

**Messaggio
concernente l'evoluzione della politica agricola
negli anni 2014–2017
(Politica agricola 2014–2017)**

del 1° febbraio 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni di modifica della legge sull'agricoltura e del decreto federale che stanZIA mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014–2017.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2009	P	09.3188	Politica agricola e ammoniaca (N 12.6.2009, Bourgeois)
2009	P	09.3981	Contributi per l'eliminazione dei rifiuti derivanti dal bestiame bovino e dal bestiame minuto (misure contro la BSE) (N 2.12.2009, Commissione delle finanze CN)
2010	M	09.3973	Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano (S 10.12.2009, Commissione dell'economia e dei tributi CS 10.3.2010)
2010	M	08.3194	Garanzia dell'autoapprovvigionamento della popolazione svizzera attraverso la politica agricola 2015 (N 3.12.2009, von Siebenthal; S 11.3.2010)
2010	P	09.4033	Sicurezza della produzione di derrate alimentari svizzere (N 19.3.2010, Bourgeois)
2010	P	10.3156	Riduzione dell'inutile burocrazia nell'agricoltura (N 18.6.2010, Gruppo PPD/PEV/glp)
2010	P	10.3092	Sostegno futuro alle aziende contadine dedite all'ingrasso di vitelli (N 18.6.2010, Lustenberger)
2010	M	09.3612	Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera (N 25.9.2009, Bourgeois; S 11.3.2010; N 14.9.2010)
2010	P	10.3627	Sviluppo sostenibile. Ottimizzare l'informazione dei consumatori tramite marchi (N 13.12.2010, Commissione dell'economia e dei tributi CN)
2011	M	09.3461	Contributi di declività (N 3.12.2009, von Siebenthal; S 1.12.2010, N 8.3.2011)

2011 M 10.3767 L'Istituto nazionale di allevamento equino quale compito nazionale
(N 1.12.2010, Bieri; S 30.5.2011)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra considerazione.

1° febbraio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Situazione iniziale

L'agricoltura è una componente importante dell'economia svizzera. Da un lato, produce derrate alimentari e servizi per un importo di quasi 10,3 miliardi di franchi all'anno. Dall'altro, mediante una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisce a garantire l'approvvigionamento alimentare della popolazione, a preservare le basi vitali naturali, a tutelare il paesaggio rurale, a occupare il territorio in modo decentralizzato e al benessere degli animali. Per la fornitura di queste prestazioni d'interesse generale la Confederazione sostiene attualmente l'agricoltura con pagamenti diretti per un importo annuo di 2,8 miliardi di franchi.

La politica agricola è stata sviluppata in quattro tappe dall'inizio degli anni Novanta. Gli interventi diretti dello Stato nei mercati sono stati nettamente ridotti mentre i pagamenti diretti per promuovere le prestazioni d'interesse generale venivano progressivamente aumentati. In tal modo è stato possibile accrescere sia la competitività e la produttività che le prestazioni ecologiche ed etologiche dell'agricoltura. Per quanto riguarda gli obiettivi definiti dal Parlamento e dal Consiglio federale per le basi vitali naturali, il paesaggio rurale e il benessere degli animali occorre invece ancora apportare correttivi.

In seguito a diversi interventi parlamentari, il Consiglio federale ha ricevuto l'incarico di presentare al Parlamento proposte di adeguamento della legge sull'agricoltura (LAg). Inoltre, deve sottoporre al Parlamento un decreto federale concernente i mezzi finanziari a favore dell'agricoltura (limiti di spesa) per gli anni 2014–2017. La revisione della legge e il decreto concernente i limiti di spesa costituiscono la Politica agricola 2014–2017 (PA 14–17).

Future sfide e strategia

Nel 2011 le prospettive economiche mondiali si sono nettamente deteriorate. I problemi legati all'indebitamento di numerosi importanti Paesi industrializzati rallenteranno sensibilmente la crescita dell'economia mondiale nei prossimi anni. Per la piazza economica svizzera la combinazione di prospettive di crescita più deboli e del franco forte rappresenta una notevole sfida che, assieme alla progressiva apertura dei mercati, ha ripercussioni anche sul settore agroalimentare. Nei prossimi anni, inoltre, l'agricoltura subirà in misura sempre maggiore le conseguenze della rarefazione delle risorse naturali e dei cambiamenti climatici. Al fine di raccogliere queste sfide con successo, il Consiglio federale ha definito una strategia a lungo termine con quattro priorità:

- 1. garantire una produzione e un approvvigionamento di derrate alimentari sicuri e competitivi;*
- 2. impiegare le risorse in maniera efficiente e incentivare un consumo sostenibile;*

-
3. *rafforzare la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali;*
 4. *promuovere lo spirito innovativo e imprenditoriale dell'agricoltura e della filiera alimentare.*

La PA 14–17 definisce i provvedimenti concreti per l'attuazione di questa strategia per il periodo 2014–2017.

Tematiche principali della PA 14–17

La PA 14–17 deve, da un lato, creare condizioni quadro favorevoli affinché l'agricoltura e la filiera alimentare possano sfruttare in modo ottimale il potenziale del mercato e, dall'altro, migliorare l'efficacia e l'efficienza dei pagamenti diretti. Per sfruttare al meglio il potenziale dei mercati sono particolarmente importanti gli strumenti di promozione della qualità e delle vendite che sono sviluppati in modo mirato nel contesto della strategia della qualità. Parallelamente, aiuti agli investimenti con precise finalità devono contribuire a ridurre i costi di produzione e a incrementare la competitività a lungo termine dell'agricoltura. Nell'ambito del sistema rivisto dei pagamenti diretti è previsto di sostituire provvedimenti senza finalità specifiche con strumenti mirati. Gli attuali contributi riferiti agli animali incentivano a intensificare l'allevamento, provocando distorsioni del mercato e problemi ecologici. Saranno pertanto trasferiti per la maggior parte nei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e versati sotto forma di pagamenti riferiti alla superficie, subordinati alla condizione di una densità minima di animali. Il contributo generale di superficie, che ostacola lo sviluppo strutturale e non promuove alcuna prestazione d'interesse generale, verrà soppresso. I mezzi finanziari così liberati saranno impiegati in primo luogo per lo sviluppo degli strumenti dei pagamenti diretti nei settori che presentano lacune a livello di obiettivi e in seguito per i contributi di transizione. Questi ultimi devono garantire un passaggio socialmente sostenibile dall'attuale sistema dei pagamenti diretti al sistema rivisto. I contributi di transizione hanno un importante effetto sui redditi dato che sono interamente disaccoppiati dalla produzione. I mezzi per i contributi di transizione verranno ridotti progressivamente in funzione dell'aumento dei bisogni finanziari destinati agli strumenti finalizzati agli obiettivi. In futuro gli obiettivi di politica agricola potranno quindi essere raggiunti in modo migliore rispetto a oggi senza aumentare i mezzi finanziari.

Principali modifiche della legislazione

Principi generali

- *Il benessere degli animali è una prestazione d'interesse generale dell'agricoltura e dev'essere sancito in modo esplicito nella legge sull'agricoltura come nuovo obiettivo (art. 1 lett. e LAgr).*
- *Il principio della sovranità alimentare dev'essere inserito nell'articolo 2 capoverso 4 LAgr conformemente alla proposta di maggioranza della CET-N.*

Produzione e smercio

- *Tenuto conto della progressiva apertura dei mercati, la Confederazione deve avere la possibilità di prendere provvedimenti per sostenere l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia della qualità comune (art. 2 cpv. 3, 10, 11, 12 cpv. 2 e 3, 14 cpv. 4 LAgr). Nell'ambito del diritto pubblico deve ottenere la competenza di proteggere la denominazione di prodotti fabbricati in maniera particolarmente sostenibile (art. 14 cpv. 1 lett. f LAgr).*
- *Dato che nel 2009 sono stati soppressi il contingentamento lattiero e gli aiuti nel settore lattiero, le relative disposizioni di legge possono essere abrogate (art. 30–36a, 40–42 e 167 LAgr nonché 83 lett. s n. 1 LTF).*
- *La base legale per i contratti di acquisto di latte viene adeguata. L'organizzazione di categoria del settore lattiero ha la facoltà di elaborare un contratto standard per l'acquisto di latte comprendente norme minime riguardanti la durata, i quantitativi, i prezzi e le modalità di pagamento che il Consiglio federale può dichiarare vincolanti. Se l'organizzazione di categoria non prende una decisione in merito, il Consiglio federale può emanare prescrizioni pertinenti (art. 37 LAgr, abrogazione degli art. 36b e 43 cpv. 3 LAgr).*
- *Le norme limitate al periodo 2008–2011 concernenti l'importo dei supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati sono scadute. Come per tutti gli altri contributi, il loro importo dev'essere fissato nell'ordinanza conformemente alle decisioni in materia di preventivo del Parlamento (art. 38 cpv. 3 e 39 cpv. 3 LAgr). Il Consiglio federale potrà rifiutare di accordare un supplemento ai formaggi con un tenore ridotto di grasso (art. 38 cpv. 2 e 39 cpv. 2 LAgr).*
- *Alla Confederazione va data la possibilità di versare contributi per le colture importanti dal profilo dell'approvvigionamento della popolazione (art. 54 LAgr, abrogazione degli art. 55 e 56 LAgr).*
- *Visto che le piante da fibra non sono riuscite a imporsi sul mercato da quando sono stati introdotti i contributi per queste colture, non vengono più stanziati contributi specifici. Ciò permetterà di rafforzare la produzione di derrate alimentari e di alimenti per animali. L'utilizzo di prodotti vegetali a scopo tecnico in impianti pilota e di dimostrazione non sarà più promosso (abrogazione dell'art. 59 LAgr).*
- *I contributi di riconversione, il cui versamento era previsto sino a fine 2011, per l'adeguamento della produzione di frutta e verdura nonché a favore della viticoltura, sono scaduti (abrogazione degli art. 58 cpv. 2 e 66 LAgr).*
- *I contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale in situazioni eccezionali devono poter essere concessi non solo in relazione all'ESB, ma anche in caso di altre epizootie (art. 45a LFE, abrogazione dell'art. 62 LFE).*

Pagamenti diretti

- *Onde creare una chiara correlazione tra gli obiettivi perseguiti e i singoli strumenti della sfera dei pagamenti diretti, le prestazioni d'interesse generale conformemente all'articolo 104 capoverso 1 lettere a–c e capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (Cost.) vanno promosse, ognuna, con uno specifico strumento (art. 2 cpv. 1 lett. b e 70 LAgr). Sono previsti i seguenti strumenti nell'ambito dei pagamenti diretti, che prendono il nome dal loro obiettivo principale:*
 - *contributi per il paesaggio rurale volti a preservare l'apertura del paesaggio rurale (art. 71 LAgr);*
 - *contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento volti a mantenere l'attuale capacità di produzione onde poter far fronte a crisi d'approvvigionamento (art. 72 LAgr);*
 - *contributi per la biodiversità intesi a conservare e a promuovere la diversità delle specie (art. 73 LAgr);*
 - *contributi per la qualità del paesaggio al fine di salvaguardare, promuovere e sviluppare la varietà del paesaggio rurale (art. 74 LAgr);*
 - *contributi per i sistemi di produzione volti a incentivare forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali (art. 75 LAgr);*
 - *contributi per l'efficienza delle risorse intesi a garantire l'impiego sostenibile di risorse quali suolo, acqua e aria nonché l'impiego efficiente dei mezzi di produzione (art. 76 LAgr);*
 - *contributi di transizione volti a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile dell'agricoltura (art. 77 LAgr).*
- *Il presupposto per il versamento di pagamenti diretti rimane l'adempimento della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e delle condizioni relative alla formazione agricola. I criteri di entrata in materia e di limitazione, a carattere sociale e strutturale, garantiscono che i pagamenti diretti vengano erogati a favore di aziende contadine che coltivano il suolo. Il Consiglio federale anche in futuro dovrà poter limitare i contributi per unità standard di manodopera (art. 70a LAgr). Dev'essere soppressa la graduazione dei pagamenti diretti in base alla superficie e al numero di animali. I limiti di reddito e di sostanza verranno applicati unicamente ai contributi di transizione dettati da ragioni sociali (art. 77 cpv. 4 LAgr). A livello di ordinanza è previsto un adeguamento dei coefficienti per le unità standard di manodopera in funzione del progresso tecnico.*
- *Siccome nella regione d'estivazione è prevista l'erogazione, oltre ai contributi d'estivazione, di contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio, i presupposti per il versamento di questi contributi saranno disciplinati in un articolo distinto (art. 70b LAgr).*

-
- *Le misure a favore della protezione dei terreni coltivati saranno potenziate. Il principio, già applicato, secondo il quale non vengono concessi pagamenti diretti per superfici in perimetri vincolanti delle zone edificabili, dev'essere sancito nella legge (art. 70a cpv. 1 lett. d LAg). Il ricorso delle autorità permette all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) di sottoporre all'esame di un'istanza giudiziaria indipendente la corretta ponderazione degli interessi in caso di richiesta di superfici per l'avvicendamento delle colture (art. 34 cpv. 3 LPT).*
 - *Tutti i trasferimenti di concimi aziendali vengono registrati in un sistema d'informazione centrale (HODUFLU) e pertanto viene abrogato l'obbligo contrattuale per il ritiro dei concimi aziendali (art. 165f LAg e 14 cpv. 4 LPAC, abrogazione dell'art. 14 cpv. 5 LPAC)*
 - *Le misure preventive contro i danni causati dai grandi predatori agli animali da reddito vanno promosse tramite incentivi mirati nell'ambito del contributo d'estivazione (art. 12 cpv. 5 LCP).*

Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali

- *La limitazione temporale degli aiuti per la riqualificazione è prorogata di quattro anni sino a fine 2019 (art. 86a cpv. 3 LAg).*
- *Sono proposti adeguamenti degli aiuti agli investimenti per ridurre i costi di produzione e per migliorare la competitività a lungo termine delle aziende che beneficiano di un sostegno (art. 89 cpv. 1 lett. d e 93 cpv. 1 lett. e LAg).*
- *La procedura per determinare la neutralità concorrenziale per gli aiuti agli investimenti è affidata ai Cantoni e la protezione giuridica per la concessione di contributi e crediti d'investimento viene uniformata (art. 89a, 97 cpv. 1 e 7, 108 cpv. 1^{bis} e 2 e 166 cpv. 2 LAg, abrogazione dell'art. 87 cpv. 2 LAg).*
- *I raggruppamenti di fondi in affitto e le altre forme di ricomposizione parcellare per migliorare la struttura gestionale sono semplificati (art. 20 cpv. 1 e 3 LAgr).*

Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali, risorse genetiche

- *L'obbligo di autorizzazione per il prelievo e la distribuzione di sperma ed embrioni di animali da reddito è stato soppresso nel 2007, pertanto il relativo articolo di legge non è più necessario (abrogazione dell'art. 145 LAg).*
 - *L'articolo 147 capoverso 1 LAg deve formulare in maniera più vincolante che la Confederazione è tenuta a gestire un Istituto di allevamento equino.*
 - *In virtù degli impegni internazionali della Confederazione, il titolo sesto della LAg è completato con il settore delle risorse genetiche. Dev'essere istituita una base legale per la conservazione e l'impiego sostenibile delle risorse genetiche (art. 147a LAg, abrogazione degli art. 140 cpv. 2 lett. c e 142 cpv. 1 lett. c LAg) nonché per l'accesso a queste risorse e la ripartizione dei benefici che ne derivano (art. 147b LAg).*
-

Altre disposizioni

- *In caso di catastrofe radiologica, biologica o chimica o di eventi naturali con conseguenze a livello internazionale o nazionale dev'essere istituita una base legale affinché l'UFAG possa prendere le misure preventive allo scopo di impedire o limitare eventuali danni successivi (art. 165a LAgr).*
- *La gestione di sistemi d'informazione in materia di politica agricola dev'essere meglio fondata e precisata a livello di legge (art. 165c–165g LAgr, abrogazione dell'art. 185 cpv. 5 e 6 LAgr).*
- *Per disciplinare i diritti sui beni immateriali nel settore della ricerca agro-nomica dev'essere istituita una base legale (art. 165h LAgr).*

Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali

- *Alle autorità vengono conferite maggiori competenze affinché possano adottare misure adeguate volte, segnatamente, a neutralizzare o a richiamare i prodotti pericolosi (art. 169 cpv. 3 LAgr).*
- *Dev'essere istituita una chiara base legale la quale preveda che in caso di mancato rispetto di disposizioni della legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente o degli animali tutti i pagamenti diretti possano essere ridotti (art. 170 cpv. 2^{bis} LAgr).*
- *Le disposizioni penali relative alle denominazioni d'origine e alle indicazioni geografiche vengono adeguate per conformarle alle altre disposizioni penali in materia di proprietà intellettuale (art. 172 cpv. 2 LAgr). Per quanto concerne le contravvenzioni, alla lista vengono aggiunte le violazioni in relazione all'uso dell'identità visiva comune conformemente all'articolo 12 LAgr e all'uso di contrassegni ufficiali secondo l'articolo 14 capoverso 4 LAgr (art. 173 cpv. 1 LAgr).*
- *Al fine di evitare di moltiplicare le procedure penali e le sanzioni da parte della stessa autorità, nell'articolo 175 è inserito un nuovo capoverso 3 (norma sulla concorrenza).*

Disposizioni finali

- *In futuro l'esecuzione dei pagamenti diretti sarà basata su un sistema d'informazione geografica (SIG) (art. 178 cpv. 5 LAgr).*
- *Dev'essere istituita una base legale per riscuotere un emolumento in occasione di controlli ufficiali, in particolare quelli riguardanti mezzi di produzione agricoli o vegetali particolarmente sensibili (art. 181 cpv. 4, 5 e 6). La necessità di questo provvedimento scaturisce anche dagli impegni della Svizzera nell'ambito dell'accordo agricolo con l'UE.*
- *L'obbligo d'informare è rafforzato e nella legge viene sancito il principio del sostegno reciproco tra l'UFAG e le altre autorità (art. 183 e 184 LAgr).*

- *La Confederazione è incaricata di effettuare un monitoraggio della situazione economica, ecologica e sociale dell'agricoltura nonché delle prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura e di valutare l'efficacia dei provvedimenti presi in virtù della legge sull'agricoltura (art. 185 cpv. 1^{bis} e 1^{ter} LAgr).*
- *Diverse disposizioni transitorie sono stralciate perché sono scaduti i relativi termini o sono state abrogate determinate leggi o disposizioni di legge (art. 187 cpv. 2–9 e 11–13, 187a, 187b cpv. 1–4 e 6–7, 187c cpv. 2 LAgr).*

Limiti di spesa per il periodo 2014–2017

Nel prossimo quadriennio per finanziare i provvedimenti di politica agricola saranno determinanti tre limiti di spesa. In tale contesto è necessario impostare lo sviluppo dei mezzi finanziari nei tre ambiti di misure sulla strategia e sui provvedimenti della PA 14–17. Negli anni 2014–2017, il Consiglio federale prevede di mantenere sostanzialmente invariati al livello degli anni precedenti l'importo complessivo dei fondi per i tre limiti di spesa agricoli. Tenendo conto delle prescrizioni di politica finanziaria e conformemente al piano finanziario della legislatura, per il periodo 2014–2017 sono stati stabiliti i seguenti limiti di spesa:

<i>(in mio. fr.)</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Totale</i>
<i>Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali</i>	<i>159</i>	<i>159</i>	<i>160</i>	<i>160</i>	638
<i>Produzione e smercio</i>	<i>442</i>	<i>442</i>	<i>445</i>	<i>447</i>	1 776
<i>Pagamenti diretti</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	11 256
<i>Totale</i>	<i>3 415</i>	<i>3 415</i>	<i>3 419</i>	<i>3 421</i>	<i>13 670</i>

Qualora dovessero entrare in vigore accordi internazionali in ambito agricolo con ripercussioni sul mercato interno nel periodo 2014–2017, si renderebbero necessari fondi supplementari per il finanziamento di misure collaterali. Il Consiglio federale prevede di presentare al Parlamento tali misure collaterali e le rispettive proposte di finanziamento assieme alla ratifica di un pertinente accordo.

Ripercussioni

Con la PA 14–17 le condizioni quadro economiche e il sostegno finanziario previsto dalla Confederazione per l'agricoltura rimarranno relativamente stabili. Secondo i modelli di calcolo, tra il 2013 e il 2017 il reddito settoriale rimarrà costante. Tale reddito aumenterà di circa 110 milioni di franchi, ossia del 4,2 per cento rispetto alla situazione che si avrebbe mantenendo gli attuali strumenti. Siccome vi sarà un ulteriore sviluppo delle strutture e crescerà la produttività del lavoro, con la PA 14–17 si prevede un aumento medio del 7 per cento dei redditi delle singole aziende. Questo consentirà alle famiglie contadine di mantenere il loro potere d'acquisto. Dai modelli di calcolo emerge che la produzione di derrate alimentari aumenterà dal punto di vista delle calorie a causa, fra l'altro, di una maggiore produzione di cereali. Ne conseguirà una riduzione della dipendenza dagli alimenti concentrati per animali importati. Si attendono, inoltre, risvolti positivi anche per

quanto riguarda la competitività e in ambito ecologico (biodiversità, efficienza nell'impiego di azoto, fosforo e risorse). La PA 14–17 contribuirà anche ad arginare la perdita di terreni coltivati, ponendo le basi per una valorizzazione della qualità del paesaggio.

Consultazione ed entrata in vigore prevista

Dal 23 marzo al 29 giugno 2011 si è svolta una consultazione sulla PA 14–17. Il progetto, il cui fulcro è rappresentato dal sistema rivisto dei pagamenti diretti, ha incontrato, in linea di massima, un ampio sostegno. Opinioni divergenti sono state espresse, in particolare, sulla questione volta a stabilire se e sotto quale forma in futuro andranno erogati pagamenti diretti riferiti agli animali nonché sulla ripartizione dei mezzi finanziari tra i nuovi strumenti dei pagamenti diretti. Nell'ambito dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, gli ambienti contadini hanno chiesto di mantenere invariati gli attuali contributi generali per gli animali o perlomeno di vincolarli maggiormente agli animali, mentre le cerchie dell'economia e ambientaliste si sono espresse a favore della proposta del Consiglio federale. Le opinioni sono molto divergenti anche per quanto concerne la ripartizione dei fondi in relazione ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento: ai gruppi d'interesse contadini, che ne rivendicano un aumento considerevole, si contrappongono le associazioni dell'economia e ambientaliste, che ne auspicano una massiccia riduzione. I contributi di transizione sono ritenuti troppo elevati sia dai Cantoni sia dalle associazioni contadine, mentre i rappresentanti dell'economia hanno chiesto di aumentarli.

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto sui risultati della consultazione e, visto l'ampio sostegno ottenuto, propone che il concetto venga attuato come previsto. Rispetto al progetto in consultazione, esso prevede alcune modifiche. La richiesta di mantenere i contributi per gli animali viene tenuta in considerazione attraverso l'introduzione di un contributo di alpeggio riferito agli animali, destinato alle aziende gestite tutto l'anno che cedono i loro animali per l'estivazione. Si prevede inoltre di graduare i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento sulle superfici inerbite in funzione dell'intensità di utilizzazione. I rispettivi fondi verrebbero lievemente aumentati. Inoltre, le prestazioni d'interesse generale della regione di montagna vengono promosse maggiormente attraverso i contributi per il paesaggio rurale e per la biodiversità e i contributi per le forme di produzione particolarmente rispettose dell'ambiente e degli animali sono aumentati. I fondi necessari a tal fine verrebbero approntati riducendo in misura corrispondente il contributo di transizione.

Le modifiche di legge dovrebbero entrare in vigore contemporaneamente ai limiti di spesa 2014–2017, ossia il 1° gennaio 2014.

Indice

Compendio	1759
Abbreviazioni	1770
1 Situazione iniziale	1775
1.1 Bilancio della recente politica agricola	1776
1.1.1 Sviluppo sostenibile	1777
1.1.2 Prestazioni d'interesse generale	1781
1.1.3 Competitività	1788
1.1.4 Situazione socioeconomica dell'agricoltura	1795
1.2 Condizioni quadro future	1798
1.2.1 Evoluzione demografica	1799
1.2.2 Crescita economica	1799
1.2.3 Cambiamenti climatici e catastrofi naturali	1800
1.2.4 Disponibilità di risorse	1801
1.2.5 Progresso tecnico	1803
1.2.6 Mercati agricoli internazionali e situazione alimentare	1804
1.2.7 Politica estera	1806
1.2.8 Evoluzione della politica agricola comune nell'UE	1812
1.2.9 Ambiti politici nazionali che esercitano un influsso sull'agricoltura	1815
1.3 Sfide 1821	
1.3.1 Sicurezza dell'approvvigionamento	1822
1.3.2 Competitività	1822
1.3.3 Efficienza nell'impiego delle risorse	1823
1.3.4 Aree rurali	1824
1.3.5 Innovazione e imprenditorialità	1824
1.3.6 Consumo sostenibile	1825
1.4 Orientamento strategico a lungo termine	1826
1.5 Obiettivi per l'orizzonte temporale 2014–2017	1829
1.6 Ambiti tematici della politica agricola 2014–2017	1832
1.7 Rapporto tra la PA 14–17 e i progetti di politica commerciale estera	1836
2 Legge sull'agricoltura: punti essenziali del disegno	1837
2.1 Principi generali	1837
2.1.1 Completamento dell'articolo sullo scopo	1838
2.1.2 Promozione delle prestazioni d'interesse generale	1839
2.1.3 Sovranità alimentare	1841
2.2 Produzione e smercio	1843
2.2.1 Strategia della qualità	1843
2.2.2 Consumo sostenibile	1851
2.2.3 Osservazione del mercato	1852
2.2.4 Economia lattiera	1853
2.2.5 Produzione animale	1859
2.2.6 Produzione vegetale	1864
2.3 Pagamenti diretti	1871
2.3.1 Visione d'insieme del concetto	1871

2.3.2 Criteri d'entrata in materia e di limitazione	1875
2.3.3 Superfici aventi diritto ai contributi	1879
2.3.4 Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate	1882
2.3.5 Contributi per il paesaggio rurale	1885
2.3.6 Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento	1889
2.3.7 Contributi per la biodiversità	1893
2.3.8 Contributi per la qualità del paesaggio	1896
2.3.9 Contributi per i sistemi di produzione	1900
2.3.10 Contributi per l'efficienza delle risorse	1904
2.3.11 Contributi di transizione	1905
2.4 Misure sociali collaterali	1907
2.5 Miglioramenti strutturali	1908
2.6 Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali nonché risorse genetiche	1914
2.6.1 Ricerca e consulenza	1914
2.6.2 Allevamento di animali	1914
2.6.3 Risorse genetiche	1916
2.7 Altre disposizioni	1917
2.8 Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali	1918
2.9 Disposizioni finali	1920
2.10 Interventi parlamentari	1921
3 Legge sull'agricoltura: commento ai singoli articoli	1925
4 Decreto federale che stanziava mezzi finanziari per gli anni 2014–2017	1958
4.1 Situazione iniziale	1958
4.2 Esperienze maturate con i limiti di spesa precedenti	1961
4.3 Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa	1963
4.3.1 Considerazioni strategiche	1963
4.3.2 Considerazione della situazione economica	1964
4.4 Fabbisogno finanziario nel periodo 2014–2017	1964
4.5 Struttura dei limiti di spesa	1966
4.5.1 Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali	1967
4.5.2 Limite di spesa per la produzione e lo smercio	1969
4.5.3 Limite di spesa per i pagamenti diretti	1972
4.6 Considerazione dei risultati della consultazione	1982
4.7 Conformità alla legge sui sussidi	1984
4.7.1 Importanza del contributo per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	1984
4.7.2 Durata e degressività della sovvenzione	1986
4.7.3 Procedura e gestione della concessione dei contributi	1986
5 Ripercussioni	1987
5.1 Per la Confederazione	1987
5.1.1 Ripercussioni sul personale	1987
5.1.2 Ripercussioni finanziarie	1988

