio della prestazione all'interno del Paese la cerchia degli aventi diritto all'importazione è limitata. Tutti gli operatori del mercato avranno la possibilità di acquistare direttamente quote di contingenti doganali. Tale situazione allenta le strutture, mette sotto pressione i livelli a valle e riduce i redditi dei contingenti che non si ripercuotono sui prezzi.

Miglioramenti strutturali	Le risorse investite nei miglioramenti strutturali per l'agricoltura tornano indirettamente a vantaggio (quale conseguenza della migliore situazione economica delle famiglie contadine) e direttamente (ad esempio, con l'acquisto di beni d'investimento o di immobili) anche dei settori a monte e a valle, e, in particolare, al (piccolo) artigianato rurale. L'estensione delle opportunità di promozione per la diversificazione delle attività affini all'agricoltura potrebbe causare una distorsione concorrenziale a svantaggio dell'artigianato. Di conseguenza, il sostegno inteso a promuovere margini di manovra imprenditoriali deve essere accordato solo nelle regioni dove non vi sia il rischio di situazioni concorrenziali immediate con aziende artigianali.
Protezione dei vegetali e mezzi di produzione	Le osservazioni fatte nella sezione agricoltura circa l'impatto delle proposte nel settore della protezione dei vegetali e sostanze ausiliarie riguardano pure la produzione e il commercio di mezzi di produzione.
Disposizioni penali ed esecuzione	Una riorganizzazione delle competenze in materia di dazi doganali e il maggior coordinamento dei controlli miglioreranno la parità di trattamento delle cerchie economiche interessate. Queste ultime auspicano un'efficace esecuzione delle disposizioni. Le aziende che si comportano correttamente non dovranno subire oneri supplementari. Per contro, alla concorrenza sleale sono sottratti i vantaggi procurati mediante la violazione delle prescrizioni.

Ripercussioni sui consumatori

Economia lattiera	La soppressione del contingentamento del latte determinerà un aumento dell'efficienza e innovazioni per l'economia lattiera delle quali beneficeranno i consumatori grazie a prezzi più bassi e a una gamma più ampia di prodotti.
Economia zootecnica	Alla vendita all'asta di tutti i contingenti parziali per la carne è connessa una concorrenza più intensa ai livelli a valle del settore della carne. Anche i consumatori dovrebbero beneficiare di questa situazione.
Produzione vegetale e economia vitivinicola	I programmi di adeguamento nei settori della frutta, della verdura e del vino si prefiggono di adeguare il più presto possibile la produzione indigena ai nuovi bisogni del mercato e del consumo. Un gamma di prodotti confacente alla domanda potrà tenere in maggior conto i desideri dei consumatori.
Miglioramenti strutturali	L'estensione delle possibilità di promozione nel settore degli aiuti agli investimenti sostiene la diversificazione dell'agricoltura. Ne deriva uno sviluppo dei servizi di cui beneficeranno i consumatori grazie alle maggiori possibilità di scelta.
Protezione dei vegetali e mezzi di produzione	Un miglior controllo della catena alimentare contribuisce a rafforzare la fiducia dei consumatori nella sicurezza e qualità degli alimenti.
Disposizioni penali ed esecuzione	La repressione sistematica delle violazioni delle prescrizioni relative all'importazione, all'esportazione o al transito, nonché alla designazione e alla dichiarazione è una premessa indispensabile per l'attendibilità del sistema d'esecuzione. Un'esecuzione efficiente delle disposizioni lungo tutto il percorso della catena alimentare accresce la trasparenza e promuove la fiducia dei consumatori.

Ripercussioni sui contribuenti

Le ripercussioni delle proposte di revisione sugli enti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) sono espone nei numeri 3.1, 3.2 e 3.3.5. Le modalità di finanziamento dei provvedimenti di politica agricola per il periodo 2004-2007 (involucro finanziario) sono trattate nella Parte II del presente messaggio.