5.1.3 Altre ripercussioni	1988
5.2 Per i Cantoni	1988
5.2.1 Ripercussioni sul personale	1988
5.2.2 Ripercussioni finanziarie	1989
5.2.3 Altre ripercussioni	1990
5.3 Per l'economia	1991
5.3.1 Ripercussioni su singoli gruppi sociali	1991
5.3.2 Ripercussioni per l'economia	1994
5.4 Adeguatezza nell'esecuzione	1996
5.5 Valutazione della sostenibilità	1996
5.5.1 Economia	1996
5.5.2 Ecologia	1997
5.5.3 Aspetti sociali	1998
5.5.4 Altri indicatori CISvS	1999
5.5.5 Riassunto	1999
6 Rapporto con il programma di legislatura	2000
7 Aspetti giuridici	2001
7.1 Costituzionalità	2001
7.2 Freno alle spese	2002
7.3 Compatibilità con gli obblighi internazionali	2002
7.4 Delega di competenze normative	2006
Legge federale sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura, LAgr) (Disegno)	2007
Decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014–2017 (Disegno)	2029

Abbreviazioni

Accordo agricolo	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli; RS 0.916.026.81
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFD	Amministrazione federale delle dogane
ALSA&ASP	Accordo con l'UE nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ART	Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon
BNS	Banca nazionale svizzera
CAPTE-N	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale
CE	Comunità europea
CEA	Conto economico dell'agricoltura
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CFIAR	Commissione federale d'igiene dell'aria
CISvS	Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile
CN	Carico normale
Contributo DACDP	Contributo per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione
Contributo UBGFG	Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo
Convenzione	Convenzione del 5 giugno 1992 sulla diversità biologica; RS 0.451.43
Cost.	Costituzione federale; RS 101
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DF	Decreto federale
DFE	Dipartimento federale dell'economia
ECDC	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (<i>European Centre for Disease Prevention and Control</i>)
EFSA	Autorità europea per la sicurezza alimentare (<i>European Food Safety Authority</i>)
EIA	Esame dell'impatto sull'ambiente
ESB	Encefalopatia spongiforme bovina (malattia della mucca pazza)
EWRS	Sistema europeo di allarme rapido e di reazione per la prevenzione e il controllo delle malattie trasmissibili (<i>Early Warning and Response System</i>)

FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, Roma (<i>Food and Agricultural Organisation of the United Nations</i>)
FF	Foglio federale
FMI	Fondo monetario internazionale
FSPC	Federazione svizzera dei produttori di cereali
ha	ettaro
HODUFLU	Applicazione web per agevolare la documentazione e l'amministrazione dei flussi di concimi aziendali
IFN	Inventario forestale nazionale svizzero
IGP	Indicazione geografica protetta
IPCC	Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
LAAgr	Legge federale del 4 ottobre 1985 sull'affitto agricolo; RS 221.213.2
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura); RS 910.1
LCP	Legge federale del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (Legge sulla caccia); RS 922.0
LD	Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane; RS 631.1
LDerr	Legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari); RS 817.0
LFE	Legge del 1° luglio 1966 sulle epizootie; RS 916.40
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale); RS 412.10
LGI	Legge federale del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (Legge sulla geoinformazione); RS 510.62
LIVA	Legge federale del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto (Legge sull'IVA); RS 641.20
LPac	Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque; RS 814.20
LPamb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente); RS 814.01
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati; RS 235.1
LPN	Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio; RS 451
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio); RS 700
LS	Limite di spesa
LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi); RS 616.1
LTD	Legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane; RS 632.10
LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale; RS 173.110

MERCOSUR	Mercato comune dell'America del Sud (<i>Mercado Comùn del Sur</i>)
MONET	Sistema d'indicatori sullo sviluppo sostenibile in Svizzera
N	Azoto
NH ₃	Ammoniacca
NO ₃	Nitrati
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OCCamp	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i contributi di superficie e di trasformazione nella campicoltura (Ordinanza sui contributi nella campicoltura); RS 910.17
OCM	Organizzazione comune di mercato
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, Parigi
OESA	Ordinanza del 25 marzo 2011 concernente l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale; RS 916.441.22
OIAgr	Ordinanza del 26 ottobre 2011 concernente l'importazione di prodotti agricoli (Ordinanza sulle importazioni agricole); RS 916.01
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMSt	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura (Ordinanza sui miglioramenti strutturali; RS 913.1)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPAc	Ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque; RS 814.201
OPD	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti); RS 910.13
OQE	Ordinanza del 4 aprile 2011 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica); RS 910.14
OSPAR	Convenzione del 22 settembre 1992 per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale; RS 0.814.293
OTerm	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (Ordinanza sulla terminologia agricola); RS 910.91
P	Fosforo
PA 14–17	Politica agricola 2014–2017
PA 2002	Politica agricola 2002
PA 2007	Politica agricola 2007
PA 2011	Politica agricola 2011
PAC	Politica agricola comune dell'UE
PAN-RFGAA	Piano d'azione nazionale per la conservazione e l'utilizzo sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura
PBD	Partito borghese democratico
PCon	Piano di consolidamento

PER	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
PES	Partito ecologista svizzero
PEV	Partito evangelico
PF	Prodotti fitosanitari
PI	Produzione integrata
PLR	Partito liberale radicale
PM	Peso alla macellazione
PNUA	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
PPD	Partito popolare democratico
Protocollo n. 2	Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972 riguardante taluni prodotti agricoli trasformati (RS 0.632.401.2)
PSS	Partito socialista svizzero
Pvl	Partito verde liberale
RAPEX	Sistema europeo di allarme rapido per i prodotti pericolosi non alimentari (<i>Rapid Exchange of Information System</i>)
RASFF	Sistema europeo di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>)
REL	Raggio d'esercizio d'uso locale
RICA	Rete d'informazione contabile agricola dell'UE
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SAgrC	Superficie agricola di cura
SAU	Superficie agricola utile
SCE	Superfici di compensazione ecologica
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEst	Superficie d'estivazione
SIG	Sistema d'informazione geografica
SILAS	Sistema settoriale d'informazione e previsione per l'agricoltura svizzera
SPA	Sottoprodotti di origine animale
SPB	Superfici per la promozione della biodiversità
SPD	Sviluppo pagamenti diretti
SSRA	Sistema di stabulazione particolarmente rispettoso degli animali
SUSA	Scuola universitaria svizzera di agronomia
SWISSland	Sistema d'informazione svizzero sul cambiamento strutturale nell'agricoltura
t PM	Tonnellata di peso alla macellazione
TI-RFGAA	Trattato internazionale del 3 novembre 2001 sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura; RS 0.910.6
TJ	Terajoule
TSM	Fiduciaria Latte
UBG	Unità di bestiame grosso

UBGFG	Unità di bestiame grosso che consuma foraggio grezzo
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFV	Ufficio federale di veterinaria
ULA	Unità di lavoro annuali
ULAF	Unità di lavoro annuale della famiglia
UNFCCC	Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>)
URA	Uscita regolare all'aperto
USC	Unione svizzera dei contadini
USM	Unità standard di manodopera
UST	Ufficio federale di statistica

Messaggio

1

Situazione iniziale

La Politica agricola 2014–2017 (PA 14–17) rappresenta un’ulteriore tappa saliente dell’evoluzione della politica agricola. Contiene, da un lato, proposte di adeguamento degli strumenti di politica agricola (cfr. n. 2 e 3) e, dall’altro, un disegno di decreto federale che stanza mezzi finanziari a favore dell’agricoltura per gli anni 2014–2017 (cfr. n. 4).

La revisione della legge federale del 29 aprile 1998¹ sull’agricoltura (LAgr) tiene conto di diversi interventi accolti dal Parlamento, in particolare:

- la mozione CET-S concernente l’ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti²:
essa incarica il Consiglio federale di concretizzare il piano di pagamenti diretti proposto nel rapporto «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti» e di presentare, entro il 2011, un messaggio concernente la modifica del sistema di pagamenti diretti;
- la mozione Bourgeois riguardante una strategia di qualità nell’agricoltura svizzera³:
il Consiglio federale è incaricato di elaborare, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative dell’agricoltura e della filiera alimentare, una strategia della qualità per le derrate alimentari svizzere;
- la mozione von Siebenthal sulla garanzia dell’autoapprovvigionamento⁴:
il Consiglio federale è invitato a proporre misure, nell’ambito della prossima tappa di riforma, volte a garantire un grado di autoapprovvigionamento di almeno il 60 per cento.

La revisione tiene inoltre conto dell’iniziativa parlamentare Bourgeois concernente la sovranità alimentare⁵, che è stata accolta da entrambe le Camere. La Commissione dell’economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha successivamente elaborato una proposta di attuazione, chiedendo al Consiglio federale di integrarla nel pacchetto concernente la PA 14–17;

La PA 14–17 si prefigge di migliorare significativamente l’efficienza degli strumenti di politica agricola e raggiungere gli obiettivi di politica agricola in modo più proficuo mantenendo inalterati i mezzi finanziari.

Per contestualizzare il progetto, nel numero 1 viene presentata l’evoluzione della politica agricola negli ultimi anni e fino a che punto gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti (n. 1.1). In seguito sono illustrate le condizioni quadro alle quali l’agricoltura sarà confrontata nei prossimi anni (n. 1.2) e le sfide che si profilano per l’agricoltura e la filiera alimentare (n. 1.3). Nel numero 1.4 è tratteggiata la strategia a

¹ RS 910.1

² 09.3973 Mo. CET-S, «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano», 16 ottobre 2009.

³ 09.3612 Mo. Bourgeois, «Strategia di qualità nell’agricoltura svizzera», 11 giugno 2009.

⁴ 08.3194 Mo. von Siebenthal, «Garanzia dell’autoapprovvigionamento della popolazione svizzera attraverso la politica agricola 2015», 20 marzo 2008.

⁵ 08.457 Iv. Pa. Bourgeois, «Sovranità alimentare», 29 settembre 2008.

lungo termine che servirà a gestire le sfide del futuro. Successivamente vengono fissati obiettivi concreti per l'orizzonte temporale fino al 2017 (n. 1.5) illustrando come raggiungerli (n. 1.6). Per concludere, è presentato il rapporto tra la PA 14–17 e i progetti di politica commerciale estera (n. 1.7).

1.1 Bilancio della recente politica agricola

Base costituzionale

Il 9 giugno 1996 il Popolo svizzero e tutti i Cantoni si sono espressi a favore della nuova base costituzionale con il 78 per cento dei voti. Il vigente articolo 104 della Costituzione federale⁶ (Cost.) definisce il mandato della politica agricola come segue:

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

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

Vari studi⁷ indicano che l'articolo 104 Cost. rispecchia ancora bene le aspettative che la popolazione svizzera ripone nell'agricoltura.

Evoluzione della politica agricola dall'inizio degli anni Novanta

Nell'ambito delle quattro tappe realizzate finora, la politica agricola è stata adeguata alle nuove condizioni quadro. La *prima tappa* è stata avviata all'inizio degli anni Novanta. L'introduzione nel 1992 di pagamenti diretti non vincolati ai prodotti ha permesso di separare la politica dei prezzi da quella relativa ai redditi⁸. La *seconda tappa*, realizzata tra il 1999 e il 2003 (PA 2002⁹), è sfociata nella soppressione delle garanzie di prezzo e di smercio nonché nella liquidazione di organizzazioni parastatali come Butyra e Unione svizzera del formaggio. Conformemente al mandato costituzionale, il versamento dei pagamenti diretti è stato vincolato alla fornitura della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate. L'elemento principale della *terza tappa* (PA 2007¹⁰) è stata la soppressione, nel 2009, del contingentamento lattiero. Altre modifiche importanti sono state l'introduzione della vendita all'asta dei contingenti per l'importazione di carne e lo sviluppo dei provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali.

Gli aspetti fondamentali della *quarta tappa*, in atto dal 2008 (PA 2011¹¹), sono stati l'abolizione di tutte le sovvenzioni all'esportazione, tranne quelle per i prodotti trasformati (legge federale del 13 dicembre 1974¹² su l'importazione e l'esporta-

⁶ RS 101

⁷ Brandenburg A. et al. (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?, 4hm AG und Uni St. Gallen. St. Gallen o Abele, M. und Imhof, S. (2009): Univox Landwirtschaft. Schlussbericht einer repräsentativen persönlichen Bevölkerungsbefragung im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, gfs-zürich und BLW.

⁸ FF 1992 II 1

⁹ FF 1996 IV 1

¹⁰ FF 2002 4208

¹¹ FF 2006 5815

¹² RS 632.111.72

zione dei prodotti agricoli trasformati, «legge sul cioccolato») la riduzione del sostegno al mercato e il conseguente trasferimento dei fondi liberatisi ai pagamenti diretti non vincolati ai prodotti nonché la riduzione dei tributi doganali su cereali e alimenti per animali. Con il messaggio del 30 giugno 2010¹³ concernente un decreto federale che stanZIA mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013 gli strumenti di politica agricola sono stati mantenuti invariati sino alla fine del 2013.

Conseguenze sul settore agricolo

L'evoluzione della politica agricola ha ripercussioni sul settore agricolo. Di seguito viene analizzato in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi formulati nell'articolo 104 Cost., concentrandosi, nel numero 1.1.1, dapprima sulla sostenibilità (*tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato*) e illustrando poi gli sviluppi per quanto concerne le prestazioni d'interesse generale (cfr. n. 1.1.2). La valutazione della sostenibilità è basata su input e verte sull'impiego efficiente delle risorse. L'analisi delle prestazioni d'interesse generale è invece basata su output, ovverosia illustra quali benefici trae la società dall'attività agricola. Nei numeri 1.1.3–1.1.5 vengono approfonditi altri temi rilevanti dal profilo della politica agricola.

1.1.1 Sviluppo sostenibile

L'ordinanza del 7 dicembre 1998¹⁴ concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura prevede che si verifichi periodicamente se, alle condizioni quadro date (comportamento alimentare, condizioni quadro statali), l'agricoltura si sviluppa in maniera sostenibile. A tal fine, sulla base del concetto di sostenibilità della Confederazione, è stato realizzato un sistema comprendente undici indicatori (cfr. tabella 1) che riguardano i temi fondamentali della sostenibilità (risorse, efficienza ed equità).

¹³ FF 2010 4475

¹⁴ RS 919.118

Indicatori della sostenibilità

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

Fonte: UFAG 2005

Economia

L'indicatore *rinnovamento del capitale* misura il rapporto tra effettivo totale disponibile di edifici, macchine, installazioni, animali da reddito e piantagioni da reddito (= stock di capitale) e investimenti. Esso mostra quanti anni sarebbero necessari per rinnovare lo stock di capitale sulla scorta degli investimenti attuati. Nel 2008/2010 non sono state praticamente rilevate variazioni nel rinnovamento del capitale rispetto agli anni di riferimento 2000/2002, ossia sarebbero necessari poco più di trent'anni.

L'indicatore *suolo coltivabile* mostra l'evoluzione della parte della superficie agricola utile (SAU) essenziale affinché l'agricoltura possa contribuire in modo sostanziale all'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari. Secondo la statistica delle superfici, la superficie coltiva tra il 1979/1985 e il 1992/1997 è diminuita del 2,1 per cento. Dato che quasi tutto il terreno perso è stato sigillato, questa evoluzione non è sostenibile. Nel numero 1.1.2 viene illustrata l'evoluzione delle superfici agricole nelle regioni con insediamenti permanenti dal 1992/1997 a oggi.

L'indicatore *produttività del lavoro* mostra quanto valore aggiunto genera un'unità di manodopera, misurando l'efficienza della manodopera impiegata nell'agricoltura svizzera. Quest'ultima nel periodo fra il 2000/2002 e il 2008/2010 è aumentata di circa il 18 per cento (ossia del 2,1 % all'anno).

Ecologia

L'indicatore *superfici di compensazione ecologica* mostra l'evoluzione della superficie degli spazi vitali in sintonia con la natura che contribuiscono alla conservazione della biodiversità e alla stabilità degli ecosistemi. Le superfici di compensazione ecologica sono passate da 112 000 a 123 000 ettari (+10 %) fra il 2000/2002 e il 2008/2010. Attualmente rappresentano pertanto il 12 per cento della SAU. L'indicatore superfici di compensazione ecologica è perfezionato da Agroscope per permet-

tere in futuro di realizzare previsioni più efficienti sull'evoluzione delle specie e degli habitat naturali nell'agricoltura.

Le *vendite di prodotti fitosanitari* sono un indicatore del rischio di emissioni nell'ambiente, segnatamente in acqua e suolo. I quantitativi venduti sono tendenzialmente diminuiti fra il 1990 e il 2005. Sulla base di un nuovo metodo di rilevazione, fra il 2006 e il 2008 è stato registrato un aumento; nel periodo 2009–2010 le vendite sono di nuovo leggermente calate. Poiché fra il 2000/2002 e il 2008/2010 non sono state registrate modifiche di rilievo, complessivamente l'evoluzione può essere considerata uguale a zero. Anche questo indicatore è attualmente perfezionato da Agroscope per permettere di realizzare previsioni più efficienti sul rischio legato all'impiego di prodotti fitosanitari.

L'indicatore *efficienza dell'azoto* mostra il rapporto fra immissioni ed emissioni di azoto nella produzione agricola. Considerati i processi naturali, allo stato attuale delle conoscenze, l'efficienza massima possibile dell'azoto nella produzione agricola si situa tra il 30 e il 40 per cento. L'efficienza dell'azoto ha potuto essere aumentata dal 27 al 29 per cento fra il 2000/2002 e il 2007/2009, dopo aver già subito un incremento fra il 1990/1992 e il 2000/2002 passando dal 22 al 27 per cento.

L'indicatore *efficienza del fosforo* misura il rapporto tra immissioni ed emissioni di fosforo nel processo di produzione dell'agricoltura. Siccome il fosforo è una risorsa non rinnovabile, è importante che venga utilizzato con parsimonia. In Svizzera l'impiego di concimi minerali fosforici è diminuito, in particolare negli anni Novanta. Tra il 1990/1992 e il 2000/2002 l'efficienza è aumentata considerevolmente, passando dal 22 al 53 per cento. Tra il 2000/2002 e il 2007/2009 si è registrato un ulteriore incremento al 59 per cento.

L'indicatore *efficienza energetica* mostra il rapporto fra l'energia alimentare prodotta e l'impiego di energia ai fini della produzione. Tra il 2000/2002 e il 2007/2009 l'efficienza energetica nel primario era del 40 per cento circa. Il valore è rimasto stabile dal 1990.

Aspetti sociali

L'indicatore *formazione* mostra lo sviluppo del rapporto fra il numero di esami di fine tirocinio agricolo (attestati federali di capacità quale agricoltore) e il numero delle aziende agricole, con una proiezione di una generazione (30 anni). Nel periodo fra il 2000/2002 e il 2008/2010 il rapporto è passato da 0,36 a 0,51. Dal punto di vista della sostenibilità, questo sviluppo è da considerare positivo ed è riconducibile, da un lato, all'incremento del numero di attestati di capacità registrato negli ultimi anni e, dall'altro, al fatto che la base è diminuita a causa della cessazione dell'attività agricola.

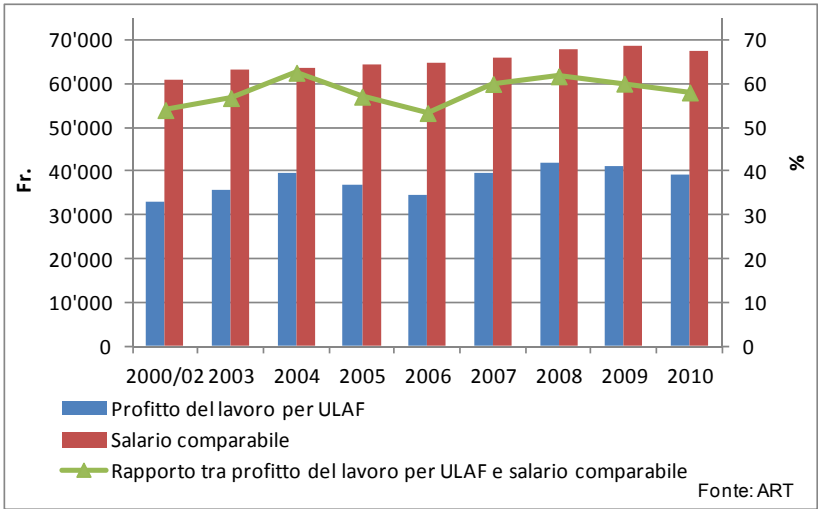
L'indicatore *qualità della vita* mostra l'evoluzione della qualità della vita della popolazione agricola rispetto a quella della popolazione non agricola, sulla base di un'autovalutazione. L'indicatore è sceso fra il 2005 e il 2009 da 14,6 a 13,8 punti. L'indice della qualità della vita della popolazione contadina è risultato inferiore a quello rilevato per la restante popolazione sia nel 2005 (–12 %) sia nel 2009 (–20 %). Questo è imputabile soprattutto alla maggiore insoddisfazione negli ambiti delle condizioni quadro stabili, del reddito nonché della disponibilità di tempo e tempo libero.

Per l'indicatore *confronto dei redditi con la restante popolazione* il profitto del lavoro per unità di lavoro annuale della famiglia (ULAF) di tutte le aziende viene

confrontato con il salario comparabile degli impiegati. Dalla sua introduzione, si rileva una differenza tra i redditi agricoli e quelli non agricoli. Tra il 2000/2002 e il 2008/2010 il profitto del lavoro per unità di lavoro annuale della famiglia è cresciuto di circa il 20 per cento. Siccome nello stesso periodo i salari negli altri settori hanno registrato un aumento meno marcato, il divario rispetto al reddito della restante popolazione si è ridotto di 5,8 punti percentuali. Nella media degli anni 2008/2010 è stato del 40 per cento.

Figura 1

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



Panoramica

La tabella 2 mostra una panoramica dell'evoluzione degli indicatori dall'inizio del nuovo millennio, utilizzando i simboli sviluppati nell'ambito del sistema d'indicatori MONET¹⁵.

¹⁵ MONET è un sistema d'indicatori per il monitoraggio dello sviluppo sostenibile in Svizzera. Misura e documenta la situazione attuale e l'evoluzione, in Svizzera, per quanto concerne gli aspetti sociali, economici ed ecologici dello sviluppo sostenibile. MONET è frutto della collaborazione tra UST, UFAM, ARE e DSC.

Evoluzione degli indicatori di sostenibilità dal 2000/2002

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

1.1.2 Prestazioni d'interesse generale

In linea di principio va osservato che l'evoluzione della politica agricola dall'inizio degli anni Novanta ha comportato miglioramenti nella maggior parte dei settori. Gli obiettivi definiti dal Consiglio federale nei messaggi concernenti le singole tappe sono stati in gran parte raggiunti¹⁶.

Con il rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, il Consiglio federale ha presentato per la prima volta un resoconto esaustivo sulle prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura secondo l'articolo 104 Cost. e fissato, per ognuna di esse, obiettivi quantificabili e impostati a lungo termine (cfr. tabella 3).

¹⁶ UFAG (2009): L'agricoltura svizzera si rinnova. La nuova legge sull'agricoltura. Un bilancio di dieci anni. Berna. Il rapporto è consultabile all'indirizzo www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2011.

Obiettivi per le prestazioni d'interesse generale secondo il rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

Prestazione	Obiettivo
Sicurezza dell'approvvigionamento	– Mantenimento dell'attuale capacità produttiva espressa in calorie e di singole colture importanti – Conservazione di sufficienti terreni coltivati fertili
Basi vitali naturali	– Salvaguardia e promozione della biodiversità – Utilizzo sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria
Paesaggio rurale	– Preservazione dell'apertura del paesaggio rurale – Salvaguardia e incentivazione della varietà del paesaggio
Occupazione decentrata del territorio	– Definizione di obiettivi a livello cantonale
Benessere degli animali	– Raggiungimento di un'ampia adesione ai sistemi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali

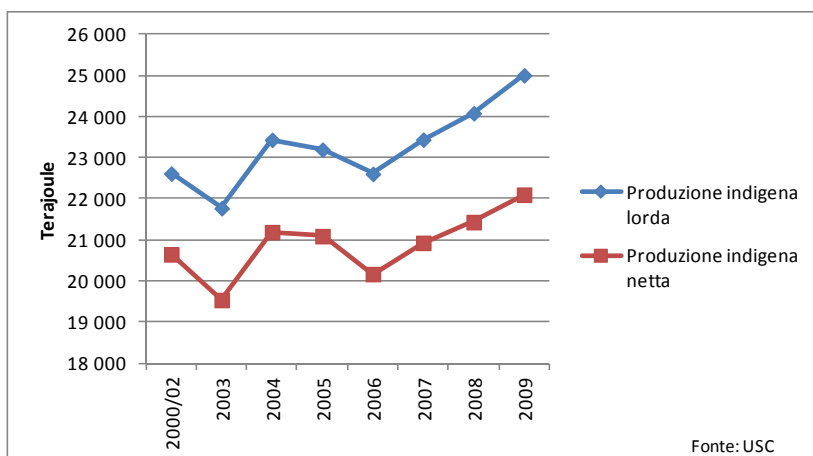
Nella mozione della CET-S del 16 ottobre 2009¹⁷, accolta dal Parlamento, il Consiglio federale è incaricato di concretizzare il concetto proposto. La mozione ribadisce che occorre «fondarsi sui compiti multifunzionali sanciti dall'articolo 104 Cost. e sugli obiettivi definiti nel rapporto». Di seguito, questi ultimi vengono pertanto presi come riferimento per valutare se nei rispettivi ambiti sono stati raggiunti gli obiettivi o se vi sono delle lacune.

Sicurezza dell'approvvigionamento

Dal 2000 la produzione agricola è aumentata. Negli anni 2007/2009, in Svizzera la produzione di calorie alimentari è cresciuta, in media, del 6,9 per cento circa rispetto al 2000/2002. L'incremento della produzione di calorie lorde è essenzialmente riconducibile a un'accresciuta produzione di calorie nella produzione vegetale (+12,4 %), benché da un anno all'altro, a causa delle condizioni meteorologiche, vi possano essere fluttuazioni importanti (ad es. l'estate torrida del 2003). La produzione animale è leggermente aumentata (+1,8 %), comportando pertanto anche un leggero incremento del consumo di foraggio. Parallelamente sono aumentate le importazioni di alimenti per animali (+46 %) a causa della flessione della produzione indigena di cereali da foraggio e foraggio grezzo. Negli ultimi anni la quota dei prodotti di origine animale ottenuti a partire da foraggi importati è continuamente aumentata, raggiungendo un nuovo massimo nel 2009 con il 24 per cento. Quale conseguenza, la produzione di calorie nette (produzione di derrate alimentari sulla base di alimenti per animali indigeni) è a sua volta aumentata; tuttavia, con un +4,1 per cento, l'incremento è minore di quello registrato per la produzione di calorie lorde. L'obiettivo di mantenere la produzione di calorie al livello iniziale è stato quindi chiaramente raggiunto sia al lordo che al netto.

¹⁷ 09.3973 Mo. CET-S, «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano», 16 ottobre 2009.

Evoluzione della produzione agricola 2000/2002–2009



Nello stesso periodo, il consumo di generi alimentari è aumentato del 6,7 per cento in ragione soprattutto dell'incremento demografico. Il grado di autoapprovvigionamento lordo è rimasto costante al 62 per cento in seguito all'aumento del volume di produzione fra il 2000/2002 e il 2007/2009. Il grado di autoapprovvigionamento netto ammonta attualmente al 55 per cento, mentre il grado di autoapprovvigionamento rilevante in caso di crisi¹⁸ è di oltre il 90 per cento.

Tra il 2000/2002 e il 2008/2010 la *superficie coltiva aperta* è scesa da 290 500 a 275 200 ettari (−5,3 %). Circa due terzi delle superfici sulle quali non viene più praticata la campicoltura vengono attualmente gestiti sotto forma di prati artificiali, mentre un terzo è andato perso a causa dell'espansione degli insediamenti. In questi ultimi anni si riscontra una lieve accelerazione della flessione della superficie coltiva aperta, riconducibile soprattutto al forte ridimensionamento della produzione di cereali da foraggio (−18 %). Per questo motivo la quota di alimenti concentrati per animali che vengono importati aumenta nell'allevamento suino, bovino e di pollame. Dal profilo della sicurezza dell'approvvigionamento tale evoluzione è da considerarsi negativa.

Per quanto concerne la *varietà delle colture campicole* si può affermare che attualmente è garantita. Dal 2000/2002 la superficie coltivata a semi oleosi è aumentata del 33 per cento, quella messa a barbabietole da zucchero del 9 per cento. Per la superficie messa a patate si rileva un calo del 20 per cento. Il volume di produzione consente tuttora di coprire nella misura del 90 per cento circa il fabbisogno per l'alimentazione umana. Nel settore delle piante proteiche dopo un chiaro aumento

¹⁸ Il grado di autoapprovvigionamento rilevante in caso di crisi tiene conto del fatto che il consumo medio di generi alimentari, pari attualmente a 3300 chilocalorie pro capite al giorno, è nettamente superiore al fabbisogno di energia alimentare di 2500 chilocalorie e che la superficie di cereali da foraggio può essere utilizzata direttamente anche per la produzione di derrate alimentari.

della superficie coltivata all'inizio del nuovo millennio, negli ultimi anni si registra un calo.