3.3.3

Ripercussioni sull'economia nazionale

Le ripercussioni delle proposte di adeguamento della LAgr sull'economia nazionale possono essere illustrate come segue:

Ripercussioni delle proposte sull'economia nazionale

Tavola 20

Settore d'applicazione dei provvedimenti	Ambiente (ecologia)	Territorio rurale	Società	Occupazione (posti di lavoro)
Economia lattiera	●	●	○	●●
Economia zootecnica	○	○	○	○
Produzione vegetale	○	○	○	○
Economia vitivinicola	○	○	○	○
Pagamenti diretti	○	○	●	○
Misure sociali collaterali	○	●	●	●
Miglioramenti strutturali	●	●●	●	●●
Consulenza	○	○	○	○
Protezione dei vegetali e mezzi di produzione	●●	○	●●	○
Disposizioni penali ed esecuzione	○	○	●●	○

Legenda:

- grande impatto
- impatto minimo
- nessun impatto

Le modalità d'impatto delle proposte sono successivamente descritte nei settori di applicazione dei provvedimenti in cui si attendono effetti sensibili sull'economia nazionale.

Ripercussioni sull'ambiente (ecologia)

Economia lattiera

La soppressione del contingentamento lattiero facilita la specializzazione. Tale processo di adeguamento non esplica per principio effetti negativi sull'ambiente poiché le restrizioni ecologiche restano immutate (prova che le esigenze ecologiche sono rispettate per il versamento dei pagamenti diretti, protezione delle acque, protezione ambientale ecc.). Le condizioni ecologiche esplicano già oggi i loro effetti poiché il commercio di contingenti permette una certa specializzazione.

Miglioramenti strutturali

I contributi al ripristino periodico permettono il mantenimento delle infrastrutture esistenti nel territorio rurale ed esercitano pertanto un influsso positivo sull'ambiente.

Protezione dei vegetali e mezzi di produzione

L'impiego di mezzi di produzione ha ripercussioni dirette sull'ambiente. I disciplinamenti nel settore della protezione dei vegetali e dei mezzi di produzione permettono di prevenire potenziali rischi ambientali.

Ripercussioni sul territorio rurale

- Economia lattiera** La soppressione del contingentamento lattiero fa prevedere cambiamenti nella produzione e trasformazione del latte. La loro entità e orientamento dipendono da come gli attori delle diverse regioni recepiranno questa sfida. Con l'abolizione dei quantitativi limitati si dovrebbe tener conto delle sensibilità politico-regionali.
- Misure sociali collaterali** Le misure sociali previste aprono nuove prospettive alle aziende strutturalmente deboli. Esse rappresentano una possibilità per la soluzione dei problemi strutturali in ambito rurale in particolare.
- Miglioramenti strutturali** Infrastrutture ben mantenute rivestono grande importanza soprattutto per le regioni rurali strutturalmente deboli e in particolare per l'agricoltura. L'estensione delle possibilità di promozione nell'ambito degli aiuti agli investimenti costituisce un nuovo impulso allo sviluppo del territorio rurale (dimensione politico-regionale).

Ripercussioni sulla società

- Pagamenti diretti** Conformemente al principio dell'indennità di prestazione, tutti i limiti di riscossione socialmente e politicamente motivati dovrebbero essere aboliti. Tale situazione sarebbe tuttavia in conflitto con l'accettazione sociale del sistema dei pagamenti diretti. Si tiene conto di questa sensibilità mantenendo un contributo massimo per ogni unità standard di manodopera.
- Misure sociali collaterali** Secondo l'articolo 2 LAgr i cambiamenti strutturali devono avvenire in modo socialmente sostenibile. Visto che nell'agricoltura a causa del mutamento delle condizioni quadro la pressione è notevolmente aumentata, occorre adottare misure puntuali di sostegno sociale.
- Miglioramenti strutturali** È nell'interesse generale della società che il territorio rurale, quale habitat decentralizzato, si mantenga intatto, economicamente sano e, in quanto tale, una delle colonne portanti dell'attività turistica.
- Protezione dei vegetali e mezzi di produzione** Un'alimentazione sana e qualitativamente pregiata contribuisce alla salute pubblica. Tale condizione presuppone un elevato standard di sicurezza delle derrate alimentari e dei mezzi di produzione.
- Disposizioni penali ed esecuzione** La parità di trattamento dei soggetti economici è un pilastro dello Stato di diritto. Il perseguimento sistematico dei reati è pertanto ineludibile. L'esecuzione efficiente delle misure statali risponde a un interesse generale della società (contribuenti).