Per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento, l'evoluzione delle superfici utilizzabili per la produzione agricola (*quantità di suolo*) è da ritenersi critica. L'intensa attività edilizia ha causato un costante calo della superficie utilizzata a scopo agricolo, soprattutto nell'Altipiano. Tra il 1979/1985 e il 1992/1997 la perdita di superfici agricole nell'area con insediamenti permanenti ha superato 30 000 ettari (-3,0 %). Dalle prime analisi dell'aggiornamento, attualmente in corso, della statistica sulle superfici emerge che negli ultimi anni la superficie agricola non ha cessato di diminuire. Vi è stato tuttavia un lieve rallentamento. Nei Comuni già valutati, tra il 1992/1997 e il 2004/2009 sono scomparsi 20 200 ettari di superficie agricola (-2,2 %). La sigillatura provoca danni praticamente irreversibili al suolo. Oltre alla quantità di suolo, mediante una gestione sostenibile delle superfici occorre mantenere anche la qualità delle basi vitali naturali per garantire a lungo termine la sicurezza dell'approvvigionamento.

Basi vitali naturali

Dall'inizio degli anni Novanta nel settore delle basi vitali naturali sono stati registrati, nel complesso, netti miglioramenti. L'impegno volto a conservare e a promuovere la biodiversità è cresciuto. L'introduzione della compensazione ecologica ha avuto effetti moderatamente positivi sulla biodiversità¹⁹. Nella regione di montagna e, in particolare, in quella d'estivazione si registra tuttora una diminuzione della diversità di specie e habitat, nonostante un livello da medio a elevato. Nella regione di pianura si sono rilevati lievi miglioramenti partendo da un livello basso²⁰. Nel complesso, l'introduzione della compensazione ecologica non ha consentito di arrestare la perdita di specie minacciate, ma l'ha quantomeno rallentata.

Dall'inizio del nuovo millennio a oggi le superfici di compensazione ecologica sono aumentate di circa 11 000 ettari. Nella regione di montagna l'incremento è stato maggiore rispetto a quello rilevato nella regione di pianura. Nelle zone ad altitudine più elevata vi è una quota di superfici di compensazione ecologica nettamente superiore alla quota minima del 7 per cento richiesta dalla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER), mentre nella regione di pianura l'obiettivo di 65 000 ettari non è ancora stato raggiunto. Negli ultimi anni le superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura sono solo leggermente aumentate a circa 60 000 ettari. L'introduzione dell'ordinanza del 4 aprile 2001²¹ sulla qualità ecologica (OQE) ha determinato una migliore interconnessione delle superfici di compensazione ecologica e un aumento della loro qualità. Attualmente il 36 per cento di tali superfici è interconnesso e il 26 per cento presenta una qualità biologica. Le percentuali nella regione di montagna sono nettamente superiori a quelle della regione di pianura. Il problema principale nella regione di montagna e in quella d'estivazione è che le particelle nei pressi dell'azienda vengono tendenzialmente sfruttate in modo intensivo, mentre quelle difficilmente accessibili e in forte pendenza sono gestite in maniera estensiva o addirittura abbandonate. Nella regione di pianura la presenza di numerose varietà è scesa a livelli così bassi da essere a rischio. L'effettivo di uccelli che nidificano al suolo delle varietà che vivono sui terreni coltivati è un buon indicatore

¹⁹ Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994–2005. Berna.

²⁰ Lachat et al. (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Hauptverlag, Berna.

²¹ RS 910.14

dello stato della biodiversità. Per le rispettive specie farò negli ultimi vent'anni si è registrata un'evoluzione costante. Negli anni Novanta gli effettivi delle specie bersaglio sono diminuiti. Se si considera il periodo dall'inizio del nuovo millennio ad oggi, non si delinea alcuna tendenza²².

Attualmente l'agricoltura produce in modo più ecologico rispetto all'inizio degli anni Novanta. Le immissioni di sostanze nell'ambiente e il carico di inquinanti nell'acqua e nell'aria sono diminuiti. A tale risultato ha senz'altro contribuito l'introduzione della PER quale condizione per l'erogazione dei pagamenti diretti. Rispetto agli anni Novanta, nel nuovo millennio i progressi hanno subito un rallentamento. Tra il 2000/2002 e il 2007/2009 le eccedenze di azoto sono diminuite di circa 3500 tonnellate (−3 %), quelle di fosforo di 1500 tonnellate circa (−20 %). Le perdite sono tuttavia ancora troppo elevate soprattutto in relazione all'azoto e al fosforo. In diversi *corsi d'acqua* le concentrazioni di nitrati e fosforo, ma anche quelle di prodotti fitosanitari, sono superiori ai valori auspicati. Per la *qualità dell'aria* sono rilevanti soprattutto le emissioni di ammoniaca. Dopo un netto calo, riconducibile principalmente alla flessione degli effettivi di bestiame da latte, dal 2004 esse hanno ripreso ad aumentare lievemente fino ad attestarsi a un livello pari quasi al doppio di quello consentito affinché gli ecosistemi sensibili, come le foreste o le paludi, non vengano danneggiati.

Le basi per valutare la *qualità del suolo* sono insufficienti in quanto mancano sequenze di dati consolidate. Soltanto per determinati metalli pesanti vi sono dati attendibili, i quali indicano che alcuni inquinanti si depositano nei suoli agricoli. Si stima che i valori indicativi di cadmio, piombo, zinco e rame vengano superati nel 10 per cento circa dei terreni. Erosione, compattazione del sottosuolo e perdita di humus sono altri processi che interessano una superficie considerevole e pregiudicano in modo significativo la qualità del suolo.

La produzione agricola ha un impatto anche sul *clima*. La produzione di derrate alimentari è fonte di emissioni non solo di CO₂ ma, in particolare, di metano e protossido d'azoto. Secondo i dati dell'inventario nazionale dei gas serra, tra il 1990 e il 2009 le emissioni rilevanti per il clima provocate dall'agricoltura sono diminuite dell'8 per cento. Questo è da ascrivere soprattutto alla riduzione dell'effettivo di bovini conseguente agli aumenti della produzione di latte e al minore impiego di concimi azotati. Nel bilancio non sono considerati l'assorbimento e il rilascio di carbonio nei terreni utilizzati a scopi agricoli nonché le emissioni legate alla realizzazione e all'allestimento di prestazioni preliminari.

Gli obiettivi agroecologici intermedi²³ definiti nell'ambito della PA 2011 non sono ancora stati raggiunti. La tabella 4 offre una sintesi.

²² Birrer S., Jenny M. und Zbinden N. (2011): Bestandsentwicklung der einheimischen Brutvögel im Landwirtschaftsgebiet 1990–2009, Agrarforschung Schweiz 2 (2), 66–71.

²³ FF 2006 5815 5868

Obiettivi agroecologici della Politica agricola 2011

Obiettivo	Unità/indicatore	Base	Valore target	Valore effettivo
Bilancio del fosforo		1994:	2015:	2007/09:
Riduzione delle eccedenze di azoto ¹	t eccedenza N ²	124 600	95 900 (-23 %)	114 700 (-8,0 %)
Emissioni di ammoniaca		1990:	2009:	2009:
Riduzione delle emissioni di ammoniaca	t N nelle emissioni di NH ₃	56 800	43 700 (-23 %)	48 600 (-14 %)
Bilancio del fosforo		1990/92:	2009:	2007/09:
Riduzione delle eccedenze di fosforo	t eccedenza P	19 900	5 000 (-75 %)	6 000 (-70 %)
Biodiversità		1993:	2009:	2010:
Superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura	ha SCE	5 700	65 000	60 000

¹ A causa dei processi naturali talune emissioni di ossidi d'azoto sono inevitabili. Ipotizzando che l'efficienza dell'azoto possa essere incrementata, con una produzione costante, al massimo al 40 %, le eccedenze di azoto potrebbero essere ridotte al massimo a circa 70 000 t N.

² Secondo il metodo OSPAR

Fonti: ART, SSSA e UFAG

Paesaggio rurale

Attraverso la gestione delle superfici agricole è possibile contrastare l'avanzamento del bosco e preservare l'apertura del paesaggio rurale. La statistica delle superfici indica che a bassa quota l'avanzamento del bosco ha un impatto irrilevante e che, in queste aree, la perdita di SAU è determinata essenzialmente dall'espansione degli insediamenti e dallo sviluppo delle infrastrutture. Nelle zone di alta montagna, e soprattutto nella regione d'estivazione, invece, il fenomeno assume una portata rilevante: tra il 1979/1985 e il 1992/1997 sono andati persi quasi 18 000 ettari di superficie (-3,2 %) utilizzata per l'economia alpestre. Nei Comuni per i quali sono già disponibili i nuovi dati della statistica delle superfici (2004/2009), l'avanzamento del bosco è diminuito rispetto al periodo precedente. In questi Comuni si trova tuttavia meno del 40 per cento delle superfici utilizzate a scopo alpestre e di conseguenza non è possibile trarre conclusioni. Conformemente ai risultati della terza rilevazione dell'Inventario forestale nazionale svizzero pubblicati nel marzo 2010, tra il 1993/1995 e il 2004/2006 vi è stata un'accelerazione nell'aumento della superficie forestale. L'88 per cento di tale aumento si è rilevato nella regione alpina e in quella a sud delle Alpi. L'avanzamento del bosco può avere un influsso negativo anche sulla biodiversità, poiché originariamente molte di queste superfici presentavano un'elevata varietà di specie riconducibile al modo di sfruttamento per tradizione estensivo.

I cambiamenti nella qualità del paesaggio avvengono lentamente. Nonostante non siano disponibili rilevazioni sull'intero territorio nazionale, sono state condotte analisi per alcuni tipi di paesaggio. Per i pascoli boscati del Giura, ad esempio, negli

ultimi secoli esse hanno messo in evidenza una perdita della struttura a mosaico «bosco-superficie inerbita». Accanto ai paesaggi rurali tradizionali, assumono una funzione ricreativa altrettanto importante per la popolazione anche quelli in prossimità degli agglomerati. Questi paesaggi risentono particolarmente dell'espansione degli insediamenti. Nel complesso, la varietà e la qualità del paesaggio rurale sono peggiorate negli ultimi anni a causa sia dello sviluppo degli insediamenti sia di nuove forme di gestione agricola.

Occupazione decentrata del territorio

A causa della struttura produttiva decentrata e della forte interazione con i settori a monte e a valle, l'agricoltura fornisce un contributo per la garanzia dell'occupazione decentrata del territorio. Secondo uno studio del Politecnico federale di Zurigo²⁴ essa contribuisce in misura determinante all'insediamento in circa il 12 per cento dei Comuni svizzeri. Tuttavia, il mutamento strutturale e il conseguente calo delle persone attive nel primario hanno ridimensionato il contributo dell'agricoltura a questo settore. L'agricoltura non può garantire, da sola, l'occupazione del territorio, ma deve poter contare su un'economia fiorente nelle aree rurali (possibilità di attività a titolo accessorio) e su infrastrutture solide. Negli anni 2005–2008 soltanto in poche regioni si è registrata una diminuzione rilevante della popolazione residente. Oggi la Confederazione dispone di diversi strumenti per promuovere in modo mirato le iniziative locali volte ad aumentare il valore aggiunto nelle aree rurali. Con la politica agricola e in particolare con le misure a favore della regione di montagna nel settore dei pagamenti diretti e dei miglioramenti strutturali, la Confederazione sostiene indirettamente l'occupazione decentrata del territorio, senza tuttavia perseguire un obiettivo concreto in materia d'insediamento. Visto che occorre prendere in considerazione anche la valutazione politica delle regioni in questione, spetta in primo luogo ai Cantoni stabilire se in un determinato luogo l'insediamento si sviluppa in maniera non auspicata.

Benessere degli animali

La legge del 16 dicembre 2005²⁵ sulla protezione degli animali e le relative disposizioni d'esecuzione stabiliscono esigenze minime in materia di detenzione degli animali vincolanti per tutti i detentori. Mediante i programmi d'incentivi facoltativi «Sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali» (SSRA) e «Uscita regolare all'aperto» (URA), il benessere degli animali viene promosso al di là degli standard minimi legali. Il maggior dispendio correlato alla partecipazione a tali programmi viene compensato dai pagamenti diretti versati annualmente. Il tasso di partecipazione ai programmi varia considerevolmente a seconda della categoria di animali. Dato che l'adesione al programma SSRA coincide generalmente con la ristrutturazione della stalla o con la costruzione di una nuova struttura di stabulazione, per questi edifici vengono versati aiuti agli investimenti più elevati.

Il 90 per cento circa delle nuove stalle per il bestiame bovino sostenute tramite aiuti agli investimenti adempie le condizioni SSRA. In tal modo si ha un continuo miglioramento della partecipazione ai programmi SSRA. Gli sviluppi degli ultimi anni mostrano che le quote di partecipazione sono aumentate di pari passo alla quota di

²⁴ Rieder P. Buchli S. e Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Zurigo.
²⁵ RS 455

rinnovo delle stalle. Nel 2010 le maggiori quote di partecipazione sono state raggiunte dal pollame (86 %) e dai suini (64 %), mentre per i bovini la quota era del 42 per cento.

Per il programma URA la situazione era esattamente opposta. Nel 2010 gli animali della specie bovina hanno raggiunto una quota di partecipazione media del 77 per cento, i suini del 50 per cento e il pollame del 40 per cento. Categorie di animali specifiche con tassi di partecipazione bassi sono gli animali della specie bovina fino a 120 giorni di età, le scrofe da allevamento in lattazione, i suinetti svezzati, le galline da allevamento, le pollastrelle e i polli da ingrasso. Il tasso di partecipazione ai programmi di almeno l'80 per cento, stabilito dal Consiglio federale come valore indicativo, non è ancora raggiunto da molte categorie di animali.

Panoramica

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

Tabella 5

Evoluzione del grado di raggiungimento degli obiettivi per le prestazioni d'interesse generale dal 2000 e lacune attuali

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

1.1.3 Competitività

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

Strutture

Nei primi dieci anni del nuovo millennio il numero di aziende agricole è diminuito complessivamente di circa 11 500 unità passando da 70 537 a 59 065, corrispondente a un calo dell'1,8 per cento all'anno. Rispetto al decennio 1990–2000 il calo è stato all'incirca della metà. Ciò è riconducibile essenzialmente al fatto che, negli anni Novanta, nel 50 per cento circa dei casi la riduzione ha interessato le piccole aziende con una superficie non superiore a 3 ettari. Nel periodo 2000–2010 il numero dei lavoratori nel primario è diminuito di 36 500 unità circa, passando da 203 793 a 166 462 e segnando un tasso di flessione dell'1,9 per cento all'anno.

Tabella 6

Evoluzione del numero di aziende e di lavoratori

Caratteristica	Numero di aziende/lavoratori			Variazione annua in %	
	2000	2009	2010	2000–2010	2009–2010
Aziende	70 537	60 034	59 065	–1,8	–1,6
Regione di pianura	31 612	26 708	26 297	–1,8	–1,5
Regione collinare	18 957	16 468	16 221	–1,5	–1,5
Regione di montagna	19 968	16 858	16 547	–1,9	–1,8
Gestione a titolo principale	49 239	42 214	41 434	–1,7	–1,8
Attività lucrativa accessoria	21 298	17 820	17 631	–1,9	–1,1
Occupati	203 793	169 788	167 462	–1,9	–1,4
A tempo pieno	95 995	75 480	74 339	–2,5	–1,5
A tempo parziale	107 798	94 308	93 123	–1,5	–1,3

Fonte: UST

Nel primo decennio del nuovo millennio sia il numero delle aziende che quello degli occupati è diminuito circa del 2 per cento all'anno. In questo periodo l'agricoltura svizzera ha potuto incrementare leggermente la produzione (cfr. n. 1.1.2). Tale evoluzione si ripercuote sull'indicatore della produttività del lavoro per la valutazione della sostenibilità, che tra il 2000/2002 e il 2008/2010 è aumentata del 2,1 per cento all'anno (cfr. n. 1.1.1).

Il calo del numero di aziende agricole è un fenomeno riscontrabile non solo in Svizzera, bensì anche nel resto d'Europa. La diminuzione del numero di aziende nel periodo compreso fra il 2003 e il 2010 nei Paesi Bassi e in Danimarca è stata del 2,4 per cento, in Francia del 2,5 per cento e in Austria dell'1,7 per cento all'anno, mentre in Svizzera era dell'1,5 per cento all'anno.

Produttività delle aziende

Prestazione lorda, costi

La prestazione lorda²⁶ è aumentata del 12 per cento circa fra il 2003/2005 e il 2008/2010²⁷. Per quanto concerne l'evoluzione della prestazione lorda per unità di lavoro annuale, tra il 2003/2005 e il 2008/2010 si rileva un incremento del 10,5 per cento.

Rispetto al 2003/2005, nel periodo 2008/2010 i costi di terzi sono aumentati. Gli aumenti più consistenti riguardano le spese per il personale, gli alimenti concentrati per animali, le macchine e gli edifici.

Facendo il rapporto tra costi e prestazione lorda si evince che tra il 2003/2005 e il 2008/2010 i costi per ogni franco di cifra d'affari sono rimasti stabili. Considerando l'evoluzione dei prezzi dal profilo dei costi e delle prestazioni, il rapporto è leggermente migliorato poiché i prezzi dei mezzi di produzione e del lavoro sono aumentati di circa il 5–10 per cento, mentre i prezzi alla produzione nel periodo 2008/2010 sono rimasti allo stesso livello del 2000/2002.

Potenziale di aumento dell'efficienza

In uno studio condotto dalla Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) sulla base dei dati relativi alle singole aziende è stato calcolato il potenziale di aumento dell'efficienza delle aziende agricole svizzere²⁸. Le aziende con risultati contabili sono state suddivise in gruppi il più possibile omogenei (stessa regione e stesso tipo di produzione). In seguito è stata calcolata l'efficienza di tutte le aziende, confrontata con le aziende che in questo gruppo avevano raggiunto l'efficienza più elevata (aziende di riferimento). I risultati mostrano che esiste effettivamente un potenziale di miglioramento dell'efficienza. Mentre fra i diversi tipi di aziende sono rilevate differenze più importanti nel potenziale di aumento dell'efficienza, le differenze fra le regioni sono minime. Se si considerano come riferimento le aziende che figurano nella metà superiore, il potenziale di aumento dell'efficienza è dell'8 per cento. Se si prende come riferimento il miglior quarto delle aziende, il potenziale sale al 14 per cento. È possibile estrapolare per l'intero settore un potenziale di miglioramento dell'efficienza espresso in termini monetari. Se tutte le aziende raggiungessero, ad esempio, il livello di efficienza del 50 per cento delle aziende migliori, il potenziale di miglioramento dell'efficienza ammonterebbe a circa 700 milioni di franchi.

²⁶ Valore di tutti i beni e servizi prodotti in un anno nell'azienda agricola e non consumati all'interno della stessa. La prestazione lorda comprende: a) le prestazioni risultanti dalle vendite, b) i pagamenti diretti, c) tutte le forniture esterne (beni, servizi, affitti di abitazioni), d) le variazioni di valore degli effettivi di animali e delle scorte di produzione propria.

²⁷ In seguito alla modifica del metodo utilizzato dalla Centrale di analisi dei dati contabili un confronto è possibile soltanto dal 2003.

²⁸ Todesco P., Jan P., Lips M. (2011), Projekt Effizienzsteigerungspotenzial der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe, Rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale dell'agricoltura, Agroscope Reckenholz-Tänikon.

Confronto con l'estero

In uno studio condotto da ART²⁹ viene fatto un confronto tra la produttività delle aziende svizzere della regione di pianura e quelle simili, per condizioni climatiche e topografiche, del Land tedesco del Baden-Württemberg. Per tener conto delle differenze riconducibili alle rispettive politiche agricole, i dati contabili del Baden-Württemberg sono stati adeguati in base ai prezzi e ai pagamenti diretti svizzeri. I risultati mostrano che nell'agricoltura svizzera è possibile migliorare la produttività. Per quanto riguarda la produttività globale (prestazioni/costi incluse le indennità contabili per il lavoro proprio e il capitale proprio), le migliori aziende svizzere della regione di pianura, che rappresentano il 17 per cento, reggono il confronto con quelle del Baden-Württemberg; se si considera la produttività del lavoro netta (reddito aziendale per unità di lavoro annuale) la quota è di un quarto circa.

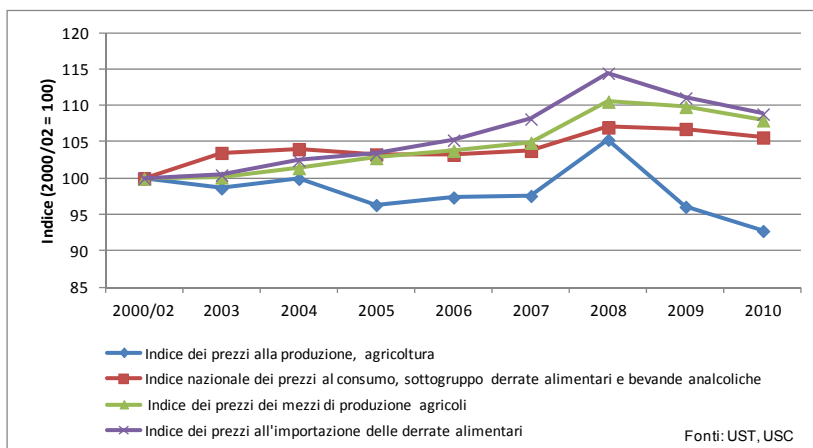
Prezzi

Situazione in Svizzera

La figura 3 mostra che l'impennata dei prezzi registrata nel 2007/2008 sul mercato mondiale ha avuto ripercussioni soprattutto sui prezzi alla produzione. Nel frattempo questi ultimi sono notevolmente calati, mentre i prezzi al consumo sono rimasti relativamente stabili.

Figura 3

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



²⁹ Schmid D. (2009): Schweiz-Baden-Württemberg: ein Produktivitätsvergleich. Agrarforschung, 16(4), 118–123.

Confronto dei prezzi con i Paesi confinanti

La differenza di prezzo con l'Austria fino al 2007 è continuamente diminuita; mentre nel 2000/2002 raggiungeva il 48 per cento, nel 2007 ammontava ancora solo al 33 per cento. I principali motivi che giustificano questa evoluzione sono l'incremento dei prezzi mondiali dei principali prodotti agricoli e la contemporanea svalutazione del franco rispetto all'euro. Tra il 2007 e il 2010 la differenza di prezzo è nuovamente aumentata. Nel 2010 aveva raggiunto il 43 per cento a causa della rivalutazione del franco svizzero. Mentre nel 2007 il corso dell'euro era pari a 1,64 franchi, in seguito è diminuito considerevolmente e ora è di circa 1,20 franchi (-25 %.)

La medesima tendenza emerge dal confronto con i Paesi confinanti Germania, Francia, Austria e Italia sul fronte dei *prezzi al consumo*. Nel 2000/2002 la differenza era del 32 per cento, nel 2007 soltanto del 19 per cento e nel 2010 era risalita al 27 per cento. I principali motivi dell'avvicinamento dei prezzi fino al 2007 erano la debolezza del franco e l'aumento più forte dei prezzi dei generi alimentari nei Paesi confinanti rispetto alla Svizzera. Come per i prezzi alla produzione, l'incremento della differenza fra il 2007 e il 2010 è riconducibile alla rivalutazione del franco svizzero rispetto all'euro.

Spese delle economie domestiche per le derrate alimentari nel confronto con i Paesi confinanti

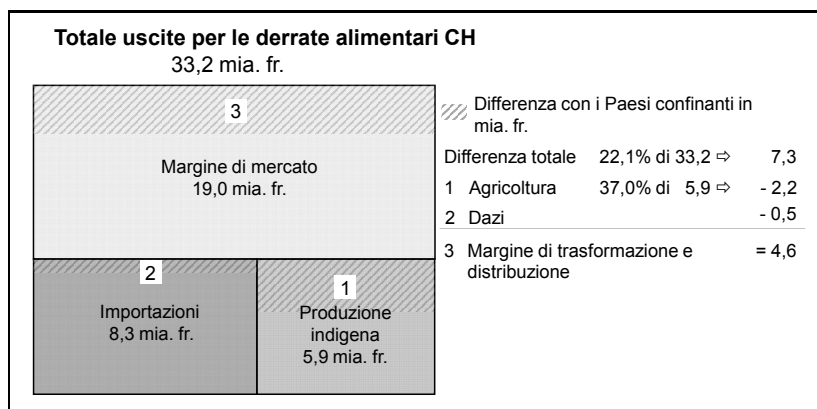
La figura 4 fornisce una stima della ripartizione delle spese per le derrate alimentari negli anni 2006/2008. Nel totale delle spese per le derrate alimentari di 33,2 miliardi di franchi³⁰, il valore delle materie prime indigene raggiunge appena i 5,9 miliardi di franchi, mentre quello degli alimenti importati ammonta a 8,3 miliardi di franchi. Se si sottraggono questi due valori dal totale risulta un margine di 19,0 miliardi di franchi per i settori a valle. Negli anni 2006/2008 i prezzi al consumo nei Paesi limitrofi erano del 22,1 per cento inferiori a quelli in Svizzera. Sulle uscite totali per i generi alimentari di 33,2 miliardi di franchi, la differenza di prezzo tra la Svizzera e i Paesi confinanti è dunque di 7,3 miliardi di franchi.

Tra i prezzi alla produzione vi è una differenza del 37 per cento; di questa, la produzione indigena rappresenta una quota di 2,2 miliardi di franchi. Le derrate alimentari importate sono state rincarate dai dazi doganali (500 mio. fr.). Sottraendo gli elevati costi delle materie prime (produzione indigena più cara, più i dazi) dalla differenza totale di prezzo di 7,3 miliardi di franchi, si ottiene un margine di trasformazione e distribuzione di 4,6 miliardi di franchi superiore a quello dei Paesi confinanti. Questo maggiore margine di mercato è pure in parte riconducibile alla protezione doganale.

Se al calcolo del margine di mercato si applicasse l'attuale tasso di cambio di 1,20 franchi, invece del tasso di cambio medio dell'euro per il 2006/2008 di 1,60 franchi, il valore delle importazioni sarebbe inferiore del 25 per cento. Analogamente, le spese per le derrate alimentari in Svizzera con un margine costante dei settori a valle calerebbero rispetto al 2006/2008 di circa 2 miliardi di franchi.

³⁰ Dalle spese per il consumo di generi alimentari sono stati detratti gli alcolici e l'acquisto diretto, da parte dei consumatori, di alimenti all'estero. Per quanto riguarda i pasti fuori casa, si sono considerati solo i costi della merce per le aziende di ristorazione.

Composizione delle spese per le derrate alimentari in Svizzera 2006/2008



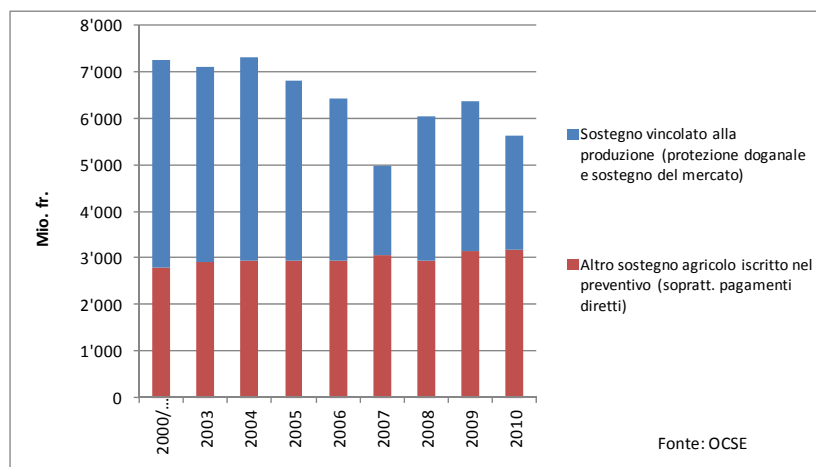
Fonti: Calcoli dell'UFAG sulla base di dati di UST, USC, Eurostat, BNS, swissimpex, Statistik Austria

A causa del potere d'acquisto più elevato, la quota delle spese per le derrate alimentari nelle spese di consumo delle economie domestiche in Svizzera non è tuttavia superiore a quella dei Paesi confinanti. Nel 2009 la quota delle spese per le derrate alimentari, incluse le bevande analcoliche, nelle spese di consumo in Svizzera raggiungeva circa il 12 per cento, mentre in Germania era dell'11 per cento e in Francia del 14 per cento.

Sostegno all'agricoltura secondo l'OCSE

Secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), il sostegno all'agricoltura svizzera fornito attraverso la protezione doganale e i trasferimenti statali (p.es. pagamenti diretti o contributi di sostegno al mercato) è diminuito, passando da 7,3 miliardi di franchi negli anni 2000/2002 a 6,0 miliardi negli anni 2008/2010 (-17 %). Questo è dovuto alla diminuzione del sostegno vincolato alla produzione (soprattutto protezione doganale e contributi di sostegno al mercato). Con 2,2 miliardi di franchi tale sostegno ha raggiunto, nel 2007, il valore minimo storico. Si è quindi registrato nuovamente un aumento del sostegno vincolato alla produzione a causa del calo dei prezzi sul mercato mondiale in seguito alla crisi economica internazionale. L'apprezzamento del franco nel 2011 ha provocato un nuovo aumento che fa seguito alla diminuzione dell'anno precedente. Il rimanente sostegno, non vincolato alla produzione, dall'inizio del nuovo millennio ha subito un costante aumento (+11 %), dovuto prevalentemente alla successiva conversione in pagamenti diretti dei mezzi destinati al sostegno al mercato. Nonostante la diminuzione del sostegno globale dall'inizio del nuovo millennio, la Svizzera nel raffronto internazionale dispone sempre di uno dei più elevati sostegni agricoli.

Evoluzione del sostegno globale all'agricoltura svizzera



Importanza delle prescrizioni e degli oneri

Prescrizioni e oneri fanno chiarezza e offrono sicurezza. Nella legislazione sulle derrate alimentari, ad esempio, le prescrizioni in materia d'igiene tutelano la nostra salute. Grazie a chiare prescrizioni, ad esempio riguardanti l'impiego di mezzi di produzione, si possono evitare effetti negativi per l'ambiente. Prestazioni e oneri contribuiscono a una produzione competitiva e sostenibile e rivestono un ruolo considerevole per la buona reputazione e l'immagine dei prodotti elvetici in Svizzera e all'estero. Una dichiarazione attendibile, metodi di produzione eticamente corretti e processi rispettosi dell'ambiente saranno anche in futuro i presupposti per il successo di mercato dell'agricoltura svizzera e sono elementi indispensabili della strategia della qualità. Poiché prescrizioni e oneri costituiscono un importante elemento di una politica credibile, non devono essere giudicati unicamente dal profilo dei costi, bensì anche da quello dei benefici loro associati.

Prescrizioni e oneri devono essere il più possibile semplici e trasparenti per tutti, mentre la loro esecuzione dev'essere possibilmente uniforme. Negli ultimi anni diversi provvedimenti hanno portato a una semplificazione e a una maggiore flessibilità delle prescrizioni e degli oneri. Menzioniamo l'introduzione delle importazioni parallele, la revisione parziale della legge del 22 giugno 1979³¹ sulla pianificazione del territorio (LPT), la revisione dell'ordinanza del 19 ottobre 1988³² concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente o il secondo Piano di controllo nazionale che coinvolge diversi Uffici federali allo scopo di evitare controlli ripetuti e doppioni nell'esecuzione di determinati atti normativi.

³¹ RS 700

³² RS 814.011

Conclusione

Ricapitolando, l'analisi mostra che la produttività dell'agricoltura è cresciuta considerevolmente negli ultimi dieci anni. Nello stesso periodo anche la competitività sul fronte dei prezzi è aumentata rispetto ai Paesi confinanti sia per quelli alla produzione che per quelli al consumo, in particolare a causa dell'incremento dei prezzi a livello internazionale. Tuttavia l'apprezzamento del franco ha fatto sì che negli ultimi tre anni le differenze di prezzo sono nuovamente aumentate. Sia in un'ottica economica globale, sia allo scopo di difendere quote di mercato e di conquistare nuovi mercati di esportazione, l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera devono incrementare la propria competitività e sfruttare in modo coerente il potenziale disponibile per migliorare l'efficienza.

1.1.4 Situazione socioeconomica dell'agricoltura

Analogamente a quanto fatto per la valutazione della sostenibilità (cfr. n. 1.1.1), nell'ambito della valutazione della situazione socioeconomica si trattano i temi risorse, efficienza ed equità. L'analisi può essere effettuata a livello sia settoriale sia di singole aziende³³. L'evoluzione degli indicatori rinnovamento del capitale, produttività del lavoro e confronto tra i redditi di tutte le aziende nonché formazione e confronto della qualità di vita è già stata illustrata nel numero 1.1.1, mentre quella della stabilità finanziaria e del reddito da impresa netto si può desumere dal Rapporto agricolo 2011³⁴. Qui viene illustrato unicamente l'indicatore «Confronto tra il profitto del lavoro di aziende efficienti e della restante popolazione». Questo capitolo è completato da un'analisi sulla situazione delle donne nell'agricoltura e da altri temi importanti in ambito sociale. Nelle conclusioni vengono invece considerati tutti gli indicatori.

Tabella 7

Valutazione della situazione socioeconomica dell'agricoltura

Livello Temi	Singola azienda	Settore
Risorse	Stabilità finanziaria (cfr. Rapporto agricolo 2011, pag. 45–46)	Rinnovamento del capitale (cfr. n. 1.1.1) Formazione (cfr. n. 1.1.1)
Efficienza	Confronto tra il profitto del lavoro di aziende efficienti e della restante popolazione	Produttività del lavoro (cfr. n. 1.1.1)
Equità	Confronto tra il profitto del lavoro di tutte le aziende e della restante popolazione (cfr. n. 1.1.1)	Reddito da impresa netto (cfr. Rap- porto agricolo 2011, pag. 36–40) Confronto della qualità di vita con la restante popolazione (cfr. n. 1.1.1)

³³ Bötsch M. (2010): Die Bedeutung des Einkommens in der Schweizer Agrarpolitik, Impulsreferat an der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie vom 26. März 2010 in Tänikon.

³⁴ Il Rapporto agricolo 2011 è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2011

Valutazione del profitto del lavoro delle singole aziende

Secondo l'articolo 5 capoverso 1 LAgr, le misure di politica agricola della Confederazione devono permettere alle aziende che soddisfano i criteri di sostenibilità e di redditività economica di conseguire un reddito medio pluriennale paragonabile a quello della popolazione attiva negli altri settori economici di una stessa regione. Quale riferimento per le aziende redditizie oggi viene considerato il profitto medio del lavoro del miglior quartile delle aziende secondo la Centrale di analisi dei dati contabili, il quale viene confrontato, regione per regione, con i rispettivi salari lordi annui della restante popolazione³⁵ (salario comparabile). Nel suo rapporto del dicembre 2011³⁶, il Controllo federale delle finanze consiglia, a medio termine, di verificare i dati ed eventualmente di precisare le prescrizioni legali relative al calcolo dei redditi e al confronto dei redditi.

Tra il 2000/2002 e il 2008/2010 il salario comparabile ha segnato un incremento in tutte le regioni. In quella di pianura il profitto del lavoro del quarto quartile ha superato il salario comparabile del 2008/2010 in misura nettamente maggiore rispetto al 2000/2002 (+34 000 fr. rispetto a +16 000 fr.). Per quanto concerne la regione collinare, mentre nel 2000/2002 il profitto del lavoro del quarto quartile era praticamente sullo stesso livello del salario comparabile, attualmente è superiore (+12 000 fr.). Nella regione di montagna, nel 2000/2002 il profitto del lavoro del quarto quartile era nettamente inferiore al salario comparabile (-9000 fr.), mentre oggi lo scarto si è nettamente ridotto (-1500 fr.). La situazione è quindi migliorata in tutte le regioni. Anche il profitto del lavoro medio di tutte le aziende nel settore agricolo nel confronto con i salari della restante popolazione ha avuto un'evoluzione positiva (cfr. figura 1 nel n. 1.1.1)

Evoluzione del reddito globale delle singole aziende per quartili

Se vengono considerate tutte le regioni, il profitto medio del lavoro delle aziende nel secondo, terzo e quarto quartile è aumentato, mentre nel primo quartile è sceso. Un'evoluzione analoga si riscontra anche per il reddito agricolo. Il reddito globale è invece aumentato in tutti i quartili. Le aziende del primo quartile hanno ampiamente compensato il calo del reddito agricolo con un incremento di quello extragricolo di oltre 10 000 franchi. I risultati dei quartili dei diversi indicatori del reddito mostrano che un'analisi effettuata unicamente sulla base del profitto del lavoro o del reddito agricolo non è esaustiva. Nelle aziende del primo quartile, già nel 2000/2002 il reddito extragricolo rappresentava il 60 per cento del reddito globale. Da allora al 2008/2010 tale evoluzione si è accentuata fino a toccare la soglia del 78 per cento.

³⁵ Cfr. la risposta del Consiglio federale alla domanda 11.5427 Kunz Josef, «Reddito nell'agricoltura», 21 settembre 2011.

³⁶ Controllo federale delle finanze (2011): Determinazione del reddito agricolo Valutazione della determinazione del reddito agricolo di singole aziende e delle misure di riforma (disponibile in tedesco, riassunto in italiano). I testi sono consultabili all'indirizzo: www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Valutazioni.

Evoluzione dei parametri del reddito delle singole aziende per quartili¹

	Primo quartile (0–25 %)		Secondo quartile (25–50 %)		Terzo quartile (50–75 %)		Quarto quartile (75–100 %)	
Media triennale	00/02	08/10	00/02	08/10	00/02	08/10	00/02	08/10
In franchi per azienda								
Profitto del lavoro	6 153	3 065	31 498	36 297	49 891	60 270	81 883	99 779
Reddito agricolo	18 967	11 351	43 840	45 096	63 938	70 836	98 108	112 274
Reddito extragricolo	28 621	39 854	18 171	23 034	15 535	19 969	12 888	19 326
Reddito globale	47 588	51 205	62 011	68 130	79 473	90 805	110 996	131 600

¹ Quartile suddiviso in base all'indicatore profitto del lavoro per ULAF

Fonte: ART

Le donne nell'agricoltura

Fra le 167 500 persone occupate nell'agricoltura nel 2010, 63 000 erano donne, di cui oltre 2800 capiazienda. Questo corrisponde complessivamente a una quota del 37 per cento. Le donne sono impegnate in misura diversa nell'azienda. Molte collaborano come membro della famiglia; spesso la contabilità viene tenuta dalla moglie. Altre dirigono un settore aziendale di cui assumono l'intera responsabilità. Altre ancora hanno un'attività prevalentemente al di fuori dell'azienda. Le donne svolgono inoltre molteplici compiti nell'economia domestica contadina e nell'azienda, nell'educazione dei figli e nell'assistenza a genitori o suoceri, nella loro attività professionale al di fuori dell'azienda e nel quadro di altri impegni.

Il nostro Collegio è conscio dell'importanza delle donne nell'agricoltura e sostiene le loro esigenze. Il principio della parità è sancito dalla LAgr. Dalla Politica agricola 2007 (PA 2007) le formazioni di contadina e agricoltore sono esplicitamente parificate sia nell'ordinanza del 7 dicembre 1998³⁷ sui pagamenti diretti (OPD) sia nell'ordinanza del 7 dicembre 1998³⁸ sui miglioramenti strutturali (OMSt).

Per le problematiche femminili in settori giuridici non riguardanti l'agricoltura quali ad esempio il diritto matrimoniale o l'assicurazione contro la disoccupazione, per le donne nell'agricoltura si applicano le stesse norme valide per le donne attive in altre imprese familiari. La consulenza agricola offre assistenza in questi casi³⁹. Inoltre, oggi nella formazione delle donne contadine il modulo obbligatorio «diritto agricolo» dà maggiore importanza all'informazione riguardante le questioni giuridiche.

I risultati dell'inchiesta sulla salute in Svizzera degli anni 1997, 2002 e 2007 non forniscono indicazioni chiare su un eventuale sovraccarico delle contadine. Alcuni risultati emersi da tale inchiesta potrebbero essere un segnale che le contadine sono maggiormente sollecitate rispetto al passato. Contrariamente ai contadini e alla

³⁷ RS 910.13

³⁸ RS 913.1

³⁹ LBL/SRVA (2004): Bewusst Bäuerin sein – Rechte und Pflichten der Ehepartner in der Landwirtschaft, Lindau / Lausanne sowie entsprechende Merkblätter.

restante popolazione, le contadine ritengono che il loro stato di salute sia peggiorato. Altri indicatori sono invece migliorati: sono diminuiti ad esempio i disturbi del sonno. Nel 2012 verrà condotto uno studio nazionale sulle donne nell'agricoltura in risposta al postulato Graf⁴⁰.

Altri temi riguardanti gli aspetti sociali nell'agricoltura

Dal 2000 nel rapporto agricolo sono regolarmente trattati diversi temi importanti dal profilo sociale: ad esempio, il progetto di aiuto ai bambini e agli adolescenti nel Comune di Eggiwil (Rapporto agricolo 2001); la situazione e il ruolo della donna nell'agricoltura (2002); l'evoluzione del carico di lavoro dei contadini (2003); le varie offerte di consulenza cantonali per le famiglie contadine in difficoltà (2004); i contadini in età pensionabile (2006); i giovani gestori e la loro visione del futuro (2008) oppure i nuovi orientamenti al di fuori dell'agricoltura (2009)⁴¹.

Conclusione

Considerata nel complesso, la situazione finanziaria dell'agricoltura è lievemente migliorata rispetto al 2000/2002. Grazie al costante rinnovamento di edifici, installazioni e macchinari e al miglioramento della produttività del lavoro, l'agricoltura ha creato le basi per accrescere i redditi delle singole aziende. Rispetto alla restante popolazione, la situazione reddituale è migliorata sensibilmente per le migliori aziende nella regione di pianura e in quella collinare e lievemente per le aziende nella regione di montagna. Il confronto tra il profitto del lavoro di tutte le aziende e quello della restante popolazione mostra che, nonostante sussista un sostanziale divario, l'agricoltura può reggere il confronto grazie all'evoluzione positiva dei redditi registrata in questi ultimi anni. Questa evoluzione di per sé positiva non viene però interamente percepita come tale dai contadini. L'indice della qualità della vita è diminuito negli ultimi anni in particolare poiché le condizioni quadro politiche ed economiche sono giudicate in modo più negativo dai contadini. È invece positivo il fatto che il numero dei giovani che hanno conseguito un attestato federale di capacità quale agricoltore sia aumentato; in avvenire sarà quindi disponibile più personale qualificato.

1.2 Condizioni quadro future

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

⁴⁰ 11.3537 Po. Graf, «Rapporto sulla situazione della donna nell'agricoltura», 15 giugno 2011.

⁴¹ I Rapporti agricoli sono consultabili all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2011

1.2.1 Evoluzione demografica

Secondo le previsioni dell'ONU, la popolazione mondiale continuerà ad aumentare fino al 2050; tuttavia l'attuale tasso di crescita, pari all'1,3 per cento annuo circa, diminuirà in maniera più o meno massiccia a seconda dello scenario considerato. Secondo lo scenario intermedio, la popolazione mondiale passerà dagli attuali 7 miliardi ad almeno 8 miliardi entro il 2025, mentre l'aumento annuo che oggi è di circa 80 milioni scenderà a 60 milioni. La crescita della popolazione mondiale non è ripartita in maniera omogenea: in Europa è previsto un lieve calo, mentre soprattutto in Asia e in Africa l'incremento dovrebbe essere considerevole. Inoltre, la popolazione si sposterà sempre più verso le città (esodo dalle campagne, urbanizzazione). La domanda di generi alimentari entro il 2050 sarà più che raddoppiata. Tale aumento sarà dovuto per circa il 60 per cento alla crescita della popolazione e per il 40 per cento al cambiamento delle abitudini alimentari (più carne e latticini). Il più forte aumento della domanda è atteso in Africa, dove quintuplicherà entro la metà del secolo⁴².

Secondo le previsioni dell'Ufficio federale di statistica (UST)⁴³, in Svizzera la popolazione residente passerà dagli attuali 7,8 a 8,6 milioni di persone nel 2025 (+10 %), benché si prevedano tassi di crescita in calo. Per effetto dell'invecchiamento demografico, la domanda di generi alimentari tenderà ad aumentare un po' meno fortemente.

1.2.2 Crescita economica

Negli ultimi quarant'anni si è registrata una crescita economica media del 3,5 per cento l'anno. Nel periodo a ridosso della crisi economico-finanziaria il tasso di crescita annuo ha toccato addirittura punte del 4,7 per cento, con valori, nei Paesi in sviluppo e di recente industrializzazione quasi tre volte superiori a quelli registrati nei Paesi industrializzati. Dopo la crisi del 2009 l'economia mondiale ha nuovamente raggiunto una crescita del 5,1 per cento nel 2010. Il Fondo monetario internazionale (FMI) prevede che la crescita economica proseguirà, ma a un livello leggermente inferiore (4,3 %) ⁴⁴. Se si proietta questa evoluzione al 2025, si osserva quasi un raddoppio della produttività dell'economia mondiale e della domanda di beni e servizi (+80 %). Questa espansione economica comporta tuttavia uno sfruttamento nettamente più forte delle materie prime e delle risorse naturali. Di conseguenza i prezzi, fra cui quello dell'energia, continueranno ad aumentare frenando la crescita mondiale. Il FMI indica che le previsioni attuali vanno considerate con la dovuta cautela dato l'elevato grado di incertezza. In particolare viene sottolineato che i programmi volti a rilanciare la congiuntura, realizzati in numerosi Paesi, hanno determinato un massiccio incremento del debito pubblico e attualmente diversi Paesi incontrano difficoltà a onorare i propri debiti. Ci si attende dunque che la crisi del debito ostacoli notevolmente la crescita dell'economia mondiale nei prossimi anni.

In Svizzera, dopo la ripresa del 2010 e 2011, occorre attendersi un rallentamento a causa delle ridotte prospettive di crescita e della probabile persistente forza del

⁴² Parmentier B. (2007): *Nourrir l'humanité, les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXI^e siècle*, Editions La Découverte, Parigi.

⁴³ Scenario intermedio A-00-2010

⁴⁴ FMI (2011): *World Economic Outlook*, Washington.

franco (cfr. n. 4.3.2). I tassi di crescita rimarranno inferiori ai valori registrati nei Paesi in sviluppo ed emergenti.

1.2.3 Cambiamenti climatici e catastrofi naturali

Dall'era preindustriale ad oggi sono aumentate considerevolmente le emissioni di gas serra causate dalle attività umane. Solo tra il 1970 e il 2004 si è registrato un incremento del 70 per cento che ha comportato un surriscaldamento del clima. Nel secolo scorso la temperatura è aumentata complessivamente di 0,6°C. Secondo le previsioni attuali, in seguito ai gas serra finora emessi nell'atmosfera entro il 2100 le temperature potrebbero innalzarsi di 1,8 fino a 4°C. Onde evitare danni gravi e irreversibili con una probabilità di successo relativamente alta, l'aumento della temperatura media globale non dovrebbe superare i 2°C. Secondo i modelli di previsione, per poter raggiungere tale obiettivo, entro il 2050 è necessario ridurre le emissioni globali di gas serra di oltre l'85 per cento rispetto al 1990.

Nel complesso, in caso di riscaldamento moderato il potenziale produttivo globale di derrate alimentari aumenta, ma se le temperature si innalzeranno di oltre 3°C i ricercatori ritengono che esso diminuirà. Il cambiamento climatico, inoltre, comporterà un intensificarsi delle catastrofi naturali quali alluvioni, uragani, aridità e siccità. Tali eventi atmosferici estremi causeranno, probabilmente, maggiori fluttuazioni delle rese. Nel complesso, si prevede che i Paesi poveri, disponendo di meno risorse per adeguarsi, saranno maggiormente colpiti dal cambiamento climatico rispetto a quelli ricchi. Sui mercati agricoli si prevedono forti fluttuazioni dei prezzi che a causa dell'interazione dei mercati saranno percettibili anche a livello locale.

L'ubicazione continentale e la complessa topografia delle Alpi determinano un riscaldamento maggiore del clima in Svizzera rispetto alla media globale. Nonostante l'offerta d'acqua in Svizzera sia, nel complesso, più che sufficiente, l'agricoltura sarà sempre più colpita dalla siccità a causa della diminuzione delle precipitazioni medie e del numero dei giorni con precipitazioni durante il periodo vegetativo. Già attualmente, per il 41 per cento della potenziale superficie coltivata e il 26 per cento dell'intera SAU esiste, teoricamente, un fabbisogno comprovato di irrigazione.

L'aumento degli eventi meteorologici estremi riduce altresì la sicurezza delle rese. Nel settore della produzione vegetale, lo stress provocato da caldo, freddo, siccità o umidità comporta notevoli perdite di resa, in particolare se tali fenomeni si presentano durante le fasi sensibili, come ad esempio la fioritura. Possono inoltre aumentare i danni provocati dalla grandine, da forti precipitazioni e inondazioni o da un rischio maggiore di gelate tardive (specie nel settore frutticolo) a causa di inverni meno rigidi. È altresì possibile che si inaspriscano i problemi fitosanitari correlati a nuovi organismi nocivi nonché a un aumento della pericolosità di organismi patogeni attualmente insignificanti.

Le variazioni dello stato del suolo, in particolare la maggiore frequenza della siccità durante il periodo vegetativo e un maggiore rischio di ristagno d'acqua soprattutto in autunno, rappresentano una nuova sfida per la gestione. In questo frangente aumenta la valenza della conservazione dell'humus. A livello locale possono sorgere o inasprirsi conflitti sull'utilizzo delle acque. Se non verranno presi provvedimenti d'adattamento, il riscaldamento ed eventi estremi più frequenti e intensi potrebbero compromettere la fertilità del suolo a causa dell'erosione e del rischio di compatta-

zione su suoli con forte accumulo d'acqua nonché della produzione di sostanza organica e aumentare i problemi di carattere agroambientale come il dilavamento. Attraverso una gestione adeguata, l'agricoltura può però anche contribuire ad arginare le piene.

Nel settore della produzione animale, le temperature estive elevate possono ridurre la produttività. Il cambiamento climatico svolge un ruolo importante anche in relazione all'introduzione e alla diffusione di nuove malattie trasmesse da vettori animali, come la malattia della lingua blu nei ruminanti.

Nel complesso, ai vantaggi previsti per la produzione agricola (temperature più alte, periodo vegetativo più lungo) si contrappongono rischi crescenti correlati a eventi estremi (calura, siccità, forti precipitazioni) e una maggiore pressione esercitata dagli organismi nocivi. Regna grande incertezza sulla portata di tali rischi.

Un'altra fonte d'incertezza deriva dalla crescente globalizzazione dell'economia e dalla possibilità di catastrofi naturali. Il rischio di un rapido e ampio propagarsi di sostanze e di organismi indesiderabili o pericolosi per l'uomo, gli animali e l'ambiente oggi è più elevato che un tempo e richiede misure di prevenzione adeguate.

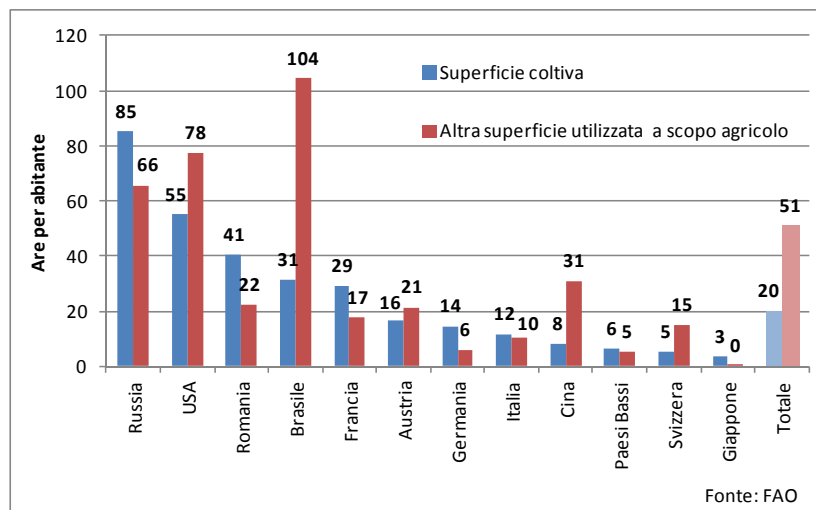
1.2.4 Disponibilità di risorse

Si prevede un'ulteriore rarefazione delle risorse naturali. In seguito alla crescita della popolazione mondiale e allo sviluppo degli insediamenti, entro il 2025 si ipotizza che andranno persi, a causa della sigillatura, dai 30 ai 40 milioni di ettari di terreni agricoli. Siccome la maggior parte delle città è costruita in zone fertili (regioni costiere, foci di fiumi), il maggiore fabbisogno di superfici andrà a scapito dei terreni coltivati di buona qualità. La Banca mondiale ritiene inoltre che ogni anno andranno persi dai 5 ai 10 milioni di ettari di terreni coltivati a causa del forte degrado. Secondo le previsioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dell'OCSE, sarà possibile destinare alla campicoltura ulteriori 500 milioni di ettari di terreni agricoli; tuttavia ciò implicherà notevoli investimenti e le rese di tali superfici saranno inferiori alla media. Nei prossimi quindici anni potranno essere destinati alla campicoltura oltre 100 milioni di ettari, corrispondenti a circa il 7 per cento dell'attuale superficie campicola gestita a livello mondiale. Assieme al suolo, anche l'acqua è un fattore limitante decisivo per la produzione di materie prime vegetali. Attualmente il 70 per cento circa dell'acqua dolce utilizzata a livello mondiale è destinato all'agricoltura. La produzione sostenibile è a rischio soprattutto nei luoghi in cui si pratica un'irrigazione intensiva ricorrendo all'acqua di falda, prelevandone molta di più rispetto alla capacità di rigenerazione nell'arco dell'anno. Secondo le stime dell'«International Water Management Institute», se non verrà migliorata la produttività idrica, entro il 2025 la domanda di acqua per l'alimentazione della popolazione aumenterà del 20-30 per cento. A ciò si aggiungerà il maggior fabbisogno in acqua potabile e per la produzione di energia (biocarburanti inclusi) e di altre materie prime vegetali (p.es. cotone). L'offerta futura di acqua subirà inoltre gli effetti del cambiamento climatico (cfr. n. 1.2.3). Oltre alle risorse naturali, le materie prime quali petrolio e fosforo sono fattori di produzione essenziali e non rinnovabili. Ciò significa che le quantità disponibili diminuiscono man mano che la domanda aumenta.

In Svizzera la disponibilità di suolo agricolo è molto limitata; per ogni abitante, infatti, vi sono solo 5,3 are di suolo coltivabile. A livello internazionale la Svizzera si trova, dopo il Giappone, al penultimo posto. Sul piano mondiale la superficie coltiva rappresenta mediamente 20 are per abitante e la superficie totale gestita a scopi agricoli 71 are per abitante.

Figura 6

Confronto internazionale della superficie gestita a scopo agricolo per abitante



Considerati l'ulteriore aumento della popolazione e l'attesa crescita economica, la pressione degli insediamenti sulle superfici agricole sul territorio elvetico rimane elevata. A causa del cambiamento climatico aumenterà anche il fabbisogno irriguo, generando un inasprimento dei conflitti d'uso delle acque in taluni bacini di raccolta.

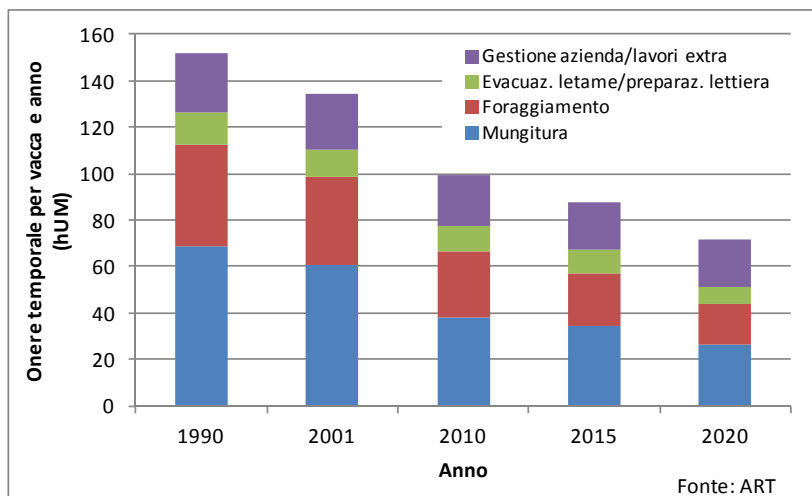
Per la maggior parte delle materie prime e dei vettori energetici la Svizzera dipende fortemente dalle importazioni. Più del 95 per cento del fabbisogno di fosforo, ad esempio, viene coperto da fonti extraeuropee. Nel rapporto «Crisi alimentare, penuria di materia prime e risorse»⁴⁵ il nostro Collegio ha illustrato come occorre intervenire nel settore dell'impiego di risorse per aumentare l'efficienza e la sostenibilità della produzione e del consumo.