Ripercussioni sull'occupazione (posti di lavoro)

- Economia lattiera** Il latte costituisce un alto potenziale di creazione di valore aggiunto e di occupazione nell'agricoltura e in tutti i settori del suo indotto. Una buona competitività a livello internazionale è la premessa affinché questo potenziale si mantenga a lungo termine. Le modifiche previste assicurano la flessibilità necessaria a tal fine.
- Misure sociali collaterali** Gli aiuti per la riqualificazione facilitano un riorientamento professionale al di fuori dell'agricoltura. La cessione di aziende offre alle famiglie di contadini che rimangono nel settore nuove opportunità di sviluppo e quindi la sussistenza a lungo termine.
- Miglioramenti strutturali** Gli aiuti agli investimenti migliorano non solo le strutture in seno all'agricoltura ma liberano anche un potenziale di lavoro nell'artigianato. L'estensione delle possibilità di promozione crea ulteriori opportunità di occupazione soprattutto nel territorio rurale.

3.3.4 **Disciplinamenti alternativi**

Le presenti proposte di adeguamento della LAgr sono il risultato di un rapporto esaustivo sullo strumentario esistente. L'esame di disciplinamenti alternativi ha avuto luogo in numerosi settori e a diversi livelli:

- sulla base delle conoscenze acquisite mediante i lavori di valutazione è stato redatto un bilancio intermedio circa l'impatto della PA 2002 (cfr. n. 1.2). Sulla scorta delle sfide che ci attendono, tale bilancio permette di evidenziare la necessità di intervento a favore dell'evoluzione ulteriore della politica agricola;
- secondo l'articolo 186 LAgr, la Commissione consultiva ha il mandato di consigliare il Consiglio federale nell'applicazione della presente legge. Si è occupata in maniera approfondita dello sviluppo ulteriore delle misure di politica agricola nel periodo 2004-2007 e ha valutato un'ampia gamma di proposte di adeguamenti legislativi formulate dai tre gruppi di lavoro preposti;
- sulla base di questi lavori preliminari, l'Amministrazione federale ha elaborato un rapporto sull'ulteriore sviluppo della politica agricola che il DFE ha posto in consultazione dal 21 settembre 2001 al 10 gennaio 2002. I risultati della procedura di consultazione sono presi in considerazione nel presente messaggio.

3.3.5 **Aspetti pratici dell'esecuzione**

Le ripercussioni delle proposte sull'esecuzione si differenziano a seconda del settore di applicazione dei provvedimenti. Gli aspetti pratici dell'esecuzione possono essere descritti come segue:

Produzione e smercio

Le proposte di revisione, nell'insieme, rafforzano il principio di sussidiarietà. Le proposte nel settore lattiero semplificano notevolmente l'esecuzione. La vendita all'asta di tutti i contingenti parziali nel settore della carne rende uniforme e semplifica l'esecuzione. Un onere amministrativo supplementare di un certo peso risulta dall'introduzione dei nuovi programmi di adeguamento del mercato nell'ambito delle colture speciali. Le esperienze positive raccolte con l'esempio «albicocche vallesane» dimostrano che queste misure di adeguamento sono efficienti. La soppressione dei fondi ancora esistenti (carne, uova e vino) comporta un finanziamento corrispondente delle misure da parte della cassa generale della Confederazione e permette quindi una previsione budgetaria più flessibile e meglio adeguata alla situazione dei mercati.

Pagamenti diretti

L'abolizione progressiva dei limiti sociali e politici di riscossione semplifica l'esecuzione a livello federale e cantonale. La rinuncia ai limiti di reddito e di sostanza, in particolare, risolverebbe alcuni problemi esecutivi (parità di trattamento tra i sessi e le forme di partenariato; differenze tra i Cantoni).

Miglioramenti strutturali e misure sociali collaterali

L'estensione delle possibilità di promozione negli aiuti agli investimenti e le sovvenzioni nel campo della riqualificazione professionale dovrebbero comportare un maggior onere esecutivo. Ma sia per la Confederazione sia per i Cantoni, l'esecuzione delle prescrizioni modificate può avvenire senza problemi nell'ambito delle strutture esistenti.

Consulenza	I mandati di prestazioni costituiscono uno strumento gestionale moderno del New Public Management. L'abbandono dell'indennità in funzione delle spese accresce l'efficienza e la qualità delle prestazioni. La responsabilità dei Cantoni competenti in materia di definizione delle prestazioni di consulenza nel quadro strategico del mandato di prestazioni sarà in futuro ancora più ampia.
Protezione dei vegetali e mezzi di produzione	Le nuove disposizioni per una maggior sicurezza dei mezzi di produzione comporteranno controlli più onerosi che potranno però essere svolti nell'ambito delle strutture e degli organi di controllo esistenti. Aumenta l'esigenza di un coordinamento in particolare con i Cantoni sfruttando in modo ottimale le possibili sinergie. L'applicazione del principio di precauzione rappresenta una sfida per l'esecuzione. Estremamente delicata è in particolare la decisione di quando e in quali casi debbano essere adottate misure preventive.
Disposizioni penali ed esecuzione	In questo settore, il coordinamento a livello federale e quello tra la Confederazione e i Cantoni non è del tutto ottimale. Le modifiche previste (art. 181 e 182 L'Agr) contribuiscono ad aumentare l'efficienza dell'esecuzione grazie a un migliore coordinamento tra le autorità. La delega al nostro Consiglio e all'Ufficio federale della competenza di concludere nuovi trattati internazionali di portata limitata (art. 177a L'Agr) permette di sgravare notevolmente il Parlamento e quindi anche l'amministrazione. I rapporti presentati annualmente dal nostro Consiglio garantiscono l'informazione e il rispetto del diritto di partecipazione del legislatore.

4 Programma di legislatura

Lo sviluppo ulteriore della legislazione agricola è conforme alle intenzioni stabilite nel programma di legislatura 1999-2003¹¹⁰. Nell'obiettivo 5, prospettiamo l'elaborazione di messaggi relativi alla revisione della L'Agr e ai mezzi finanziari per l'agricoltura negli anni 2004-2007.

5 Rapporto con il diritto internazionale

Le modifiche di legge proposte sono compatibili con gli impegni internazionali da noi sottoscritti nel quadro di accordi internazionali multilaterali.

5.1 OMC

Le proposte sono conformi agli impegni che la Svizzera ha assunto con l'OMC. Come esposto nel numero 1.5.2.7.1, la Svizzera ha adempiuto i propri impegni derivanti dall'Accordo agricolo dell'OMC. Secondo la decisione della conferenza dei ministri dell'OMC del novembre 2001 (Doha, Qatar), i nuovi negoziati iniziati nel 2000 dovrebbero concludersi entro la fine del 2004. La loro attuazione dovrebbe esercitare i suoi effetti solo dopo l'approvazione parlamentare e al più presto a partire dal 2006. Gli impegni per il nostro Paese possono concernere segnatamente tre ambiti:

¹¹⁰ Rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (00.016), FF 2000 2037

- per quanto concerne la protezione doganale si dovranno prevedere riduzioni dei dazi e, nella misura del possibile, anche un'estensione dei contingenti doganali. L'attuazione della PA 2007 non modifica in sostanza la protezione doganale; essa intende tuttavia contribuire ad impedire la perdita di quote di mercato che potrebbero risultare per la produzione indigena in seguito a tali riduzioni;
- con la riduzione del sostegno all'interno del Paese si vedrà se la massiccia riduzione del sostegno al mercato prevista dalla PA 2007 (cfr. Parte II del messaggio) riuscirà a soddisfare le nuove esigenze dell'OMC in questo ambito. Visto che il limite attualmente ammissibile non è raggiunto dalla Svizzera e anche dalla maggior parte dei Paesi membri dell'OMC, non vi saranno in questo ambito grossi problemi;
- per quanto concerne i sussidi all'esportazione, gli Stati membri dovranno probabilmente procedere a riduzioni importanti che potrebbero comportare anche la soppressione di questo strumento. Solo alla conclusione dei negoziati sarà possibile valutare se lo smantellamento previsto con la PA 2007 e con l'Accordo agricolo tra la Svizzera e l'UE sarà sufficiente.

5.2

UE

L'orientamento della PA 2007 non presuppone modifiche sostanziali del rapporto con il diritto comunitario dell'UE. Presentiamo qui appresso tale rapporto per le proposte di revisione rilevanti in tal senso:

Economia lattiera	L'Accordo settoriale tra la Svizzera e l'UE non prevede condizioni relative a un'abrogazione del contingentamento lattiero. Le due parti possono decidere autonomamente in merito. Il Consiglio dell'UE nella sua seduta dell'11 marzo 1999 (cfr. Regolamento CE n. 1256/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999) ha deciso di effettuare un riesame intermedio nel 2003, sulla base di una relazione della Commissione per permettere che l'attuale regime delle quote scada dopo il 2006.
Produzione vegetale e economia vitivinicola	Dal 1996, l'UE rafforza il sostegno alle strutture di produzione e di commercializzazione attraverso le organizzazioni dei produttori. Ad esempio, quale misura per adeguare la produzione alla domanda, le spese legate ai piantimi nelle coltivazioni perenni, così come i costi specifici dei provvedimenti atti al miglioramento dell'ambiente e della qualità, sono parzialmente coperti da contributi UE. Gli Stati membri possono concedere anche contributi nazionali, quale misura suppletiva. I programmi di adeguamento al mercato proposti per la frutta e verdura nonché i contributi di conversione per la viticoltura, sono compatibili con le misure UE (cfr. Regolamento UE 2200/96 e 1493/99).
Pagamenti diretti	I dibattiti attuali in seno all'UE sull'ecologizzazione dell'agricoltura possono sfociare in un sistema di promozione analogo a quello svizzero dei pagamenti diretti. Pertanto, cambiare ora il nostro sistema nelle sue linee fondamentali non ci sembra opportuno.

Misure sociali collaterali

Conformemente alla sua comunicazione¹¹¹, la Commissione UE è del parere che i regimi di aiuto, che permettono agli agricoltori di aziende economicamente non sostenibili di abbandonare l'attività agricola, sono nell'insieme vantaggiosi per lo sviluppo a lungo termine del settore. La Commissione ritiene inoltre che regimi siffatti svolgono anche un'importante funzione sociale facilitando l'integrazione delle persone interessate in altri settori economici. Nella misura in cui gli aiuti siano vincolati alla cessazione definitiva dell'attività agricola, la Commissione UE li approverebbe. In tal senso, i contributi per la riqualificazione proposti sono eurocompatibili.

Miglioramenti strutturali

I nuovi provvedimenti di sostegno sono già ora possibili in forma analoga nell'UE, per cui non vi sono differenze rispetto al diritto europeo.

Consulenza

Nei Paesi della UE la consulenza è sostenuta, o attuata, finanziariamente dallo Stato. In Austria, ad esempio, il governo federale sostiene, mediante contratti, la consulenza nei Länder mediante contributi in misura eguale a quella svizzera.