⁴⁵ Rapporto del Consiglio federale del 19 agosto 2009, Crisi alimentare, penuria di materia prime e risorse, in adempimento al postulato Stadler del 29 maggio 2008 (08.3270). Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Temi > Scarsità delle risorse naturali.

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

Una rilevazione di ART, non pubblicata, prende come esempio la detenzione di bestiame lattifero per presentare l'evoluzione compiuta finora dal volume di lavoro e gli sviluppi previsti a medio termine (figura 7). Si tratta di stime medie per la produzione lattiera svizzera. Tra il 1990 e il 2020 la quota di stalle a stabulazione libera salirà dal 3 a più del 50 per cento. Considerati gli elevati investimenti nelle attrezzature per le stalle e il rispettivo ammortamento su diversi decenni, conviene che tale sviluppo costante non si arresti. Nelle tecniche di foraggiamento, mungitura ed evacuazione del letame sono possibili ulteriori razionalizzazioni e la produttività del lavoro, nei prossimi dieci anni, può essere aumentata nella misura di quanto avvenuto finora. Anche nella campicoltura vi è un potenziale di riduzione degli orari di lavoro. Un migliore raggruppamento delle particelle, l'estensione della collaborazione interaziendale, l'impiego in comune delle macchine agricole, il rafforzamento del lavoro salariato oppure la riduzione delle operazioni che comportano tre, quattro passaggi dei macchinari (minima lavorazione del suolo o semina diretta) costituiscono interventi possibili.

Evoluzione del volume di lavoro nella detenzione di bestiame lattifero



1.2.6 Mercati agricoli internazionali e situazione alimentare

Evoluzione dei prezzi

Secondo l'indice dei prezzi alimentari della FAO per il 2011, i prezzi alla produzione sul mercato mondiale sono al livello più alto dall'introduzione delle corrispondenti rilevazioni all'inizio degli anni Novanta. Le cifre sono nettamente più alte anche rispetto a quelle registrate al culmine della crisi alimentare nell'estate 2008. Dopo il crollo nel periodo 2008/2009 in seguito alla crisi economico-finanziaria, i prezzi nel 2010 sono di nuovo lievitati. Il rincaro ha toccato tutti i principali gruppi di prodotti, in primo luogo i cereali, gli oli e i grassi nonché lo zucchero. Negli ultimi anni le fluttuazioni dei prezzi sono state più forti che nell'intero periodo seguente la crisi petrolifera degli anni Settanta. Tale situazione crea altrettante incertezze in merito agli sviluppi futuri sul fronte dei prezzi. Secondo le previsioni dell'OCSE e della FAO⁴⁶, i prezzi mondiali della maggior parte dei prodotti saranno, fino al 2020, decisamente più alti rispetto ai primi anni del nuovo millennio. Le due organizzazioni stimano che nella media degli anni 2011–2020 il prezzo reale dei cereali (mais) sarà fino al 20 per cento più elevato che nel periodo 2001–2010 e quello della carne fino al 30 per cento.

L'avvicinamento del livello dei prezzi svizzeri a quello tendenzialmente in rialzo dei prezzi sul mercato mondiale dipende in ampia misura anche dall'evoluzione dei tassi di cambio. L'apprezzamento del franco ha fatto sì che gli aumenti dei prezzi sui mercati internazionali intervenuti l'anno scorso abbiano avuto soltanto un impatto

⁴⁶ OCSE-FAO (2011): *Agricultural Outlook 2011–2020*. Parigi/Roma.

moderato sui prezzi svizzeri all'esportazione e pertanto sul livello dei prezzi in Svizzera.

Volatilità

Dalle previsioni dell'OCSE e della FAO emerge l'evoluzione dei prezzi a medio e lungo termine. Benché nessuna tendenza apparente possa far concludere che ci sarà un aumento duraturo della volatilità, l'OCSE e la FAO indicano che nuovi fattori, fra cui la maggiore interdipendenza tra i mercati delle energie e quelli dei prodotti agricoli, l'esiguità delle scorte agricole mondiali nonché le conseguenze provate e probabili dei cambiamenti climatici, in futuro potrebbero causare una maggiore volatilità dei prezzi. Diversi osservatori, tra i quali la Commissione europea, prevedono altresì un aumento della volatilità sui mercati internazionali che si ripercuoterà su quelli nazionali⁴⁷.

In linea di massima, anche in Svizzera per gli anni a venire si prevede un aumento, seppur moderato, della volatilità. Gli strumenti attuali, in particolare la protezione doganale e i pagamenti diretti, permettono di attenuare le ripercussioni delle fluttuazioni dei prezzi a livello internazionale.

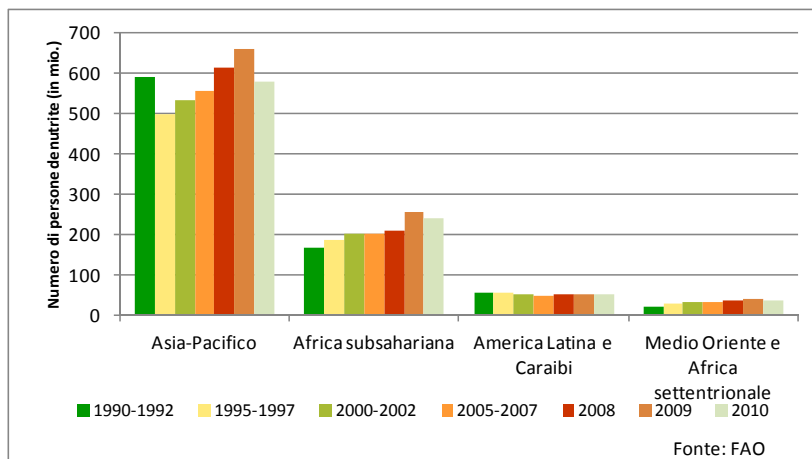
Situazione alimentare

Il numero delle persone denutrite nel mondo rimane molto elevato. Dopo gli aumenti registrati tra il 2006 e il 2009, a causa dell'impennata dei prezzi delle derrate alimentari e della crisi economica mondiale, nel 2010 il numero e la quota di coloro che soffrono la fame sono diminuiti rispetto al precedente valore da primato grazie alla ripresa dell'economia mondiale e alla diminuzione dei prezzi degli alimenti. La FAO stima che nel 2010 circa 925 milioni di persone erano afflitte dalla fame. Le persone colpite dalla fame sono aumentate rispetto a prima della crisi e tale situazione rende ancora più difficoltosa l'attuazione degli obiettivi di lotta contro la fame fissati durante il Vertice mondiale sull'alimentazione del 2009 e dell'obiettivo 1 della Dichiarazione del Millennio⁴⁸.

⁴⁷ Commissione europea (2010): *Commodity Price Volatility: International and EU Perspective*, Bruxelles.

⁴⁸ FAO (2010): *The State of Food Insecurity in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*, Roma.

Numero di persone denutrite nel periodo 1990–1992 e nel 2010: tendenze regionali



La maggior parte delle persone denutrite vive nei Paesi in sviluppo. Due terzi di esse si concentrano in soli sette Paesi (Bangladesh, Cina, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, India, Indonesia e Pakistan) e più del 40 per cento vive in Cina e in India. La maggior parte delle persone denutrite si trova ancora oggi nell'area Asia-Pacifico.

1.2.7 Politica estera

Con la sua politica estera la Svizzera difende i propri interessi nei confronti degli altri Paesi ed elabora proposte per risolvere problemi regionali e globali di attualità⁴⁹. La politica economica estera contribuisce alla crescita dell'economia svizzera e di conseguenza all'accrescimento del benessere. L'economia svizzera guadagna un franco su due all'estero, ossia attraverso le esportazioni di beni e servizi (in particolare di servizi finanziari). Il rapporto del 13 gennaio 2010⁵⁰ sulla politica economica esterna 2009 ribadisce che per garantire che la politica economica estera risponda alle esigenze dello sviluppo sostenibile, il Consiglio federale deve tener conto delle conseguenze del suo intervento sulla dimensione sociale e su quella ecologica della sostenibilità. In tale contesto sono determinanti un miglior accesso ai mercati esteri e il consolidamento delle norme internazionali per il commercio e la cooperazione economica. Per il Consiglio federale hanno la priorità i negoziati multilaterali nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Al secondo posto seguono il consolidamento e lo sviluppo di relazioni politico-commerciali con l'Unione europea (UE). Quale terza priorità il Consiglio federale s'impegna per concludere accordi bilaterali di libero scambio con Paesi terzi. A tutti e tre i livelli

⁴⁹ Rapporto del 10 dicembre 2010 sulla politica estera 2010, FF 2011 927.

⁵⁰ FF 2010 393

sono in corso trattative che coinvolgono sempre l'agricoltura. Siccome in Svizzera vige un elevato grado di protezione doganale per i prodotti agricoli, il primario è fortemente chiamato in causa per quanto riguarda l'accesso al mercato.

OMC

Nel novembre 2001 i ministri degli Stati membri dell'OMC hanno lanciato a Doha il ciclo di negoziati attualmente in corso con lo scopo di raggiungere un'ulteriore liberalizzazione sostanziale del commercio. La Svizzera, in quanto economia fortemente orientata alle esportazioni, si impegna a fondo nell'ambito di tale ciclo, mirando, in particolare, al miglioramento dell'accesso ai mercati per prodotti industriali e servizi. Nel settore agricolo, invece, prende una posizione difensiva soprattutto per quanto concerne l'accesso al mercato. Lo stato attuale dei negoziati⁵¹ nel settore dell'agricoltura prevede, tra gli altri, i seguenti obblighi:

- riduzione media dei dazi doganali del 60 per cento; per un numero limitato di linee tariffarie, definite come «prodotti sensibili», si dovrebbe poter applicare una riduzione più contenuta dei dazi nel caso in cui venissero offerti quale contropartita contingenti d'importazione a dazio zero. È previsto altresì un limite massimo (cosiddetto *capping*) che colpirà soprattutto gli elevati dazi agricoli della Svizzera;
- per quanto concerne il sostegno all'interno del Paese, per la Svizzera è prevista una riduzione della metà dell'importo destinato al sostegno al mercato. I pagamenti diretti vincolati alla produzione continueranno anche in futuro a essere esclusi da qualsiasi obbligo di riduzione (cosiddette misure Green Box);
- a livello di concorrenza all'esportazione si dovranno sopprimere tutte le forme di sovvenzione.

Tramite la nuova impostazione della politica agricola svizzera, a partire dagli anni Novanta, i risultati del Ciclo di Doha possono essere ammortizzati relativamente bene sia nell'ambito delle sovvenzioni alle esportazioni che in quello del sostegno al mercato interno. Per quanto concerne l'accesso al mercato per i beni agricoli, invece, la Svizzera si trova di fronte a un'enorme sfida che riguarderebbe altresì la compensazione dello svantaggio dovuto al prezzo delle materie prime in favore dell'industria alimentare esportatrice (nell'ambito della cosiddetta legge sul cioccolato).

L'accordo sarà probabilmente attuato nel quadro di una fase di implementazione di cinque anni, fatta eccezione per le sovvenzioni all'esportazione le quali, secondo un'intesa raggiunta alla conferenza ministeriale dell'OMC svoltasi a Hong Kong nel 2005, andranno completamente eliminate entro la fine del 2013.

La posizione negoziale del Consiglio federale è stata costantemente appoggiata in Parlamento. Nella sessione invernale 2009, il Consiglio nazionale ha respinto due mozioni che chiedevano l'esclusione dell'agricoltura dai negoziati dell'OMC⁵². Ha accolto, invece, un postulato che incaricava il Consiglio federale di vagliare

⁵¹ Progetto di modalità del 6 dicembre 2008

⁵² 08.3301 Mo. Graber, «Sottrarre sostanzialmente l'agricoltura al libero scambio», 10 giugno 2008; 09.3722 Mo. Stamm, «Escludere le questioni agricole dagli attuali negoziati OMC», 12 giugno 2009.

l'opportunità e le possibilità di trattare gli scambi commerciali di prodotti agroalimentari indipendentemente dagli accordi di libero scambio⁵³.

Al momento, i negoziati dell'OMC sono bloccati a livello politico. Importanti Paesi membri stanno affrontando riforme di politica interna; pertanto, la conclusione dei negoziati è prevedibile al più presto dal 2013. A causa del rallentamento dei negoziati di Doha, molti Stati hanno potenziato la liberalizzazione del mercato tramite accordi bilaterali di libero scambio che generano un'apertura meno coordinata dei mercati. Per Paesi come la Svizzera è più difficile ottenere risultati equivalenti a quelli raggiungibili nel contesto multilaterale mediante simili accordi bilaterali.

Inoltre, si constata che il rispetto degli impegni, in particolare per quanto attiene alle misure di sostegno interne, è oggetto di controlli più serrati e critici durante il periodo di attività negoziale ridotta. Bisogna anche tener conto del fatto che si abbasserà la soglia psicologica per l'avvio di procedure di composizione delle controversie.

Negoziati bilaterali con l'UE

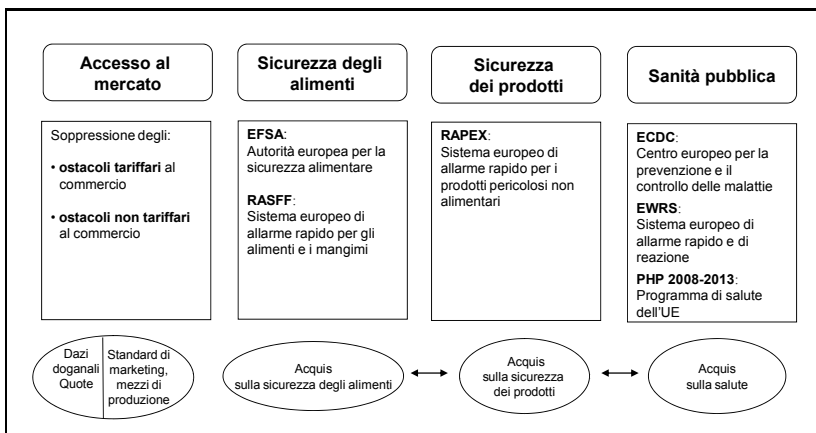
I negoziati in corso per un accordo con l'UE nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica (ALSA&ASP) costituiscono un pilastro determinante per la prosecuzione e l'ampliamento delle relazioni bilaterali con l'UE. Mediante un accordo ALSA&ASP ci si prefigge di offrire prospettive affidabili al settore grazie a una strategia lungimirante. A tale scopo, vanno eliminati gli ostacoli tariffali e non tariffali al commercio con l'UE lungo l'intera filiera del valore aggiunto nel settore agroalimentare. Ciò va oltre un mero sviluppo degli accordi bilaterali già esistenti nel settore agricolo con l'UE (Accordo del 21 giugno 1999⁵⁴ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli [Accordo agricolo]), Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972⁵⁵ riguardante taluni prodotti agricoli trasformati [Protocollo n. 2]).

⁵³ 08.3263 Po. Thorens Goumaz, «Escludere i prodotti agroalimentari dagli accordi di libero scambio», 28 maggio 2008.

⁵⁴ RS **0.916.026.81**

⁵⁵ RS **0.632.401.2**

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



Un accordo globale migliora l'accesso al mercato nell'UE, rafforza la competitività dell'intero settore e riduce i prezzi dei mezzi di produzione agricoli. In tal modo si può mantenere, in Svizzera, un'agricoltura produttiva e una filiera alimentare competitiva a lungo termine oltre che aumentare il potere d'acquisto e far leva sulla crescita economica. Ciononostante, un tale accordo rappresenta, soprattutto nella fase di transizione, anche un'enorme sfida per l'agricoltura e la filiera alimentare, ragion per cui sono necessarie misure collaterali. Queste ultime devono essere coordinate con gli altri affari in materia agricola a livello di politica interna (cfr. n. 1.7).

I negoziati nell'ambito tariffale dell'accesso al mercato sono ben avanzati. Le Parti si sono accordate sul fatto che, a seconda dei prodotti, sono necessari termini transitori e meccanismi di riduzione differenziati, scambiandosi proposte riguardo alla durata di questi termini transitori. In ambito non tariffale, così come nei settori della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica, il ritmo dei negoziati ha subito un rallentamento. Si discute se debbano essere adeguati i mandati negoziali della Svizzera e dell'UE. Quest'ultima vuole inserire nei negoziati anche la protezione dei consumatori, mentre la Svizzera auspica un accesso al mercato completo anche nell'ambito non armonizzato. Vi sono inoltre questioni istituzionali orizzontali correlate alle modalità generali di prosecuzione del cammino bilaterale. Esse sono attualmente oggetto d'esame da parte di un gruppo di lavoro informale a cui partecipa pure l'UE. Vengono discusse soprattutto questioni inerenti allo sviluppo dell'accordo, all'interpretazione e alla vigilanza sull'applicazione dello stesso e alla composizione delle controversie. Il 26 gennaio 2011 il nostro Collegio ha deciso di adottare un approccio globale e coordinato per regolare le relazioni con l'UE. Finché le questioni di natura istituzionale con l'UE non saranno chiarite, è impossibile dire quando potremo presentare al Parlamento il messaggio concernente un accordo ALSA&ASP.

La conclusione dei negoziati in vista di un accordo ALSA&ASP è estremamente importante soprattutto per l'industria alimentare poiché un simile accordo garantirebbe a lungo termine l'accesso alle materie prime a condizioni concorrenziali, in particolare ora che il meccanismo di compensazione del prezzo delle materie prime sancito dalla legge sul cioccolato è sottoposto a una crescente pressione internazionale.

Nella sessione invernale 2009, il Parlamento ha confermato la strada imboccata dal nostro Collegio respingendo due mozioni che chiedevano rispettivamente l'eliminazione degli ostacoli non tariffari al commercio⁵⁶ e l'interruzione dei negoziati⁵⁷. Nella sessione estiva e in quella autunnale del 2010 sono state depositate due nuove mozioni che chiedevano, in un caso, l'abbandono e, nell'altro, la sospensione dei negoziati⁵⁸. Il Consiglio nazionale ha accolto entrambe le mozioni nella sessione estiva 2011, mentre il Consiglio degli Stati deve ancora trattarle. Il consigliere nazionale Joder ha inoltre depositato un'iniziativa parlamentare con cui chiede una decisione di principio e di pianificazione sui negoziati della Svizzera con l'UE e l'OMC relativi al libero scambio di prodotti agricoli⁵⁹. Il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare, il Consiglio degli Stati l'ha invece respinta nella sessione estiva 2011.

Accordi bilaterali di libero scambio con Paesi terzi

Con la conclusione di accordi bilaterali e regionali di libero scambio aumentano le relazioni economiche della Svizzera con Paesi terzi. La Svizzera stipula questi accordi nell'ambito dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) o a livello bilaterale. Finora la Svizzera ha concluso 27 accordi di questo tipo (inclusa la Convenzione dell'AELS), di cui 23 sono già in vigore. Con l'Algeria, la Bosnia ed Erzegovina, l'India, l'Indonesia, la Thailandia, la Cina, la Russia e la sua Unione doganale (con Kazakistan e Bielorussia) sono stati avviati formalmente i negoziati. Per la Svizzera si tratta per lo più di ottenere un accesso equivalente ai mercati di quei Paesi con cui l'UE ha già concluso accordi di libero scambio. Gli accordi vengono generalmente negoziati e conclusi nell'ambito dell'AELS. Essi contengono sempre anche un capitolo sull'accesso ai mercati per i prodotti agricoli. Finora, a parte poche eccezioni, si sono potute accordare concessioni all'interno dei contingenti dell'OMC. Probabilmente, in sede di trattative future ciò non sarà più sufficiente, dato che la Svizzera sta negoziando con partner che hanno importanti interessi nell'esportazione di prodotti agricoli, come la Cina o la Russia. Per poter concludere con successo anche in futuro negoziati di libero scambio, occorrerà essere in grado di conciliare gli interessi in seno ai diversi settori e a livello intersettoriale con i partner commerciali nell'ambito dei reciproci impegni d'accesso al mercato. Sarà dunque necessario esaminare una soppressione dei dazi doganali armonizzata con i futuri impegni assunti a livello di OMC e con la protezione doganale dell'UE.

⁵⁶ 09.3432 Mo. Walter, «Eliminazione degli ostacoli non tariffari al commercio nell'esportazione di prodotti agricoli nell'UE», 30 aprile 2009.

⁵⁷ 09.3888 Mo. Gruppo UDC, «Interruzione immediata dei negoziati per un accordo di libero scambio con l'UE», 24 settembre 2009.

⁵⁸ 10.3473 Mo. Joder, «Interruzione dei negoziati per un accordo di libero scambio in ambito agricolo con l'UE», 16 giugno 2010; 10.3818 Mo. Darbellay, «Sospendere i negoziati con l'UE per un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare», 1° ottobre 2010.

⁵⁹ 09.515 Iv. Pa. Joder, «Il futuro dell'agricoltura svizzera», 11 dicembre 2009.

A causa dei ritardi nella conclusione del Ciclo negoziale di Doha dell'OMC, a livello internazionale si sono moltiplicati gli accordi di libero scambio bilaterali e regionali. L'UE, ad esempio, ha intavolato negoziati per un accordo di libero scambio con gli Stati del MERCOSUR. Avendo questi ultimi forti interessi all'esportazione anche nel settore agricolo, un futuro accordo dell'AELS o della Svizzera con questi Stati potrebbe avere, a livello settoriale (p.es. per la carne), risultati simili per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera a quelli ottenuti con un accordo dell'OMC.

Accordi internazionali nel settore della biodiversità

Nel 1994 la Svizzera ha ratificato la Convenzione del 5 giugno 1992⁶⁰ sulla diversità biologica. Nel 2002 i 193 Stati contraenti si sono impegnati a ridurre in maniera significativa, entro il 2010, il tasso di perdita di diversità biologica. Analogamente alla Convenzione sulla diversità biologica, il Trattato internazionale del 3 novembre 2001⁶¹ sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura persegue tre obiettivi: la conservazione della diversità biologica, l'impiego sostenibile dei suoi elementi e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento della biodiversità.

La X Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, svoltasi nell'ottobre 2010 a Nagoya, ha fra l'altro adottato un piano strategico e il Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e sulla ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione (Protocollo di Nagoya sull'accesso e la ripartizione dei benefici). Il piano strategico definisce i seguenti obiettivi fino al 2020: gestione delle superfici agricole a garanzia della conservazione della diversità biologica (obiettivo 7), eliminazione degli incentivi che incidono negativamente sulla diversità biologica, sviluppo di incentivi positivi (obiettivo 3), attuazione di misure a garanzia della sostenibilità della produzione e del consumo di elementi della diversità biologica (obiettivo 4), riduzione delle eccedenze di nutrienti a un livello tale da non pregiudicare l'ecosistema e la biodiversità (obiettivo 8), conservazione di almeno il 17 per cento della superficie del suolo (obiettivo 11) e preservazione della diversità genetica delle piante coltivate e degli animali da reddito (obiettivo 13).

Il Protocollo di Nagoya sull'accesso e la ripartizione dei benefici istituisce un quadro giuridico internazionale per l'accesso alle risorse genetiche e alle conoscenze tradizionali che vi sono associate, la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso nonché il rispetto degli obblighi in relazione alle prescrizioni nazionali delle parti che mettono a disposizione le risorse o le conoscenze. Il Protocollo entrerà in vigore dopo la ratifica da parte di 50 Stati.

Trattati internazionali sul clima

Con la firma della Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 9 maggio 1992⁶² sui cambiamenti climatici (UNFCCC), nel 1992 la Svizzera si è impegnata a contrastare il riscaldamento globale antropogeno e i suoi effetti nonché a fornire un resoconto periodico sulle sue emissioni di gas serra attuali e attese. Onde concretizzare le misure di protezione del clima della UNFCCC, in occasione del Vertice mondiale

⁶⁰ RS **0.451.43** (*Convention on Biological Diversity, CBD*)

⁶¹ RS **0.910.6**

⁶² RS **0.814.01**

sul clima del 1997 è stato elaborato il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997⁶³ alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Protocollo di Kyoto), che fissa per i 192 Stati contraenti obiettivi giuridicamente vincolanti relativi alle tempistiche e alla portata della riduzione delle emissioni di gas serra. La Svizzera, analogamente all'UE, si è impegnata a ridurre, entro il 2012, le emissioni di gas serra nella misura dell'8 per cento rispetto ai valori del 1990.

Secondo il rapporto del Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici (IPCC) del 2007, i Paesi industrializzati devono tuttavia impegnarsi a ridurre le proprie emissioni del 25–40 per cento entro il 2020 per poter rispettare l'obiettivo di limitare a 2 gradi il riscaldamento climatico a livello globale fissato nell'Accordo di Cancùn del dicembre 2010. L'obiettivo a lungo termine della Svizzera è un accordo vincolante che coinvolga i principali responsabili delle emissioni di gas serra.

Alla Conferenza di Durban sul clima, svoltasi nel dicembre 2011, è stato convenuto di prorogare il Protocollo di Kyoto fino al 2017 o all'occorrenza fino al 2020. Contemporaneamente, è stato deciso di negoziare entro il 2015 un accordo globale e vincolante con tutti gli Stati, inclusi gli Stati Uniti, la Cina, l'India, il Brasile e il Sudafrica, che potrà entrare in vigore nel 2020.

Dato che la quota dell'agricoltura rispetto alle emissioni globali ammonta al 14 per cento circa (senza considerare le emissioni dovute ai cambiamenti di utilizzo del territorio, alla produzione di concimi ecc.), è importante che questo settore venga preso in considerazione nei futuri negoziati internazionali sui cambiamenti climatici. La Svizzera si impegna per una riduzione delle emissioni agricole a condizione che siano garantite la sostenibilità e la sicurezza alimentare.

1.2.8 Evoluzione della politica agricola comune nell'UE

Nell'UE si discute dello sviluppo della Politica agricola comune (PAC) dopo il 2013. Il 12 aprile 2010 la Commissione europea ha avviato un dibattito pubblico sul futuro della PAC cui ha fatto seguito, il 18 novembre 2010, una prima comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla PAC verso il 2020⁶⁴. Essa definisce le seguenti sfide per i prossimi anni:

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

Nel documento sono presentate tre opzioni per la futura PAC fino al 2020. Fondamentalmente l'attuale sistema a due pilastri⁶⁵ sarà mantenuto e il calcolo dei pagamenti diretti non sarà più fondato su periodi storici di riferimento. Al termine di un

⁶³ RS 0.814.011

⁶⁴ Commissione europea (2010): La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio, Bruxelles. COM (2010) 672 definitivo.

⁶⁵ Pilastro I: pagamenti diretti e misure di mercato per offrire un sostegno di base al reddito degli agricoltori e un sostegno in caso di turbative del mercato; pilastro II: sviluppo rurale.

dibattito sull'evoluzione istituzionale, il 12 ottobre 2011 la Commissione ha presentato un progetto di legislazione concreto⁶⁶ che prevede le seguenti riforme:

Pagamenti diretti

Il regolamento sui pagamenti diretti sarà sostituito da un testo completamente riveduto⁶⁷. Tutti i pagamenti diretti continueranno a dipendere dal rispetto di una serie di requisiti minimi legati alle norme vigenti relative all'ambiente, al benessere e alla salute degli animali nonché alla salute delle piante («cross compliance»).