Protezione dei vegetali e mezzi di produzione

Conformemente alle disposizioni della CE, gli Stati membri devono adottare misure di lotta contro gli organismi di quarantena e, di regola, se ne assumono le spese. In determinate situazioni, tali misure sono anche finanziate attraverso il budget comunitario. Nella CE non esiste un fondo per la protezione dei vegetali e nemmeno tributi speciali per il finanziamento delle misure di lotta.

La nuova direttiva della CE (2001/18/CE) sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati cita formalmente il principio di precauzione soprattutto quando si tratta di impedire effetti nocivi per la salute dell'uomo, degli animali e per l'ambiente.

L'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, fissa le procedure nel campo della sicurezza alimentare e fornisce quindi il quadro per l'applicazione del principio di precauzione in materia di derrate alimentari nella CE. Il nuovo articolo 148a proposto non pregiudica la ripresa delle disposizioni europee nella legislazione svizzera in materia di derrate alimentari. I due testi sono compatibili.

Nella CE le disposizioni in vigore circa l'immissione in commercio di sostanze ausiliarie dell'agricoltura sono applicabili, direttamente o indirettamente, anche al loro impiego.

Di conseguenza, le misure proposte nel settore della protezione dei vegetali e sostanze ausiliarie possono essere considerate, nel loro insieme, eurocompatibili.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

Le presenti modifiche della LAgr sono fondate sull'articolo 104 Cost. che conferisce alla Confederazione ampie competenze e compiti nell'elaborazione dei provvedimenti di politica agricola (cpv. 3). Le proposte di adeguamento permettono un coerente sviluppo della politica agricola e rientrano nell'ambito delle competenze costituzionali della Confederazione.

¹¹¹ Comunicazione della Commissione, Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo, GU n. C 28, del 1° febbraio 2000.

6.2

Delega di competenze legislative

La LAgr disciplina in molti settori condizioni economiche che si modificano rapidamente e sono spesso connesse ad aspetti tecnici complessi. È quindi elaborata come legge quadro che attribuisce al nostro Consiglio il margine di manovra necessario per intervenire rapidamente, pur garantendo nel contempo mediante linee direttive corrispondenti il raggiungimento degli obiettivi di politica agricola. La revisione parziale proposta non modifica tale impostazione. La delega di competenze implica i seguenti adeguamenti legislativi:

Produzione e smercio (titolo secondo LAgr)	art. 36a cpv. 3 e 4; art. 48 cpv.2; art. 64 cpv. 1
Pagamenti diretti (titolo terzo LAgr)	art. 70 cpv. 6
Misure sociali collaterali (titolo quarto LAgr)	art. 86a cpv. 2
Miglioramenti strutturali (titolo quinto LAgr)	art. 106 cpv. 5
Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (titolo sesto LAgr)	art. 138 cpv. 3
Protezione dei vegetali e sostanze ausiliarie (titolo settimo LAgr)	art. 148a cpv. 3; art. 159a; art. 160 cpv. 2 e 6
Disposizioni finali (titolo nono LAgr)	art. 182

I motivi della delega di competenze risultano dalle disposizioni stesse per la maggior parte delle disposizioni poiché un disciplinamento definitivo non entra manifestamente in considerazione. Tali deleghe sono inoltre vincolate al fatto che le autorità devono poter reagire rapidamente agli sviluppi economici, finanziari e tecnici.