- Sarà versato un premio di base vincolato alla superficie che permetterà di ridurre le notevoli differenze di livello dei pagamenti fra le regioni e fra gli Stati membri presenti attualmente. Entro il 2019 tutti gli Stati membri dovranno passare a un regime di pagamento uniforme per ettaro a livello nazionale o regionale. I pagamenti saranno ridotti per i redditi elevati con l'introduzione di un limite a partire da 300 000 euro all'anno di reddito. Gli Stati membri destinano circa il 60 per cento del loro bilancio agricolo a questi pagamenti.
- Oltre ai pagamenti di base, gli agricoltori possono riscuotere un aiuto per il rispetto di alcune pratiche agricole a vantaggio del clima e dell'ambiente, ad esempio per la coltivazione di almeno tre diverse colture sulle superfici a seminativo, il mantenimento del pascolo permanente, oppure il mantenimento di un'area di interesse ecologico su almeno il 7 per cento dei terreni agricoli (ad es. margini dei campi, biotopi). Gli Stati membri consacrano il 30 per cento del loro bilancio agricolo a questi pagamenti.
- Pagamenti supplementari potranno essere accordati per zone soggette a vincoli naturali, per giovani agricoltori o per il cosiddetto «sostegno accoppiato», ossia pagamenti vincolati a un prodotto specifico per settori sensibili allo scopo di alleviare gli effetti potenzialmente negativi della redistribuzione dei pagamenti diretti su base nazionale e tenere conto delle condizioni oggi in vigore.

Ordinamento del mercato

L'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) è il principale strumento del primo pilastro nel settore delle misure legate al mercato. Il suo quadro giuridico, il regolamento «unico OCM»⁶⁸ sarà riveduto; le modifiche riguarderanno essenzialmente i seguenti punti:

- gli strumenti di intervento pubblico e di aiuto all'ammasso privato saranno riveduti per poter reagire in modo più rapido ed efficiente in caso di crisi. È introdotta una nuova clausola di salvaguardia per tutti i settori per consentire alla Commissione di adottare misure d'emergenza in risposta a turbative generali del mercato (ad es. crisi EHEC). Queste misure saranno finanziate con la nuova riserva per le crisi;
- quando i regimi delle quote latte e dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo giungeranno a scadenza, verrà posto termine all'ultimo regime di quote

⁶⁶ Commissione europea (2011): Riforma della PAC: i principali elementi, Bruxelles. Memo 11/685.

⁶⁷ Documento COM (2011) 625 definitivo.

⁶⁸ Documento COM (2011) 626 definitivo.

rimasto, quello dello zucchero. Le quote nel settore dello zucchero scadranno il 30 settembre 2015;

- le norme in materia di riconoscimento delle organizzazioni dei produttori (OP) e delle organizzazioni interprofessionali sono estese a tutti i settori, e sono previste nuove possibilità di costituzione di questi tipi di organizzazioni che possono essere finanziate con mezzi per lo sviluppo rurale (pilastro II). Questo permetterà di rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori nella filiera agroalimentare.

Sviluppo rurale

Nel settore della politica di sviluppo rurale (pilastro II), gli attuali strumenti di promozione sviluppati nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale saranno mantenuti⁶⁹. Saranno introdotte innovazioni in particolare nei seguenti settori:

- progetto di «Partenariato europeo per l'innovazione sui temi della produttività e della sostenibilità agricole». L'obiettivo è di rafforzare la cooperazione fra l'agricoltura e la ricerca, per accelerare il trasferimento tecnologico alla pratica agricola;
- nel settore della gestione del rischio, sono sostenuti assicurazioni e fondi di mutualizzazione per far fronte ai danni provocati da eventi atmosferici, malattie delle piante ed epizootie e sarà istituito uno strumento di stabilizzazione dei redditi agricoli (compensazione parziale in caso di perdita del reddito di oltre il 30 % rispetto agli anni precedenti).

La dotazione finanziaria per la PAC 2014–2020 prevede, in cifre nominali, di mantenere le spese nell'ordine di grandezza attuale (435 mia. euro), ciò che rappresenta tuttavia una riduzione delle spese in cifre reali.

Il progetto sarà trattato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri e dovrebbe entrare in vigore nel corso del 2014. Il Parlamento europeo potrà far valere per la prima volta il suo diritto di codecisione.

Le sfide da affrontare e le misure da prendere per assicurare un'agricoltura sostenibile e competitiva nell'UE e in Svizzera sono le stesse in diversi ambiti. Nel settore della sicurezza delle derrate alimentari e della sicurezza dell'approvvigionamento, ad esempio, le interdipendenze sono notevoli. Già negli ultimi anni si è osservata una certa armonizzazione degli strumenti di politica agricola delle due Parti e dalle discussioni attualmente in corso si evince che tale tendenza dovrebbe proseguire.

⁶⁹ Documento COM (2001) 627 definitivo.

1.2.9

Ambiti politici nazionali che esercitano un influsso sull'agricoltura

Biodiversità

Nel settembre 2011 il nostro Collegio ha preso atto del progetto Strategia Biodiversità Svizzera⁷⁰ e l'ha posto in consultazione. La consultazione si è conclusa il 16 dicembre 2011. Tenuto conto delle attese delle cerchie interessate, ci pronunceremo probabilmente nel corso del 2012 sul contenuto definitivo di questa strategia.

La Strategia Biodiversità Svizzera si prefigge di preservare a lungo termine la biodiversità nel nostro Paese. Si fonda su dieci obiettivi che devono essere raggiunti entro il 2020, in particolare:

- impiego sostenibile delle risorse naturali: l'utilizzo delle risorse naturali avviene in maniera sostenibile al fine di garantire la salvaguardia degli ecosistemi e dei loro servizi, nonché delle specie e della diversità genetica;
- realizzazione di un'infrastruttura ecologica: viene creata un'infrastruttura ecologica basata su zone protette e zone di collegamento al fine di garantire il territorio per la salvaguardia a lungo termine della biodiversità;
- promozione della biodiversità negli insediamenti: il 75 per cento della popolazione svizzera vive nelle città e negli agglomerati. Affinché lo spazio urbano contribuisca al collegamento degli habitat e per permettere alla popolazione di vivere a contatto con la natura nel contesto abitativo viene promossa la diversità biologica negli spazi insediativi;
- considerazione della biodiversità nella misurazione del benessere nazionale: è effettuato un rilevamento dei servizi ecosistemici e il loro valore è quantificato. Queste prestazioni sono inglobate nella misurazione del benessere quale indicatore aggiuntivo al prodotto interno lordo.

Questi obiettivi devono essere concretizzati in un piano d'azione le cui misure saranno definite con i settori interessati, in particolare l'agricoltura, l'economia forestale, la caccia, la pesca, il turismo, i trasporti e le energie rinnovabili. Il piano d'azione dovrà anche precisare le modifiche legislative che saranno necessarie per attuare la strategia nonché il ruolo del settore privato e le possibilità di finanziamento.

La politica agricola dispone già di strumenti efficaci per la promozione della biodiversità nelle aree utilizzate a scopo agricolo. Grazie allo sviluppo dei pagamenti diretti le misure esistenti saranno completate e rafforzate in modo mirato.

Protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive

Nel 2005 la procedura di omologazione e di autorizzazione dei prodotti fitosanitari è stata adeguata al diritto dell'UE. Le esigenze relative ai dati e i metodi di valutazione sono stati armonizzati con quelli applicati a livello comunitario e le decisioni dell'UE concernenti l'elenco positivo dei principi attivi nonché le disposizioni sulle limitazioni d'uso e le condizioni sono tenute in considerazione nelle decisioni delle autorità elvetiche. Nel quadro di un programma di revisione, i prodotti fitosanitari

⁷⁰ UFAM (2011): Strategia Biodiversità Svizzera, in esecuzione del provvedimento 69 (sez. 5, art. 14, obiettivo 13) del programma di legislatura 2007–2011: «Elaborazione di una strategia per salvaguardare e promuovere la biodiversità» (progetto).

omologati da tempo vengono rivalutati in base alle nuove scoperte e a nuovi metodi di valutazione; nelle autorizzazioni vengono inserite nuove disposizioni come limitazioni d'uso e condizioni sulle distanze da rispettare. In questo programma di revisione l'accento è posto anche sulla protezione delle acque. Questo permetterà di ridurre le immissioni di prodotti fitosanitari nelle acque sotterranee e superficiali.

Nella decisione del nostro Collegio dell'11 settembre 2009⁷¹ il Dipartimento federale dell'economia (DFE) è stato incaricato di stabilire gli obiettivi intermedi per introdurre sostanziali miglioramenti nell'ambito delle emissioni di ammoniaca e di prendere misure in tal senso. La Commissione federale d'igiene dell'aria (CFIAR), nel suo rapporto del 2010⁷², giunge inoltre alla conclusione che il concetto a due livelli comprendente sia la prevenzione sia la limitazione più rigorosa delle emissioni ha dato buoni frutti. Rispetto agli obiettivi ambientali per l'agricoltura⁷³ fondati sulla legge del 7 ottobre 1983⁷⁴ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), l'apporto di azoto atmosferico nel suolo rimane sempre troppo elevato. La CFIAR esige che la politica agricola consideri la protezione dell'aria uno degli obiettivi delle sue misure di prevenzione. In particolare il sistema dei pagamenti diretti non deve contenere incentivi che possano provocare un aumento delle emissioni inquinanti. Inoltre, essa raccomanda di applicare in maniera più coerente gli strumenti disponibili (in particolare i programmi sulle risorse ammoniacali) e i nuovi strumenti previsti (contributi per l'efficienza delle risorse).

Per quanto riguarda la fuliggine da diesel, la mozione sui filtri antiparticolato nell'agricoltura⁷⁵ è stata accolta. Nel suo parere del settembre 2010, il nostro Collegio afferma che adotterà le prescrizioni di riduzione fissate dall'UE rinunciando, per il momento, a emanare prescrizioni più severe per le macchine agricole e forestali. I tempi di adozione delle misure di riduzione delle emissioni di macchine agricole e forestali devono essere stabiliti soprattutto in base al criterio della sostenibilità economica per l'agricoltura svizzera.

Nel rapporto del 21 maggio 2003⁷⁶ sulla riduzione dei rischi ambientali dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari il nostro Collegio ha chiesto che venga migliorata l'esecuzione del diritto ambientale esistente anziché introdurre tasse d'incentivazione. Attualmente sono in corso l'aggiornamento delle attuali linee guida sulla protezione dell'ambiente nei settori suolo, acqua e aria nell'agricoltura e l'elaborazione di una nuova guida esaustiva. La nuova guida sulla protezione dell'ambiente nell'agricoltura è composta da moduli e unificherà, a livello cantonale, l'esecuzione del diritto in materia ambientale. Il modulo «Protezione dell'ambiente attraverso misure edili nell'agricoltura», pubblicato nel gennaio 2011, è il primo di una serie di cinque.

⁷¹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale dell'11 settembre 2009, Strategia concernente i provvedimenti di igiene dell'aria adottati dalla Confederazione, FF **2009** 5723.

⁷² CFIAR (2010): 25 Jahre Luftreinhalte auf der Basis des Umweltschutzgesetzes (disponibile in tedesco e francese).

⁷³ UFAM e UFAG (2008): Umweltziele Landwirtschaft, hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, Umwelt-Wissen Nr. 0820, Berna (disponibile in tedesco e francese).

⁷⁴ RS **814.01**

⁷⁵ 10.3405. Mo. von Siebenthal. «Coordinare con l'UE le prescrizioni per i filtri antiparticolato nell'agricoltura e nell'economia forestale», 10 giugno 2010.

⁷⁶ FF **2003** 4170

Protezione delle acque

Il 1° gennaio 2011 è entrata in vigore la revisione della legge del 24 gennaio 1991⁷⁷ sulla protezione delle acque (LPaC), che era stata concepita quale controprogetto all'iniziativa popolare «Acqua viva». Secondo l'ordinanza del 28 ottobre 1998⁷⁸ sulla protezione delle acque (OPaC), per le acque superficiali i Cantoni devono delimitare entro la fine del 2018 uno spazio riservato ai corsi d'acqua la cui larghezza è in funzione di quella del corso d'acqua considerato. In questo spazio può essere praticata unicamente una gestione agricola estensiva. Sono ammesse le attuali superfici di compensazione ecologica quali i terreni da strame, le siepi, i boschetti campestri e rivieraschi, i prati e i pascoli sfruttati in modo estensivo o i pascoli boschivi. Il Parlamento ha aumentato di 20 milioni di franchi il credito accordato all'agricoltura per compensare l'estensificazione di queste superfici.

Queste modifiche nel settore agricolo saranno introdotte nell'ambito del pacchetto di ordinanze sulla PA 14–17. In primo luogo ci si prefigge a medio termine di armonizzare le prescrizioni di gestione lungo i corsi d'acqua. (art. 41c OPaC, allegato 2.5 e allegato 2.6 dell'ordinanza del 18 maggio 2005⁷⁹ sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici, art. 7 cpv. 5 OPD). Inoltre, è previsto di introdurre un nuovo tipo di zona rivierasca come superficie per la promozione della biodiversità che permetterà di valorizzare ancora meglio le molteplici funzioni dello spazio riservato alle acque (protezione contro le piene, biodiversità, spazio ricreativo, protezione contro la contaminazione da sostanze nocive).

Politica climatica

La politica climatica svizzera si basa principalmente sulla legge dell'8 ottobre 1999⁸⁰ sul CO₂, in vigore dal 1° maggio 2000, che, in sintonia con il Protocollo di Kyoto, si prefigge di ridurre le emissioni di CO₂ provenienti da energie fossili per il periodo 2008–2012. Attualmente si stanno svolgendo i dibattiti parlamentari sul progetto di revisione della legge sul CO₂ che prevede nuovi obiettivi di riduzione e provvedimenti per ridurre le emissioni di gas serra dopo il 2012. Per quanto concerne l'agricoltura non sono previsti provvedimenti vincolanti volti a ridurre le emissioni. Invece, nel pertinente messaggio si rinvia alla strategia climatica per l'agricoltura che servirà quale base in vista di una più precisa definizione delle possibilità di adeguamento e riduzione nonché della loro attuazione nel quadro dei futuri sviluppi della politica agricola⁸¹.

La strategia sul clima per l'agricoltura è stata pubblicata dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) nel maggio 2011⁸². Essa affronta gli aspetti della protezione del clima e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, si rivolge a tutti gli attori del settore agroalimentare svizzero e definisce gli ambiti pertinenti e i campi d'azione. Sulla base di questa analisi è necessario intervenire ai seguenti livelli: miglioramento delle condizioni quadro, sviluppo delle basi di conoscenze, lancio di un processo partecipativo e applicazione nella pratica.

⁷⁷ RS 814.20

⁷⁸ RS 814.201

⁷⁹ RS 814.81

⁸⁰ RS 641.71

⁸¹ FF 2009 6467 6486

⁸² UFAG (2011): Strategia sul clima per l'agricoltura. Protezione del clima e adattamento ai cambiamenti climatici per una filiera agroalimentare svizzera sostenibile. Il testo è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch >Temi >Sostenibilità >Ecologia >Clima.

L'obiettivo principale della strategia sul clima per l'agricoltura si concentra su tre aspetti: l'adattamento ai cambiamenti climatici, la riduzione delle emissioni di gas serra dell'agricoltura e dell'intera catena alimentare. Questo obiettivo è definito come segue:

- l'agricoltura svizzera si adegua in maniera lungimirante ai cambiamenti climatici riuscendo, in tal modo, ad aumentare la produzione e le prestazioni d'interesse generale;
- utilizza in maniera ottimale le possibilità tecniche, aziendali e organizzative di riduzione delle emissioni di gas serra ottenendo così, entro il 2050, una riduzione di almeno un terzo rispetto al 1990;
- con uno sviluppo adeguato del modello di produzione e consumo in ambito alimentare si mira a raggiungere, in totale, una riduzione di due terzi.

L'agricoltura è anche uno dei settori principali della strategia di adeguamento prevista dalla Confederazione per reagire in modo coordinato alle conseguenze dei cambiamenti climatici. Questa strategia formula obiettivi e principi in una prospettiva intersettoriale e analizza le interfacce fra i settori più importanti e gli ambiti politici. Per attuare la strategia in modo coordinato sarà elaborato un piano d'azione comune.

Politica energetica

La Svizzera dipende per l'80 per cento dall'estero in materia di approvvigionamento energetico. Almeno due terzi dell'energia finale consumata sono di origine fossile e circa il 40 per cento della nostra elettricità è prodotta nelle centrali nucleari. Sarà una sfida produrre più energia, in futuro, a partire da fonti rinnovabili.

Il programma EnergiaSvizzera e la remunerazione a copertura dei costi (RIC) per l'elettricità prodotta in impianti idrici (fino a 10 megawatt), fotovoltaici, eolici, geotermici e di valorizzazione della biomassa e delle scorie da biomassa costituiscono i principali pilastri della promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza nel settore dell'elettricità.

Il 25 maggio 2011 il nostro Collegio ha deciso di abbandonare gradualmente l'energia nucleare. Le attuali centrali nucleari saranno disattivate al termine del loro ciclo di vita e non saranno sostituite. Al fine di garantire anche a lungo termine la sicurezza dell'approvvigionamento, facciamo affidamento, nel quadro della nuova strategia energetica 2050, su un maggiore risparmio energetico (efficienza energetica), sul potenziamento dell'energia idroelettrica e delle nuove energie rinnovabili e, se necessario, sulla produzione di energia elettrica a partire da combustibili fossili (impianti di cogenerazione, centrali a gas a ciclo combinato) e sulle importazioni. Inoltre, occorre ampliare in tempi brevi le reti di trasporto dell'energia elettrica e incentivare la ricerca in campo energetico. Il nostro Collegio ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di concretizzare la Strategia energetica 2050 e di elaborare un progetto per la consultazione entro l'estate del 2012.

Nell'agricoltura vi sono considerevoli potenziali inutilizzati per risparmiare energia e produrre energie rinnovabili. La politica agricola dispone di strumenti che permettono di migliorare l'efficienza energetica e di promuovere la produzione di energie rinnovabili grazie ai programmi per lo sfruttamento efficiente delle risorse e agli aiuti agli investimenti. Nell'ambito della strategia energetica sono allo studio ulteriori possibilità di sostegno.

Un altro argomento in relazione all'energia è rappresentato dall'atteggiamento nei confronti della produzione di carburanti da materie prime rinnovabili. Nella sua risposta alla mozione Girod⁸³ il nostro Collegio sottolinea che la priorità dev'essere data alla produzione di derrate alimentari anziché a quella di carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili. Pur adottando una posizione restrittiva nei confronti dei carburanti biogeni da materie prime rinnovabili, non li vieta. In Svizzera il potenziamento per l'impiego a fini energetici della biomassa risiede principalmente nella valorizzazione delle sostanze residue e dei rifiuti organici nonché del legno. Ciò è stato stabilito anche nella strategia sulla biomassa elaborata in comune dall'Ufficio federale dell'energia, dall'UFAG, dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), la quale funge da base per la futura impostazione delle diverse politiche a livello federale.

Pianificazione del territorio

La salvaguardia quantitativa dei terreni coltivabili è un presupposto fondamentale, affinché l'agricoltura possa continuare a fornire le prestazioni d'interesse generale. La realizzazione di questo obiettivo è in primo luogo compito della politica in materia di pianificazione territoriale. L'espansione disordinata degli insediamenti e la distruzione dei terreni coltivati sono problemi ancora irrisolti della pianificazione del territorio svizzero. L'iniziativa popolare federale «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)»⁸⁴ tratta questa problematica. Tuttavia, il nostro Collegio ritiene che gli obiettivi dell'iniziativa possano essere raggiunti anche senza una modifica della Costituzione federale⁸⁵. In questo contesto considera in particolare inadatta la disposizione transitoria dell'iniziativa la quale, in caso di accettazione della stessa, vieterebbe di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili per un periodo di venti anni, senza tuttavia tener conto delle specificità regionali. Verrebbero favoriti quei Cantoni che già oggi dispongono di zone edificabili troppo estese, a scapito di quelli che in passato hanno pianificato queste zone in modo accurato e in funzione del fabbisogno.

Il nostro Collegio ha pertanto approvato una revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, come controprogetto indiretto all'iniziativa per il paesaggio. In una prima tappa di revisione, finalizzata fondamentalmente alla gestione dell'espansione degli insediamenti, prevede una migliore tutela dei terreni coltivati e sancisce come obiettivo la separazione tra zone edificabili e non, oltre all'utilizzazione parsimoniosa del suolo in maniera tale da evitare l'ulteriore espansione degli insediamenti nelle zone non edificabili. La prima tappa della revisione è attualmente dibattuta in Parlamento.

Il nostro Collegio ritiene che vadano rivisti anche altri ambiti della legislazione sulla pianificazione del territorio. È pertanto prevista una seconda tappa di revisione che affronterà il tema delle aree fuori dagli insediamenti. I gruppi di lavoro appositamente istituiti hanno presentato all'ARE le loro proposte nell'autunno 2011. La consultazione relativa alla seconda tappa di revisione avverrà nel 2012. La legislazione riveduta dovrebbe entrare in vigore al più presto nel 2014.

⁸³ 08.3336 Mo. Girod, «No alla «concorrenza» degli agrocarburanti alle derrate alimentari», 12 giugno 2008.

⁸⁴ FF **2008** 6643

⁸⁵ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 20 gennaio 2010 concernente l'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)», FF **2010** 915

Politica regionale

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

La nuova politica regionale, entrata in vigore il 1° gennaio 2008 con la legge federale del 6 ottobre 2006⁸⁶ sulla politica regionale, è pertanto stata incentrata sulla promozione del valore aggiunto regionale. Per la sua applicazione il Parlamento ha varato un programma pluriennale per il periodo 2008–2015. Mediante un limite di spesa limitato a otto anni, il fondo per lo sviluppo regionale dovrebbe venir alimentato con 230 milioni di franchi.

Politica forestale

L'importanza delle foreste per l'agricoltura è tuttora considerevole. Da un lato, numerosi agricoltori sono anche proprietari di boschi, dall'altro, la lavorazione del legno rappresenta un'ulteriore possibilità di conseguire un reddito nelle aree rurali. Con la revisione parziale della legge forestale del 4 ottobre 1991⁸⁷ si voleva migliorare la redditività dell'economia forestale e rivedere diverse disposizioni alla luce dell'avanzamento naturale del bosco (allentamento dell'obbligo di rimboschimento compensativo). Dopo la bocciatura del progetto in Parlamento, nel 2009 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha rilanciato il tema con un'iniziativa parlamentare⁸⁸, chiedendo che sia reso più flessibile l'obbligo del rimboschimento compensativo nelle regioni in cui la superficie boschiva aumenta. I dibattiti parlamentari su questa iniziativa sono in corso.

Il nostro Collegio intende armonizzare le numerose esigenze, sovente divergenti, che la società pone al bosco svizzero. Durante la sua seduta del 31 agosto 2011 ha quindi adeguato la politica forestale dal punto di vista strategico e approvato la cosiddetta Politica forestale 2020, la quale deve garantire la gestione sostenibile del bosco. Essa integra infine le proposte formulate dai numerosi interventi parlamentari sul tema del bosco depositati durante la legislatura in corso e sostituisce il programma forestale (PF-CH) in vigore dal 2004. Un piano di misure basato sulla Politica forestale 2020 verrà elaborato con il coinvolgimento di tutti i principali attori. Tale piano include anche l'esame delle modifiche di legge e l'indicazione su come finanziare il fabbisogno supplementare.

Legislazione sulle derrate alimentari

L'obiettivo principale della legge del 9 ottobre 1992⁸⁹ sulle derrate alimentari (LDerr) e delle relative disposizioni d'esecuzione è la tutela della salute. La legislazione in materia di derrate alimentari serve a garantire anche la protezione dagli inganni. Il nostro Collegio ha presentato al Parlamento un messaggio sulla revisione

⁸⁶ RS **901.0**

⁸⁷ RS **921.0**

⁸⁸ 09.474 Iv. Pa. CAPTE-S, «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva», 25 giugno 2009.

⁸⁹ RS **817.0**

totale della legge sulle derrate alimentari⁹⁰, il cui fine è un sostanziale adeguamento al diritto europeo, con l'estensione della protezione dagli inganni o la ripresa della terminologia europea. Il progetto è attualmente dibattuto in Parlamento; l'entrata in vigore della legge riveduta è prevista al più presto per il 2013. Il sistema dell'UE tiene conto dell'attuale globalizzazione del mercato delle derrate alimentari e si fonda su uno Spazio economico europeo unico senza controlli alla frontiera. Per le importazioni da Paesi terzi vigono esigenze severe, di modo che le derrate alimentari importate lecitamente nel mercato interno europeo vi possano circolare liberamente. Se vuole partecipare a tale spazio economico, la Svizzera deve istituire le condizioni quadro giuridiche necessarie a tale scopo e allineare le sue prescrizioni tecniche a quelle comunitarie.

Legislazione sulla protezione degli animali

Il rispetto delle prescrizioni in materia di protezione degli animali è uno dei sei punti della PER. Hanno diritto ai pagamenti diretti integrali soltanto gli agricoltori che adempiono completamente le condizioni legate alla PER. Il 1° ottobre 2008 è entrata in vigore l'ordinanza riveduta del 23 aprile 2008⁹¹ sulla protezione degli animali. Entro la fine del periodo transitorio, che scadrà nel 2013, molte aziende dovranno apportare adeguamenti. A causa di esigenze spesso nettamente più elevate, molti detentori di bovini dovranno decidere entro il 2013 se fare consistenti investimenti per rinnovare o costruire nuove stalle oppure rinunciare all'allevamento di questi animali. Per i porcili il periodo transitorio scade nel 2018.

Legislazione sulle epizootie

La legislazione sulle epizootie disciplina la lotta e il controllo delle malattie che minacciano gli effettivi di animali e che sono trasmissibili all'essere umano, comportano gravi conseguenze per l'economia o pregiudicano il commercio internazionale. In relazione alle misure ordinate per sradicare l'encefalopatia spongiforme bovina (ESB), la Confederazione può, entro i limiti dei crediti stanziati, versare contributi per i costi di eliminazione dei sottoprodotti di origine animale. In Svizzera e nell'UE è in corso un dibattito sulla possibilità di autorizzare di nuovo taluni sottoprodotti di origine animale pregiati nell'alimentazione degli animali da reddito. In questo contesto il nostro Collegio è stato incaricato mediante un postulato⁹² di elaborare un rapporto, che abbiamo adottato contemporaneamente al presente messaggio.

1.3 Sfide

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

⁹⁰ FF **2011** 5017

⁹¹ RS **455.1**

⁹² 09.3981 Po. Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, «Contributi per l'eliminazione dei rifiuti derivanti dal bestiame bovino e dal bestiame minuto (misure contro la BSE)», 13 novembre 2009.

1.3.1 Sicurezza dell'approvvigionamento

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

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

1.3.2 Competitività

A causa della protezione doganale, i prezzi alla produzione svizzeri sono alti se confrontati con quelli internazionali. Tendenzialmente il livello dei prezzi internazionali è in crescita ma, tenuto conto della più che probabile persistente forza del franco, non ci si può attendere una diminuzione del divario dei prezzi con l'estero. Pertanto, anche in futuro il livello dei prezzi elvetici dipenderà principalmente dall'ammontare dei dazi doganali, ciò che rappresenta un elevato rischio per l'agricoltura e la filiera alimentare considerata l'ulteriore liberalizzazione dei mercati agricoli.

L'inasprimento della concorrenza nel settore agroalimentare a causa del franco forte costringe l'agricoltura e la filiera alimentare a migliorare ulteriormente la loro produttività e competitività, specialmente in vista delle prossime tappe di liberalizzazione del mercato. A tale scopo vanno in primo luogo ridotti ulteriormente i costi onde non perdere altro terreno, in materia di prezzi, nei confronti della concorrenza estera. A causa della forte interazione e dell'enorme interdipendenza tra produzione e settori a valle, ciò deve svolgersi in maniera sincronizzata a tutti i livelli, dalla produzione al commercio passando dalla trasformazione. In secondo luogo si dovrà migliorare la valorizzazione dell'alta qualità dei prodotti svizzeri. A tale proposito sono particolarmente importanti i tre elementi chiave della strategia della qualità, ossia «leadership qualitativa», «offensiva di mercato» e «partnership qualitativa». È fondamentale, inoltre, che venga consolidata la cooperazione all'interno e tra i

settori lungo l'intera filiera del valore aggiunto. Per mantenere le quote di mercato sul piano interno o per aumentare quelle nel settore dell'esportazione, in ambiti caratterizzati da un basso livello di approvvigionamento con merce indigena, è indispensabile che il miglioramento della competitività abbia luogo attraverso ulteriori riduzioni dei costi accompagnate da una migliore valorizzazione della qualità e comprenda l'intera filiera del valore aggiunto. Nel miglioramento della competitività svolgono altresì un ruolo cruciale la ricerca applicata, la formazione e la consulenza.

1.3.3 Efficienza nell'impiego delle risorse

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

Per colmare le lacune degli obiettivi non ancora raggiunti nell'ambito delle basi vitali naturali occorre intervenire attraverso un aumento dell'efficienza nell'impiego delle risorse e non con una riduzione della produzione agricola in Svizzera. Una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse dovrebbe ridurre ulteriormente le emissioni (p.es. ammoniaca o gas serra) e, di conseguenza, sgravare suolo, acqua, aria e clima. Nella produzione agricola, essa può essere ottenuta con l'introduzione di nuove tecniche oltre che con provvedimenti organizzativi. Il potenziale risultante da un'organizzazione ottimale del territorio deve essere coerentemente sfruttato. Inoltre, alla luce della crescente penuria nell'offerta d'acqua, in particolare nei mesi estivi, è necessario adeguare la gestione (incremento delle capacità di ritenuta idrica e di stoccaggio del suolo e coltivazione di piante utili resistenti alla siccità e al calore), sviluppare in modo mirato l'infrastruttura d'irrigazione e, nel complesso, ottimizzare la gestione dell'acqua.

L'efficienza nell'impiego delle risorse va aumentata sia nella produzione agricola, sia nei settori a valle. Lungo tutta la filiera alimentare si producono rifiuti che contengono preziosi nutrienti (p.es. proteine animali, fosforo). Da un lato, tali rifiuti devono essere ridotti al livello minimo possibile, dall'altro, vanno sviluppati procedimenti per il recupero dei nutrienti, che non comportino rischi per la salute. A questo proposito vi è un grande potenziale nel recupero di nutrienti dai fanghi di depurazione e dai sottoprodotti della macellazione. Con la chiusura dei cicli delle sostanze è inoltre possibile ridurre le importazioni di alimenti per animali (panelli di soia) e di concimi (p.es. fosfato).

1.3.4 Aree rurali

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

Una delle sfide fondamentali, pertanto, consiste nell'espansione verso altri campi d'attività. Vi è un potenziale per la creazione di nuovi posti di lavoro in settori affini all'agricoltura e nell'ambito della diversificazione. Un sostegno statale è possibile unicamente se le condizioni di neutralità concorrenziale sono chiarite e rispettate. Attività connesse all'agricoltura sono, ad esempio, il condizionamento, lo stoccaggio, l'imballaggio e la commercializzazione di prodotti agricoli, mentre nell'ambito della diversificazione vi sono possibilità nell'agriturismo, i servizi sociali («green care»), la selvicoltura, le prestazioni ambientali e i servizi comunali. In agricoltura andrebbe maggiormente sfruttato anche il potenziale di produzione di energia rinnovabile, dando priorità all'impiego a scopo energetico dei rifiuti organici e all'energia solare ed eolica. La produzione di energia non deve avvenire a scapito di quella di derrate alimentari (concorrenza tra superfici). In tal modo è possibile diminuire la dipendenza dall'energia fossile e contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra. È inoltre opportuno sfruttare maggiormente le sinergie tra agricoltura e altri settori quali il turismo, l'artigianato locale, l'economia energetica e la selvicoltura.

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

La Confederazione incentiva già lo sviluppo delle aree rurali con diverse misure. Dal punto di vista della politica agricola, esse sono per lo più la promozione regionale dello smercio, la caratterizzazione e gli aiuti agli investimenti (p.es. i progetti di sviluppo regionale di cui all'art. 93 cpv. 1 lett. c LAgr). Vi sono altri ambiti politici rilevanti dal profilo territoriale che concorrono a generare valore aggiunto, quali la nuova politica regionale, la politica energetica (p.es. remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica ottenuta da energie rinnovabili) o lo strumento dei parchi naturali regionali nell'ambito della legge del 1° luglio 1996⁹³ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). Particolarmente importante, in futuro, sarà anche il coordinamento dei diversi ambiti, allo scopo di evitare i doppioni e sfruttare le sinergie.

1.3.5 Innovazione e imprenditorialità

Lo sviluppo delle condizioni quadro (cfr. n. 1.2) offre all'agricoltura nuove opportunità, ma cela anche dei rischi. Spetta quindi in primo luogo ai singoli attori del settore agricolo e della filiera alimentare anticipare tali sviluppi e definire strategie adeguate per le loro aziende. L'intervento dello Stato è sussidiario. Il compito della

politica agricola consiste nella creazione di condizioni quadro favorevoli per l'agricoltura e la filiera alimentare in vista della produzione e dello smercio dei rispettivi prodotti nonché della fornitura delle prestazioni d'interesse generale e nel sostegno delle imprese nel loro processo di adattamento.

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

A seconda delle caratteristiche della singola azienda, alle condizioni quadro future sia la gestione a titolo principale sia quella a titolo accessorio sono forme aziendali promettenti. Anche la diversificazione dell'attività in settori affini all'agricoltura è un modo per reagire alla progressiva apertura dei mercati. A tale riguardo esiste ancora un enorme potenziale da sfruttare.

1.3.6 Consumo sostenibile

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

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

può approfittare direttamente della maggiore efficienza nell'utilizzo di risorse naturali e materie prime sempre più scarse.

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

La politica agricola deve intervenire a tutti i livelli, promuovendo determinati metodi di produzione, sostenendo gli sforzi del settore o informando obiettivamente i consumatori. Un'idea potrebbe essere quella di certificazioni sulla base di criteri oggettivi di sostenibilità in fase di produzione o lungo l'intera filiera del valore aggiunto, o incentivi per la promozione di derrate alimentari provenienti da una produzione particolarmente sostenibile. L'informazione ai consumatori e la promozione di prodotti di qualità sono opzioni da vagliare, sia per i prodotti indigeni che per quelli importati. Per rispettare il principio della non discriminazione dei prodotti dalle stesse caratteristiche (p.es. agricoltura biologica), devono essere introdotte misure d'incentivazione di un consumo basato su criteri di sostenibilità e non solo sulla provenienza svizzera.

1.4 Orientamento strategico a lungo termine

Nell'estate 2010 l'UFAG ha pubblicato un documento di lavoro sull'impostazione strategica a lungo termine della politica agricola⁹⁴ nel quale ha analizzato i principali fattori d'influsso, definito tre possibili scenari futuri e proposto una strategia per l'agricoltura e la filiera alimentare nell'orizzonte temporale 2025. Fondamentalmente la strategia è stata approvata dalle cerchie interessate ed è stata utilizzata come base per elaborare la PA 14–17. Per tale motivo, di seguito se ne riassumono gli elementi più importanti.

Visione - Successo con sostenibilità

Gli obiettivi della politica agricola secondo l'articolo 104 Cost. sono ben radicati nella popolazione e conservano la loro validità. Considerate la base costituzionale e la Carta della Commissione consultiva per l'agricoltura⁹⁵, per l'orizzonte temporale 2025 si persegue la visione presentata di seguito.

L'agricoltura e la filiera alimentare svizzere adempiono le esigenze dei consumatori e le aspettative della popolazione tramite una produzione di derrate alimentari efficaci dal punto di vista economico, ottimale dal profilo ecologico e consapevole dal profilo sociale.

- L'agricoltura svizzera e i suoi partner nel settore della trasformazione e distribuzione hanno successo sul mercato. Concentrandosi sulla qualità, essi riescono a compensare gli svantaggi in termini di costi rispetto ai concorrenti stranieri e quindi a mantenere le quote di mercato all'interno del Paese e a guadagnarne di nuove all'estero.

⁹⁴ UFAG (2010): Agricoltura e filiera alimentare 2025, documento di lavoro dell'UFAG sull'impostazione strategica della politica agricola. Questo testo è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Temi > Politica agricola > Agricoltura e filiera alimentare 2025.

⁹⁵ FF **2006** 5815, 5877–5879

- Le derrate alimentari svizzere sono prodotte impiegando efficacemente le risorse e rispettando l'ambiente e gli animali. L'agricoltura sfrutta in maniera ottimale il potenziale di produzione naturale. Gli alimenti svizzeri sono sicuri e sani e particolarmente apprezzati dai consumatori per l'elevato valore intrinseco.
- L'agricoltura e la filiera alimentare forniscono un importante contributo all'occupazione nelle aree rurali e sono interessanti per persone dotate di spirito innovativo e imprenditoriale. I consumatori si assumono le proprie responsabilità sul piano sociale e sostengono, grazie al loro comportamento in materia di consumo, uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura e dell'industria alimentare.

Duplica strategia con quattro ambiti tematici

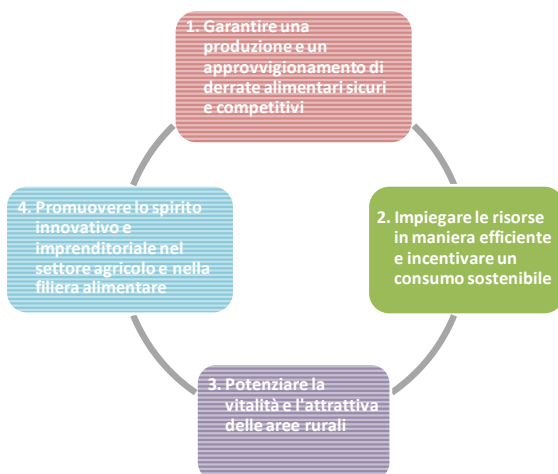
Considerati il potenziale di miglioramento della politica attuata finora e la necessità d'intervento risultante dalle nuove sfide, occorre perfezionare gli strumenti attualmente in uso. Le sfide, tuttavia, potranno essere vinte solo ampliando il campo d'applicazione degli strumenti della politica agricola. In tal modo si potrà tenere maggiormente conto della posizione dell'agricoltura nella filiera alimentare (settori a monte, trasformazione, commercio e consumatori), nell'ambiente (biodiversità, suolo, acqua, aria, clima, energia, benessere degli animali), nello spazio rurale (paesaggio, foreste, turismo, pianificazione del territorio, sviluppo regionale) e nel sistema delle conoscenze agricole (ricerca, formazione, consulenza) e considerare ancor più l'agricoltura come un anello della catena. Quanto suesposto implica una duplice strategia, basata sui due pilastri seguenti:

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

Questa strategia consente di raggiungere l'obiettivo principale di un'agricoltura e di una filiera alimentare sostenibili nell'orizzonte temporale 2025. Sarà concretizzata attraverso i quattro ambiti tematici seguenti (cfr. figura 10).

Figura 10

Ambiti tematici della strategia 2025



Questi quattro ambiti tematici beneficiano già di un sostegno nel quadro dell'attuale politica agricola. Secondo la duplice strategia, per ognuno di essi occorre ottimizzare gli strumenti attualmente a disposizione in vista delle future condizioni quadro e sviluppare, al contempo, nuovi approcci e strumenti che garantiscano una politica integrale.

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

Occorre assicurare che il potenziale di produzione naturale sia sfruttato in maniera ottimale e che la produzione sia fatta evolvere considerando i limiti supportabili dagli ecosistemi. Per ottenere questo risultato in un contesto caratterizzato da mercati sempre più aperti deve essere sviluppata e valorizzata la leadership qualitativa dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzera. Va inoltre sfruttato coerentemente il potenziale di riduzione dei costi a tutti i livelli della filiera del valore aggiunto. Considerate le crescenti fluttuazioni sul mercato, vanno elaborate soluzioni volte a mitigarne gli effetti.

2. Impiegare le risorse in maniera efficiente e incentivare un consumo sostenibile

L'elemento fondamentale per raggiungere gli obiettivi della politica agricola è l'ulteriore miglioramento dell'efficienza energetica e delle risorse, oltre che la riduzione dell'intensità dei gas serra generati dalla produzione agricola e dall'intera filiera del valore aggiunto. Particolare attenzione va attribuita anche alla conservazione della biodiversità, mentre nell'ambito della pianificazione del territorio è anche fondamentale migliorare la protezione dei terreni coltivabili fertili. Per raggiungere gli obiettivi di politica agricola è indispensabile che il comportamento dei consumatori in relazione alla domanda si sviluppi anche in conformità dei principi della sostenibilità.

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

Il progresso tecnico e l'aumento dell'efficienza comportano un minor fabbisogno di manodopera nella produzione agricola classica. A tale sviluppo si deve rispondere con strutture adeguate. Lo sviluppo di attività affini all'agricoltura, la diversificazione (p.es. agriturismo o produzione d'energia) e una maggiore interazione con gli attori regionali contribuiscono a generare un valore aggiunto possibilmente elevato nelle aree rurali, creando il miglior presupposto per garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Una risorsa importante delle aree rurali è il paesaggio rurale che deve essere sviluppato tenendo conto delle esigenze della popolazione. Vanno inoltre sfruttate meglio le sinergie, ad esempio con il turismo.

4. Promuovere lo spirito innovativo e imprenditoriale dell'agricoltura e della filiera alimentare

L'innovazione è un fattore di successo importante. Per tale motivo, ricerca, formazione e consulenza in ambito agricolo devono continuare a fornire un contributo determinante, lo spirito innovativo va promosso a tutti i livelli (organizzazione, processi produttivi, commercializzazione ecc.) e va influenzato positivamente. Occorre aumentare il margine di manovra imprenditoriale degli attori, mantenendo proporzionato il dispendio amministrativo. Sono altresì importanti una maggiore

collaborazione e l'interazione all'interno del settore agricolo e tra i diversi attori della filiera alimentare. Grazie all'aumento della produttività, è possibile ridurre ulteriormente la dipendenza dell'agricoltura e della filiera alimentare dal sostegno statale. L'innovazione, inoltre, contribuirà ad aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse con conseguente riduzione del carico ambientale.

1.5 Obiettivi per l'orizzonte temporale 2014–2017

La politica agricola deve essere impostata in maniera da incentivare maggiormente le prestazioni d'interesse generale negli ambiti in cui esistono lacune e garantire, nel complesso, che si sviluppino in modo sostenibile l'intero settore. Nel numero 1.1.2 sono stati presentati i settori nei quali, attualmente, vi sono lacune. Su tale base e in armonia con gli obiettivi ambientali per l'agricoltura si fissano obiettivi quantificati per il periodo 2014–2017, cercando di tenere adeguatamente conto delle sinergie e dei conflitti d'obiettivo. Considerati il sistema di obiettivi pluridimensionale (multifunzionalità) della politica agricola e l'interdipendenza tra i diversi obiettivi, i progressi possono essere realizzati solo in maniera graduale e, in parte, unicamente su lunghi periodi di tempo (p.es. progressi in relazione alla biodiversità). Tuttavia, tenendo meglio in considerazione il potenziale di un luogo è generalmente possibile ottenere miglioramenti simultanei in numerose aziende nei vari ambiti di obiettivi⁹⁶.

Possono sorgere conflitti d'obiettivo ad esempio tra la produzione di calorie e determinati obiettivi ecologici come la riduzione del tenore di nitrati nelle falde freatiche. In linea di massima sarebbe dunque possibile realizzare maggiori progressi in singoli ambiti di obiettivi, ma solo rinunciando a perseguire anche obiettivi in altri settori. Vanno inoltre sfruttate in maniera coerente le eventuali sinergie tra gli ambiti per i quali sono stati posti degli obiettivi. Vi sono sinergie fra gli obiettivi relativi al paesaggio rurale e alla biodiversità.

Nella tabella seguente sono riportati gli obiettivi concreti della PA 14–17 che corrispondono, nel settore delle basi vitali naturali e dell'ecologia, agli obiettivi intermedi degli obiettivi ambientali a lungo termine per l'agricoltura.

⁹⁶ Hersener et al. (2011) Zentrale Auswertung von Ökobilanzen landwirtschaftlicher Betriebe (ZA ÖB), Agroscope Reckenholz Tänikon (in tedesco).

Obiettivi della politica agricola 2014–2017

Ambito di obiettivi	Aspetto	Stato 2007/2009	Obiettivo 2017
Economia	Produttività del lavoro	2,1 % p.a. ¹	2,1 % p.a. ²
	Rinnovamento del capitale	30 anni	30 anni
Sociale	Reddito settoriale ³	-0,7 % p.a. ¹	Riduzione della diminuzione dei redditi sotto lo 0,5 % p.a. ²
Garanzia dell'approvvigionamento	Produzione lorda	24 200 TJ	24 500 TJ
	Produzione netta	21 500 TJ	22 100 TJ
	Superficie utilizzata a scopo agricolo in regioni con insediamenti permanenti	-1 900 ha p.a. ⁴	Riduzione della perdita a meno di 1 000 ha p.a. ⁵
Basi vitali naturali/Ecologia	Efficienza dell'azoto	29 %	33 %
	Efficienza del fosforo	59 %	68 %
	Emissioni di ammoniaca	48 600 t N ⁶	43 000 t N
	Quantità di SPB	60 000 ha SPB nella regione di pianura ⁷	65 000 ha SPB nella regione di pianura
	Qualità delle SPB	36 % delle SPB interconnesse ⁷ , 27 % delle SPB con qualità ⁷	50 % delle SPB interconnesse, 40 % delle SPB con qualità
Paesaggio rurale	Superficie utilizzata a scopo agricolo nella regione alpestre	-1 400 ha p.a. ⁸	Riduzione dell'avanzamento del bosco del 20 % ⁹
Benessere degli animali	Partecipazione al programma URA ¹⁰	72 % ⁷	80 %

¹ Evoluzione tra il 2000/02 e il 2008/10² Evoluzione tra il 2008/10 e il 2017³ Reddito da impresa netto più remunerazione dei lavoratori⁴ Evoluzione tra il 1992/97 e il 2004/09; cifre provvisorie⁵ Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21); può essere influenzata solo parzialmente dalla politica agricola⁶ Stato 2009⁷ Stato 2010⁸ Evoluzione tra il 1979/85 e il 1992/97; secondo i dati dell'IFN, da allora vi è stato un maggiore avanzamento del bosco⁹ Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21) rispetto allo sviluppo tra il 1992/97 e il 2004/09¹⁰ Valore medio per tutte le categorie di animali ponderate per UBG

Fonti: ART, UST, USC, SSSA e UFAG

Quale anno per il raggiungimento dell'obiettivo è stato proposto il 2017, vale a dire l'ultimo anno del periodo dei limiti di spesa 2014–2017. Visto che in determinati ambiti il grado di raggiungimento degli obiettivi subisce notevoli fluttuazioni da un anno all'altro, nella valutazione non dev'essere preso in considerazione soltanto il 2017, bensì un valore medio su diversi anni.

Nell'ambito dell'*economia* si mira, in primo luogo, all'utilizzo del potenziale di miglioramento dell'efficienza esistente attraverso un incremento del 2,1 per cento annuo della produttività del lavoro. In secondo luogo, bisogna fare in modo che anche in futuro lo stock di capitale venga rinnovato tramite investimenti nell'arco di trent'anni circa.

Nel *settore sociale* l'obiettivo è di ridurre, nel periodo di riferimento sino al 2017, il calo del reddito settoriale del lavoro dall'attuale 0,7 allo 0,5 per cento annuo. L'indicatore è stato scelto in modo da considerare, nell'agricoltura, sia i lavoratori non retribuiti (manodopera familiare) sia i lavoratori retribuiti (manodopera esterna). Dato che l'evoluzione strutturale proseguirà nei prossimi anni, i redditi aumenteranno a livello di singola azienda (cfr. n. 5.3.1).

Nel settore della *sicurezza dell'approvvigionamento* l'attenzione va rivolta in primo luogo alla produzione netta. Il potenziale produttivo esistente per derrate alimentari e alimenti per animali va sfruttato meglio e la rispettiva produzione netta deve essere aumentata. Tenendo conto degli ottimi rendimenti ottenuti nella produzione vegetale nel periodo 2007–2009, si mira a un aumento di 600 terajoule entro il 2017. Nella produzione lorda si mira a un incremento di minore portata (+300 TJ), in modo da sostituire una parte degli alimenti per animali importati con quelli indigeni. Un ulteriore obiettivo è contenere la perdita di superfici in regioni con insediamenti permanenti a meno di 1000 ettari all'anno.

Nel settore delle *basi vitali naturali* si punta alla riduzione delle eccedenze di azoto e fosforo, rispettivamente a 95 000 tonnellate di azoto e a 4000 tonnellate di fosforo. Al fine di raggiungere gli obiettivi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento, l'efficienza dell'azoto e quella del fosforo devono essere aumentate per passare rispettivamente al 33 per cento e al 68 per cento. In tal modo si diminuiscono le perdite di ammoniaca e nitrati, nocive per l'ambiente, e si utilizza con parsimonia il fosforo che è una risorsa esauribile. In relazione all'ammoniaca si mira a una riduzione delle emissioni a 41 000 tonnellate di azoto. Nell'ambito della biodiversità l'obiettivo è di 65 000 ettari di superficie per la promozione della biodiversità (SPB) nella regione di pianura. Si vuole inoltre aumentare le quote di SPB interconnesse e che adempiono i criteri di qualità ai sensi dell'OQE rispettivamente del 50 e del 40 per cento.

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

Per quanto concerne il *benessere degli animali* si mira ad accrescere la partecipazione ai programmi esistenti URA e SSRA. L'impegno si concentrerà sul programma URA, dove l'obiettivo è un aumento della partecipazione di 8 punti percentuali rispetto al 2010.

Gli obiettivi proposti sono coerenti e contemplano i conflitti di obiettivo esistenti. Gli indicatori utilizzati permettono al nostro Collegio di fissare in modo mirato gli ambiti tematici della politica agricola, in base ai quali verrà valutata la PA 14–17. Gli altri indicatori nell’ambito della valutazione della sostenibilità e delle prestazioni d’interesse generale, tuttavia, continueranno a essere osservati e a essere considerati nella valutazione della politica proposta.

1.6 Ambiti tematici della politica agricola 2014–2017

Basandosi su questi ambiti tematici strategici a lungo termine (cfr. n. 1.4) e tenendo conto degli obiettivi fissati (cfr. n. 1.5), nel periodo 2014–2017 gli strumenti di politica agricola dovranno essere sviluppati come segue.

Ambito tematico 1:

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

- 1.1 *Potenziamento della strategia della qualità:* l’orientamento della politica agricola verso una strategia della qualità deve essere sancito a livello legislativo. L’orientamento su qualità e sostenibilità va esteso, occorre unire le forze nella promozione dello smercio e migliorare ulteriormente la caratterizzazione dei prodotti.
- 1.2 *Introduzione di contributi per la sicurezza dell’approvvigionamento:* mediante contributi specifici s’intende garantire un utilizzo ottimale del potenziale naturale di produzione. Devono essere forniti incentivi tali da garantire che l’intensità di produzione sia conforme alle condizioni locali e che vengano tenuti in considerazione i limiti sopportabili dagli ecosistemi.
- 1.3 *Coordinare la protezione doganale per i cereali:* a causa della perdita di superfici riconducibile allo sviluppo degli insediamenti e alla riduzione della protezione doganale per i cereali da foraggio a favore di aziende dedite all’allevamento di animali con il conseguente aumento dei prati artificiali, negli ultimi anni la coltivazione di cereali foraggeri è decisamente diminuita, mentre è aumentata l’importazione di alimenti per animali. Per contrastare tale evoluzione, occorre rafforzare l’attrattiva relativa della campicoltura rispetto alla gestione delle superfici inerbite, valorizzare la coltivazione di cereali foraggeri senza ricorrere a un contributo specifico e ridurre in modo corrispondente la protezione doganale per i cereali panificabili e i sostegni alle altre colture campicole.
- 1.4 *Ulteriore sviluppo del sostegno al mercato lattiero:* i supplementi nel settore lattiero (per il latte trasformato in formaggio e il foraggiamento senza insilati) devono essere mantenuti fino alla completa apertura del mercato lattiero rispetto all’UE. Per il versamento del supplemento sarà fissato un tenore minimo di grasso. Inoltre, l’organizzazione di categoria dovrà definire un contratto d’acquisto di latte con esigenze minime relative alla quantità, al prezzo e alla durata.

- 1.5 *Ammortizzamento delle fluttuazioni sul mercato:* a livello internazionale aumentano le fluttuazioni sul mercato e la volatilità dei prezzi. Finora il loro impatto sulla stabilità del reddito agricolo svizzero è rimasto limitato grazie all'effetto stabilizzante dei pagamenti diretti e della protezione doganale. Fintanto che sarà mantenuta una protezione doganale consistente, sarà possibile mitigare le fluttuazioni dei prezzi sui mercati internazionali. In considerazione della progressiva apertura dei mercati è però necessario elaborare approcci alternativi a livello di economia privata e analizzare possibilità di sostegno sussidiarie da parte della Confederazione.
- 1.6 *Potenziamento della sicurezza delle derrate alimentari:* il piano di controllo nazionale pluriennale dell'UFAG, dell'Ufficio federale di veterinaria (UFV) e dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) permetterà di garantire, per l'intera filiera alimentare, la sicurezza degli alimenti per animali e quella delle derrate alimentari, la salute e il benessere degli animali e la tracciabilità dal produttore al consumatore.

Ambito tematico 2:

Impiegare le risorse in maniera efficiente e incentivare un consumo sostenibile

- 2.1 *Aumento dell'efficienza nell'impiego delle materie prime e delle risorse:* al fine di raggiungere gli obiettivi nell'ambito della protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive non è necessario limitare la produzione, bensì ridurre le ripercussioni sull'ambiente per unità di produzione tramite i contributi temporanei per l'efficienza delle risorse. Questi ultimi si basano sugli attuali programmi regionali sulle risorse; tuttavia generano un minore dispendio amministrativo per Confederazione e Cantoni. Altri approcci sono le misure per il miglioramento dell'efficienza energetica, per il miglior recupero di fosforo dai fanghi di depurazione e, in analogia agli sviluppi nell'UE, per il riutilizzo di proteine dai sottoprodotti di origine animale.
- 2.2 *Conservazione dei terreni coltivati fertili:* la superficie utilizzata a scopo agricolo è la risorsa più importante per la produzione agricola e la fornitura di prestazioni d'interesse generale. Il forte ampliamento degli insediamenti, però, soprattutto nelle zone dell'Altopiano, continua a causare, ancora oggi, la perdita di grandi superfici. Per arginare tale evoluzione è necessaria una procedura armonizzata tra politica forestale, politica agricola e politica di pianificazione territoriale. Approcci nel settore della politica agricola sono, in particolare, l'esclusione dai pagamenti diretti di superfici ubicate in zone edificabili e l'introduzione del diritto di ricorso per le autorità, ossia per l'UFAG, contro la classificazione di superfici per l'avvicendamento delle colture di grandi dimensioni in una zona edificabile.
- 2.3 *Potenziamento della protezione del clima:* diverse opzioni sono previste nella strategia sul clima per l'agricoltura, come l'ottimizzazione del foraggiamento, il miglioramento della vitalità e della salute del bestiame lattifero, la riduzione delle eccedenze di bilancio dei nutrienti grazie a un'adeguata gestione dei concimi, una minore lavorazione del suolo o una gestione tendente alla conservazione dell'humus, l'aumento dell'efficienza energetica nonché la produzione e l'utilizzo di energia alternativa per ridurre la dipendenza dai vettori energetici fossili. Altri contributi per ridurre l'impatto dell'agricoltura sul clima sono l'organizzazione ottimale del territorio e una maggiore coltivazione di colture poco esigenti. Al fine di ridurre le emis-

sioni dell'agricoltura che influiscono sul clima, le regioni e le organizzazioni di categoria possono svolgere progetti sulle risorse. Infine, possono essere promosse forme di produzione ad hoc mediante contributi per i sistemi di produzione.

- 2.4 *Promozione della biodiversità*: gli attuali strumenti di promozione della biodiversità devono essere sviluppati in maniera mirata aumentando gli incentivi finanziari per le superfici qualitativamente pregiate e i contributi per la qualità e l'interconnessione nella regione di montagna al livello di quelli versati nella regione di pianura e rendendo più efficace l'esecuzione della LAg e della LPN nell'ambito della biodiversità.
- 2.5 *Rafforzamento delle forme di produzione rispettose dell'ambiente e degli animali mediante contributi per i sistemi di produzione*: gli attuali programmi per la promozione dell'agricoltura biologica e della produzione integrata vanno mantenuti. Lo stesso principio vale anche per i contributi per il benessere degli animali che hanno dato buone prove. La produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita va maggiormente promossa. In tal modo si sostiene anche la strategia della qualità.
- 2.6 *Sviluppo di modelli di consumo sostenibili*: un'evoluzione sostenibile a lungo termine della produzione agricola può essere ottenuta solo se anche i consumatori richiedono prodotti coltivati in maniera sostenibile e, soprattutto, stagionali e di prossimità. Per ottenere miglioramenti sul fronte del consumo sostenibile è necessario istituire una base legale per la designazione di prodotti ottenuti in maniera particolarmente sostenibile. Inoltre, è necessario migliorare le basi scientifiche per una valutazione integrale della sostenibilità dei prodotti (p.es. bilancio ecologico).