Indice Parte I

Messaggio relativo all'ulteriore sviluppo della politica agricola (Politica agricola 2007)

Parte I: Revisione parziale della legge sull'agricoltura (LAgr)

Compendio	4215
1 Parte generale	4217
1.1 Situazione iniziale	4217
1.1.1 Settimo rapporto sull'agricoltura	4217
1.1.2 Separazione tra politica dei prezzi e politica dei redditi	4218
1.1.3 Riformulazione della protezione alla frontiera	4219
1.1.4 Nuova base costituzionale	4219
1.1.5 Politica agricola 2002	4220
1.2 Bilancio intermedio Politica agricola 2002	4221
1.2.1 Verifica dei provvedimenti di politica agricola	4221
1.2.2 Economia	4222
1.2.3 Aspetto sociale	4227
1.2.4 Ecologia	4229
1.2.5 Riassunto	4232
1.3 Passi preliminari e consultazione	4233
1.3.1 Documento strategico «Orizzonte 2010»	4233
1.3.2 Commissione consultiva per l'agricoltura	4233
1.3.2.1 Raccomandazioni strategiche	4233
1.3.2.2 Istituzione di gruppi di lavoro	4234
1.3.2.3 Valutazione delle proposte di revisione	4235
1.3.3 Consultazione	4236
1.3.3.1 Osservazioni generali	4236
1.3.3.2 Legge sull'agricoltura	4236
1.3.3.3 Altri atti legislativi	4239
1.4 Interventi parlamentari	4239
1.5 Evoluzione della politica agricola	4244
1.5.1 Mandato costituzionale e mandato legislativo	4244
1.5.2 Sfide	4244
1.5.2.1 Sostenibilità e multifunzionalità	4245
1.5.2.2 Apertura dei mercati e competitività	4248
1.5.2.3 Sviluppo del territorio rurale	4250
1.5.2.4 Sviluppo strutturale socialmente sostenibile	4253
1.5.2.5 Sicurezza e qualità dei prodotti alimentari	4255
1.5.2.6 Realizzazione degli obiettivi agro-ecologici	4257
1.5.2.7 Sviluppi internazionali	4261
1.5.2.7.1 Accordo dell'OMC sui prodotti agricoli	4261
1.5.2.7.2 Rapporto con l'Unione europea	4264
1.5.2.7.3 Accordi di libero scambio dell'AELS con Stati terzi	4267

2.5	Miglioramenti strutturali (Titolo quinto LAgr)	4317
2.5.1	Situazione iniziale e impostazione	4317
2.5.2	Commento delle modifiche di legge	4318
2.5.2.1	Disposizioni generali	4318
2.5.2.2	Contributi	4319
2.5.2.3	Crediti d'investimento	4321
2.6	Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (Titolo sesto LAgr)	4323
2.6.1	Situazione iniziale e impostazione	4323
2.6.2	Commento delle modifiche di legge	4324
2.7	Protezione dei vegetali e sostanze ausiliarie (Titolo settimo LAgr)	4325
2.7.1	Situazione iniziale e impostazione	4325
2.7.2	Commento delle modifiche di legge	4327
2.8	Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali (Titolo ottavo LAgr)	4330
2.8.1	Situazione iniziale e impostazione	4330
2.8.2	Commento delle modifiche di legge	4331
2.9	Disposizioni finali (Titolo nono LAgr)	4333
2.9.1	Situazione iniziale e impostazione	4333
2.9.2	Commento delle modifiche di legge	4336
3	Ripercussioni	4337
3.1	Confederazione	4338
3.1.1	Effettivo del personale	4338
3.1.2	Finanze	4338
3.1.3	Freno alle spese	4339
3.1.4	Informatica	4340
3.2	Cantoni e Comuni	4340
3.3	Economia nazionale	4341
3.3.1	Necessità e possibilità di un intervento dello Stato	4341
3.3.2	Ripercussioni sui singoli gruppi sociali	4342
3.3.3	Ripercussioni sull'economia nazionale	4346
3.3.4	Disciplinamenti alternativi	4348
3.3.5	Aspetti pratici dell'esecuzione	4348
4	Programma di legislatura	4349
5	Rapporto con il diritto internazionale	4349
5.1	OMC	4349
5.2	UE	4350
6	Basi legali	4351
6.1	Costituzionalità	4351
6.2	Delega di competenze legislative	4352

Indice delle materie della parte I	4353
Legge federale sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura, LAgr) (<i>Disegno</i>)	4357