Ambito tematico 3:

Potenziare la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali

- 3.1 *Promozione dello sviluppo regionale*: occorre mantenere gli attuali provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali e i progetti di sviluppo regionale, sfruttando ulteriormente le sinergie esistenti con gli altri attori nelle aree rurali.
- 3.2 *Miglioramento delle condizioni quadro per le attività paragrafiche*: le possibilità di incentivazione a livello di provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali devono essere mantenute e nella seconda fase della revisione della LPT è necessario sviluppare soluzioni adeguate per l'agricoltura e, in particolare, per l'agriturismo.
- 3.3 *Conservazione della varietà del paesaggio rurale*: attraverso la gestione globale delle superfici, l'agricoltura fornisce un notevole contributo al paesaggio svizzero e al suo valore. Tale prestazione, in futuro, deve essere garantita anche tramite i contributi per il paesaggio rurale, il cui obiettivo è innanzitutto di preservare l'apertura del paesaggio rurale (regione d'estivazione inclusa). I nuovi contributi per la qualità del paesaggio si prefiggono di promuovere prestazioni specifiche dell'agricoltura in favore della cura del paesaggio. È previsto che i contributi per la qualità del paesaggio siano cofinanziati dai Cantoni.

Ambito tematico 4:

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

- 4.1 *Miglioramento dell'innovazione e della cooperazione lungo la filiera del valore aggiunto:* progetti volti a migliorare la qualità e l'innovazione lungo la filiera devono poter essere finanziati tramite contributi.
- 4.2 *Miglioramento della competitività a lungo termine:* in un contesto sempre più volatile e dinamico le questioni di redditività e di riduzione dei costi acquistano importanza. Le condizioni per i provvedimenti individuali in materia di aiuti agli investimenti devono essere adeguate. Inoltre, sono previsti contributi di incitamento volti a favorire iniziative collettive di riduzione sostenibile dei costi di produzione.
- 4.3 *Promozione del raggruppamento di terreni in affitto:* il potenziale di riduzione dei costi tramite i raggruppamenti di terreni in affitto e la correzione virtuale delle superfici è poco sfruttato, nonostante le possibilità di incentivazione esistenti. Le disposizioni del diritto sull'affitto devono essere adeguate in maniera da facilitare la realizzazione di tali progetti e consentire, dunque, una gestione più efficiente.
- 4.4 *Adeguamento dei coefficienti di calcolo delle unità standard di manodopera:* i coefficienti per il calcolo delle unità standard di manodopera (USM) devono essere adeguati in base al progresso tecnico dell'ultimo decennio. In tal modo le aziende più piccole perderanno il diritto ai pagamenti diretti e vi saranno anche meno aziende che potranno potenzialmente beneficiare di provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali o essere riconosciute come azienda agricola ai sensi del diritto fondiario rurale.
- 4.5 *Introduzione di contributi di transizione:* mediante i contributi di transizione s'intende ammortizzare gli effetti del cambiamento di sistema sulle singole aziende e consentire uno sviluppo socialmente sostenibile. Una quota considerevole del contributo generale di superficie vigente finora viene trasferita in questa categoria di contributi vincolati alla persona e disaccoppiati dalla superficie. Ciò permette di migliorare la mobilità delle superfici e di esercitare pressione sui canoni d'affitto.
- 4.6 *Riduzione di disposizioni che ostacolano la competitività:* diversi criteri di limitazione nell'ambito dei pagamenti diretti ostacolano la competitività e penalizzano le aziende orientate verso le esigenze future. La graduazione dei pagamenti diretti in base alla superficie e al numero di animali nonché la limitazione dei contributi per unità standard di manodopera vanno soppresse; i limiti di reddito e di sostanza vanno applicati soltanto ai contributi di transizione dettati da ragioni sociali.
- 4.7 *Dispendio amministrativo proporzionato:* le possibilità tecniche di riduzione dell'onere correlato all'esecuzione vanno sfruttate in misura maggiore e i controlli ufficiali lungo l'intera filiera alimentare vanno coordinati tramite il piano di controllo nazionale e una gestione comune dei dati. In tale contesto viene valutata anche un'armonizzazione dei giorni di riferimento per i provvedimenti di politica agricola. Inoltre, è necessario uniformare il controllo, sulle superfici utilizzate a scopo agricolo, delle prescrizioni di gestione delle superfici per la promozione della biodiversità secondo la LAgr e la LPN.

I negoziati in ambito di politica commerciale estera sono tutti finalizzati a proseguire il processo di liberalizzazione dei mercati agricoli. È prevedibile un'ulteriore apertura e una crescente interdipendenza dei mercati agricoli. Decisivo sarà il proseguimento del Ciclo di Doha nell'ambito dei negoziati dell'OMC. Il nostro Collegio si adopera affinché i negoziati si concludano il più rapidamente possibile poiché ciò è nell'interesse economico generale della Svizzera. La situazione politica interna di alcuni importanti attori dell'OMC lascia tuttavia presumere che la conclusione del Ciclo negoziale di Doha non avverrà nell'immediato futuro. Anche il ritmo dei negoziati con l'UE su un accordo nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità (ALS&ASP) ha subito un rallentamento. Non si può pertanto prevedere quando le aperture dei mercati nell'ambito di questi due progetti prioritari del nostro Collegio avranno i primi effetti tangibili sulla protezione doganale.

Vista l'insicurezza che regna sugli affari di politica commerciale estera, essi non rientrano nel presente messaggio. Si parte dall'ipotesi di lavoro che nel periodo 2014–2017 non si avverteranno ancora gli effetti di accordi internazionali in ambito agricolo. Le proposte relative agli strumenti e alla ripartizione dei fondi dovrebbero quindi consentire di migliorare il grado di raggiungimento degli obiettivi con il livello di protezione doganale attuale.

Anche se i negoziati in seno all'OMC o con l'UE hanno subito un rallentamento, l'apertura dei mercati prosegue. Il nostro Collegio dovrà probabilmente fare concessioni più rilevanti nei negoziati in corso con importanti esportatori di prodotti agricoli come la Cina o la Russia rispetto a quanto avveniva finora nell'ambito degli accordi con Paesi terzi. Nel contempo la situazione monetaria attuale, caratterizzata dalla forza del franco, comporta, per l'economia agroalimentare svizzera, il rischio di perdere quote di mercato senza una concreta apertura del suo mercato. Inoltre, gli strumenti che servono in parte ad attenuare le differenze di prezzo rispetto all'estero a favore dell'industria di trasformazione (p.es. la legge sul cioccolato) sono sempre più criticate a livello internazionale. È pertanto necessario che l'agricoltura svizzera sfrutti sia i potenziali esistenti sia quelli realizzati mediante il presente progetto per accrescere la sua competitività e migliorare la sua posizione sul mercato.

Nella prospettiva di un ALSA&ASP con l'UE e della conclusione del Ciclo di Doha dell'OMC il nostro Collegio è disposto a proporre concrete misure collaterali; a tale proposito sono già state elaborate importanti basi. Un gruppo di lavoro istituito dal DFE ha proposto possibili misure collaterali sulla base di quattro obiettivi⁹⁷:

- sostenere in modo mirato i punti forti dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzera;
- consolidare e sviluppare la posizione di mercato;

⁹⁷ Misure collaterali concernenti un accordo di libero scambio nel settore agro-alimentare, rapporto del GL Misure collaterali all'attenzione del Dipartimento federale dell'economia, luglio 2009. Il rapporto è consultabile all'indirizzo: [www.blw.admin.ch/Temi>Politica agricola> Libero scambio Svizzera–UE](http://www.blw.admin.ch/Temi>Politica+agricola>Libero+scambio+Svizzera+UE).

- migliorare le condizioni locali e la competitività; e
- rendere socialmente sostenibile la transizione mediante misure temporanee.

Sulla base del rapporto del gruppo di lavoro «Misure collaterali», il DFE elaborerà, in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze, un progetto globale che riprende fondamentalmente i quattro obiettivi. Attualmente le misure collaterali sono in fase di concretizzazione, distinguendo tra misure temporanee e misure permanenti. Per quanto concerne le misure sulla strategia della qualità (cfr. n. 2.2.1), il presente progetto riprende già alcune riflessioni del gruppo di lavoro «Misure collaterali». Il Parlamento, inoltre, con la modifica del 18 giugno 2010⁹⁸ della LAgr ha già previsto fondi supplementari per le misure collaterali istituendo una riserva di bilancio.

Se nel periodo fino al 2017 le misure di protezione doganale fossero fortemente ridotte in seguito a un accordo di politica commerciale con l'estero, questo tema verrebbe trattato in un progetto separato comprendente due ambiti d'intervento. Da un lato, per i provvedimenti descritti nella presente documentazione bisognerebbe rivedere la ripartizione dei fondi, in particolare nei due ambiti seguenti:

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

D'altro canto, al Parlamento verrebbero sottoposte le misure collaterali temporanee e permanenti, gli eventuali adeguamenti degli strumenti esistenti e i mezzi finanziari supplementari necessari in un messaggio separato, unitamente al pertinente accordo.

2 Legge sull'agricoltura: punti essenziali del disegno

2.1 Principi generali

I principi della LAgr continuano a essere validi e su di essi si fondano le modifiche previste. Soltanto nell'articolo sullo scopo e nell'articolo 2 è necessario apportare modifiche. L'articolo sullo scopo va completato con il benessere degli animali. L'articolo 2 capoverso 1 lettera b LAgr va adeguato per formulare il principio della promozione delle prestazioni d'interesse generale mediante pagamenti diretti. I nuovi capoversi 3 e 4 dovrebbero sancire la strategia della qualità e la sovranità alimentare.

⁹⁸ RU 2010 5851

Normativa vigente e necessità d'intervento

L'articolo sullo scopo presenta gli obiettivi che il legislatore vuole perseguire con la LAgr. In virtù dell'articolo 104 Cost. la multifunzionalità dell'agricoltura è descritta secondo le sue due funzioni principali. Nel contempo, grazie alla produzione di beni privati per i quali esiste un mercato, l'agricoltura fornisce prestazioni d'interesse generale. Queste ultime sono externalità positive della produzione agricola che presentano le caratteristiche di beni pubblici. Dato che le prestazioni di interesse generale non hanno mercato e non potrebbero quindi soddisfare le richieste della società, sottostando unicamente alle condizioni di mercato, alla Confederazione è affidato il compito di correggere questa disfunzione mediante strumenti di politica agraria. La Confederazione provvede pertanto affinché l'agricoltura contribuisca sostanzialmente, mediante una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale, a fornire prestazioni d'interesse generale. A tal fine vengono definite condizioni quadro favorevoli per la produzione e lo smercio di prodotti agricoli ed erogati pagamenti diretti per incentivare la fornitura di prestazioni d'interesse generale.

Nell'attuale articolo sullo scopo sono elencate quattro prestazioni di interesse generale desunte dall'articolo 104 capoverso 1 Cost.:

- garanzia dell'approvvigionamento della popolazione;
- salvaguardia delle basi vitali naturali;
- salvaguardia del paesaggio rurale;
- occupazione decentrata del territorio.

Già nel rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti⁹⁹, abbiamo indicato che anche il benessere degli animali costituisce una prestazione di interesse generale. Nella definizione di prestazione d'interesse generale ci siamo basati sia sull'articolo 104 capoverso 1 lettere a–c sia sull'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. Quest'ultimo stabilisce che la Confederazione promuova, mediante incentivi economicamente redditizi, forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali. L'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. stabilisce quindi implicitamente che una produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettosa dell'ambiente e degli animali rappresenta un obiettivo di politica agricola. Le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente sono già considerate nell'obiettivo della salvaguardia delle basi vitali naturali e del paesaggio rurale menzionato nell'articolo 104 capoverso 1 lettera b Cost. nonché nell'articolo 1 lettera b LAgr. La LAgr non menziona per contro l'obiettivo del benessere degli animali.

La nuova normativa proposta

Già attualmente la Confederazione provvede affinché l'agricoltura contribuisca al benessere degli animali. Persegue questo obiettivo mediante i pagamenti diretti a favore dei programmi SSRA e URA, nonché mediante aiuti più elevati agli investimenti a favore delle stalle SSRA nel quadro dei miglioramenti strutturali. Questi

⁹⁹ Rapporto del Consiglio federale del 6 maggio 2009, Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635). Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti.

provvedimenti per la promozione del benessere degli animali si sono dimostrati efficaci e vanno pertanto mantenuti (cfr. n. 2.3.9). Per esplicitare tuttavia l'obiettivo del benessere degli animali nella LAgr e tenere conto così della notevole importanza attribuitagli dalla popolazione¹⁰⁰, l'attuale articolo sullo scopo dovrebbe essere completato da una nuova lettera e.

⇒ *Introduzione dell'art. 1 lett. e LAgr (nuovo)*

Valutazione della soluzione proposta

Il benessere degli animali è promosso già attualmente mediante provvedimenti specifici previsti dalla LAgr (programmi URA e SSRA e miglioramenti strutturali). Mediante la modifica proposta, l'obiettivo del benessere degli animali verrebbe così esplicitato nell'articolo sullo scopo della LAgr. In tal modo possiamo tener conto di una frequente richiesta degli ambienti della protezione degli animali emersa durante la consultazione. Anche se gli strumenti non cambiano, l'inserimento del benessere degli animali nell'articolo sullo scopo della LAgr terrà meglio in considerazione l'importanza sociale di questa esigenza.

2.1.2 Promozione delle prestazioni d'interesse generale

Normativa vigente e necessità d'intervento

Il «fallimento del mercato» descritto al numero 2.1.1 va corretto, in generale, mediante gli strumenti di politica agricola e, in particolare, mediante i pagamenti diretti garantendo in tal modo la fornitura delle prestazioni d'interesse generale nella misura auspicata dalla società. Se queste ultime sono fornite senza intervento statale, hanno sì una valenza per la società, ma in questo caso sono tuttavia garantite e pagate unicamente dal mercato. Il fatto che attualmente esiste una differenza tra offerta privata e domanda della società di prestazioni d'interesse generale rende necessario un intervento statale. Vent'anni fa il legislatore ha pertanto introdotto i pagamenti diretti.

L'articolo 3 della legge federale del 5 ottobre 1990¹⁰¹ sui sussidi (LSu) distingue fra aiuti finanziari e indennità. Gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari, concessi a beneficiari estranei all'Amministrazione federale per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Un interesse della Confederazione all'adempimento dei compiti e l'impossibilità di adempierli compiutamente senza aiuti finanziari sono, ai sensi dell'articolo 6 LSu, condizioni per la loro concessione. Questo riguarda i pagamenti diretti, poiché gli aiuti finanziari della Confederazione garantiscono che le prestazioni siano fornite nella misura auspicata dal profilo macroeconomico. Le indennità ai sensi della LSu sono invece prestazioni concesse a beneficiari estranei all'Amministrazione federale e destinate ad attenuare o a compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale o di compiti di diritto pubblico delegati dalla Confederazione.

¹⁰⁰ Brandenberg A. et al. (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?, 4hm AG e Uni San Gallo, San Gallo; Abele, M. e Imhof, S. (2009): Univox Landwirtschaft. Rapporto conclusivo di un sondaggio personale di un campione rappresentativo della popolazione su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura, gfs-zürich, Zurigo.

¹⁰¹ RS 616.1

Entrambe le fattispecie non valgono per le attività agricole promosse con i pagamenti diretti. Nella terminologia del diritto federale i pagamenti diretti non sono quindi indennità, bensì incentivi finanziari (aiuti finanziari) con cui viene promossa la fornitura di prestazioni d'interesse generale¹⁰².

Nuova normativa proposta

Per definire più chiaramente i provvedimenti relativi alle prestazioni d'interesse generale e per eliminare l'incongruenza con la terminologia del diritto federale l'articolo 2 capoverso 1 lettera b va riformulato. Al posto dell'attuale termine «indennizzare» si utilizzerà il termine «promuovere». In tal modo risulta più chiaro che la fornitura di prestazioni d'interesse generale poggia fundamentalmente su basi volontarie e il gestore non è obbligato dallo Stato a fornire prestazioni d'interesse generale.

Nel contempo si tiene conto anche del fatto che l'ammontare dei pagamenti diretti dipende dalla situazione del mercato. Se i prezzi sono alti, ad esempio, il mercato contribuisce alla preservazione del paesaggio rurale aperto in misura maggiore che non quando i prezzi sono bassi. Affinché le prestazioni d'interesse generale siano fornite, quindi, è necessaria una promozione della rispettiva prestazione mediante pagamenti diretti maggiore o minore a seconda delle condizioni di mercato.

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

Valutazione della soluzione proposta

La formulazione proposta è più precisa, è in sintonia con la terminologia della LSu ed esprime meglio la natura dei pagamenti diretti.

Una maggioranza dei Cantoni, diversi partiti e numerose organizzazioni con gli interessi più diversi ritengono che la nozione di «promozione» sia più debole rispetto a quella attuale di «indennizzo» e chiedono pertanto di mantenere l'attuale formulazione. Vi è in particolare il timore che con la nuova proposta le prestazioni vengano promosse soltanto fino al raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Questo timore non si giustifica fintanto che, anche qualora un determinato obiettivo venisse raggiunto, il mercato mantiene la sua disfunzione. Fino a quando le condizioni quadro non cambiano drasticamente, le misure di promozione restano necessarie per mantenere il livello delle prestazioni fornite anche in caso di conseguimento dell'obiettivo.

Le organizzazioni che difendono l'ambiente e gli animali chiedono che accanto alle prestazioni «di interesse generale», nell'articolo di legge siano esplicitamente menzionate anche le prestazioni «ecologiche» ed «etologiche». La nozione di «prestazione di interesse generale» ingloba anche l'ecologia e il benessere degli animali ai sensi dell'articolo 1 LAgr tanto quanto la sicurezza dell'approvvigionamento o la salvaguardia del paesaggio rurale. Le prestazioni ecologiche rientrano nella salvaguardia delle basi vitali naturali (art. 1 lett. b). Le prestazioni etologiche vengono considerate dall'aggiunta della lettera e all'articolo 1, nella quale si menziona esplicitamente il benessere degli animali fra le prestazioni di interesse generale dell'agricoltura (cfr. n. 2. 1. 1).

¹⁰² Huber A. J. (2003): Direktzahlungen sind Subventionen. Blätter für Agrarrecht 37.

Normativa vigente e necessità d'intervento

Riteniamo che la sovranità alimentare sia il diritto di ogni popolo, Stato o gruppo di Stati, di definire la propria politica agricola e alimentare, vale a dire l'autodeterminazione in materia di modalità di produzione dei generi alimentari e il diritto all'approvvigionamento con generi alimentari propri, a condizione che vengano rispettati gli accordi internazionali¹⁰³. Per il nostro Collegio il principio della sovranità alimentare non è in contraddizione con la conclusione di accordi internazionali.

In Svizzera, gli elementi essenziali del concetto di sovranità alimentare sono realizzati conformemente alla nostra definizione. In virtù dell'articolo 104 Cost., l'agricoltura svizzera contribuisce efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione e la Svizzera dispone degli strumenti e dei fondi necessari all'esecuzione di una politica agricola autonoma. In caso di crisi, sono disponibili misure volte ad aumentare l'autoapprovvigionamento e a rifornire sufficientemente la popolazione.

Entrambe le Camere hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare Bourgeois sulla sovranità alimentare¹⁰⁴. Nella successiva discussione la CET-N si è pronunciata per l'introduzione del concetto nella LAgr, nella consapevolezza che assicurare una produzione indigena considerando i limiti sopportabili dagli ecosistemi rappresenta una grossa sfida: la popolazione aumenta, i terreni fertili diminuiscono e i mercati continuano a liberalizzarsi.

La CET-N ci ha chiesto di integrare la sua proposta di applicazione concernente l'iniziativa parlamentare Bourgeois del 17 gennaio 2011 nel pacchetto sulla PA 14–17, sottoponendola quindi alla consultazione. Abbiamo accolto tale richiesta inserendo nel pacchetto la versione completa della proposta della CET-N senza apportarvi alcuna modifica. Secondo la CET-N il principio della sovranità alimentare deve essere sancito nell'articolo 2 capoverso 4 LAgr: la maggioranza propone l'esplicitazione del concetto nella legge (« ... per tener conto del bisogno dei consumatori di prodotti indigeni di elevata qualità, varietà e sostenibilità»), mentre la minoranza constata semplicemente che i provvedimenti della LAgr si fondano già sul principio della sovranità alimentare.

Nuova normativa proposta

In base ai risultati della procedura di consultazione proponiamo di inserire nell'articolo 2 capoverso 4 LAgr la proposta di maggioranza della CET-N. Secondo quest'ultima il concetto di sovranità alimentare si differenzia sotto diversi punti di vista da quelli fondamentali per la politica agricola di multifunzionalità e sostenibilità:

- In primo luogo, più che sulla produzione agricola, esso si concentra sull'alimentazione e, di conseguenza, è maggiormente orientato al *risultato della fornitura di prestazioni di tutta la filiera del valore aggiunto agroalimentare*.

¹⁰³ Rapporto del Consiglio federale del 6 maggio 2009. Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635) Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti.

¹⁰⁴ 08.457 Iv. Pa. Bourgeois, «Sovranità alimentare», 29 settembre 2008.

- In secondo luogo, e in correlazione all’aspetto di cui sopra, anche gli *attori coinvolti sono i più disparati*: i principali sono la società civile e i consumatori di un Paese con le rispettive esigenze. Per soddisfare tali esigenze, è necessario l’intervento di tutti gli attori della filiera del valore aggiunto (set-tore a monte, produzione, trasformazione, commercio all’ingrosso e al dettaglio) e dello Stato (condizioni quadro)¹⁰⁵.
- In terzo luogo, con la richiesta di *autodeterminazione a livello di politica alimentare*, esso introduce un nuovo elemento.

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

Condividiamo quindi l’interpretazione del concetto data dalla CET-N. La formulazione e il collocamento del concetto nell’articolo 2 della LAgr proposti dalla maggioranza della CET-N consente alla Confederazione, nell’ambito dell’evoluzione della politica agricola, di considerare in misura ancora maggiore le correlazioni sistemiche tra l’agricoltura e gli altri livelli della filiera alimentare e sostenerne l’efficiente collaborazione, senza che questo cambi il campo d’applicazione della LAgr.

⇒ *Introduzione dell’art. 2 cpv. 4 LAgr (nuovo)*

Valutazione della soluzione proposta

È opportuno collegare il concetto di sovranità alimentare all’obiettivo principale della produzione di derrate alimentari, ovvero quello di soddisfare a lungo termine il bisogno dei consumatori di prodotti indigeni di elevata qualità, varietà e sostenibilità. Questo bisogno dei consumatori scaturisce dall’articolo 1 LAgr che incarica la Confederazione di provvedere affinché l’agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale, contribuisca a garantire l’approvvigionamento della popolazione. Dalla procedura di consultazione si evince che questa opinione è condivisa anche dalla maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni contadine.

La consultazione ha evidenziato che la proposta di minoranza della CET-N è stata accolta favorevolmente soprattutto da parte della sinistra e dei verdi. Non possiamo sostenerla poiché il concetto di sovranità alimentare non viene vincolato a un obiettivo concreto. Il valore aggiunto del concetto nella LAgr andrebbe in tal modo perso dal momento che il concetto da solo è impreciso e nel dibattito internazionale viene utilizzato per un ampio ventaglio di richieste alle quali possiamo identificarci soltanto in parte.

¹⁰⁵ Negli ultimi tempi si è instaurata la consapevolezza, anche nell’ambito della sostenibilità, che bisogna mirare a un’ottimizzazione lungo tutta la filiera del valore aggiunto. Nell’articolo 104 Cost., tuttavia, il concetto è chiaramente correlato all’agricoltura.

2.2

Produzione e smercio

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

I disciplinamenti di mercato vengono per lo più mantenuti. Nel settore della produzione animale possono tuttavia essere operate semplificazioni legislative sulla base delle decisioni politiche adottate nell'ambito della PA 2007 e della PA 2011. Il settore della campicoltura viene dotato di strumenti più flessibili e omogenei.

2.2.1

Strategia della qualità

Normativa vigente e necessità d'intervento

La mozione Bourgeois¹⁰⁶ ci chiede di elaborare, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative della filiera agroalimentare, una strategia della qualità delle derrate alimentari svizzere e di adottare misure volte al rafforzamento della loro posizione sul piano nazionale e internazionale. Siccome lo Stato ricopre soltanto un ruolo sussidiario nel quadro della politica della qualità, questa strategia deve essere elaborata in prima linea dagli attori interessati. La Confederazione si limita al ruolo di legislatore e moderatore. In un processo moderato dall'UFAG, nel 2010 gli attori della filiera del valore aggiunto dell'agricoltura e della filiera alimentare si sono accordati sui seguenti elementi cardine di una strategia della qualità:

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

Le discussioni su una strategia della qualità per l'agricoltura e la filiera alimentare hanno confermato la necessità di consolidare la posizione dei prodotti svizzeri all'interno del Paese e all'estero per poter garantire un valore aggiunto ottimale lungo la filiera alimentare e mantenere o addirittura aumentare le rispettive quote di mercato. Si tratta di proseguire la strada imboccata in materia di qualità con il sostegno della politica agricola.

¹⁰⁶ 09.3612 Mo. Bourgeois, «Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera», 11 giugno 2009.

Siamo consapevoli dell'enorme importanza della strategia della qualità. Nel rispetto degli obiettivi delle leggi determinanti per i settori agroalimentare e ambientale, essa va attuata in modo ancora più coerente. La leadership qualitativa nella produzione e trasformazione di prodotti agricoli, una prospezione offensiva del mercato e una forte filiera del valore aggiunto sono premesse fondamentali per sopportare la pressione della concorrenza dettata dalla crescente apertura dei mercati e dalla sopravvalutazione del franco svizzero.

Prevediamo pertanto diverse misure per sostenere l'orientamento del settore agroalimentare verso questa strategia. In particolare le disposizioni economiche generali della LAgr andrebbero impostate ancora meglio sulle esigenze del settore.

Nella produzione alimentare il termine «qualità» comprende diversi aspetti. Nella strategia della qualità per l'agricoltura e la filiera alimentare il concetto di qualità va inteso in senso lato, anche se la percezione della qualità dei consumatori assume un'importanza decisiva: contempla la qualità dei prodotti nel senso più ampio, ma anche gli aspetti del metodo di produzione (p.es. produzione integrata [PI], bio, benessere degli animali) e la qualità dei processi. Per metodo di produzione s'intende soprattutto la qualità della produzione nell'azienda agricola, mentre per qualità dei processi s'intende la qualità dei processi di fabbricazione e di distribuzione lungo l'intera filiera del valore aggiunto, ivi compresi il relativo controllo e la garanzia della qualità. Per la produzione sostenibile e i processi è essenziale utilizzare in modo efficiente le risorse naturali come l'energia e l'acqua. La sicurezza delle derrate alimentari è fondamentale per la loro qualità. Essa non è tuttavia oggetto delle disposizioni della LAgr sul sostegno della strategia della qualità. I provvedimenti di politica agricola in materia di strategia della qualità si fondano piuttosto sulle pertinenti disposizioni del diritto in materia di derrate alimentari.

Prescrizioni concernenti la qualità

La versione attuale dell'articolo 10 LAgr ci consente di adottare disposizioni relative alla qualità dei prodotti unicamente se necessario all'esportazione. Dobbiamo tuttavia anche poter emanare prescrizioni concernenti la qualità se necessario per ottemperare agli obblighi o alle norme internazionali particolarmente importanti per l'agricoltura svizzera. Per i prodotti vitivinicoli ad esempio le disposizioni dell'Allegato 7 dell'Accordo agricolo sanciscono che i prodotti svizzeri sono definiti equivalenti a quelli dell'UE e le pratiche enologiche ammesse sono inserite in un elenco positivo. L'assenza di simili disposizioni renderebbe difficoltoso il commercio con l'UE. Per questa ragione proponiamo di completare l'articolo 10.

Promozione della qualità e della sostenibilità

Per la leadership qualitativa della Svizzera sono determinanti essenzialmente i requisiti qualitativi nell'ambito della protezione della salute, dell'ambiente e degli animali nonché la PER volontaria.

A livello di *assicurazione della qualità*, il sostegno della Confederazione si concentra attualmente sul cofinanziamento dei servizi di assicurazione della qualità. Finora non è stata emanata alcuna ordinanza d'esecuzione. Secondo il principio della sussidiarietà e la volontà che il sostegno pubblico vada direttamente a beneficio degli agricoltori, il sostegno della Confederazione deve essere incentrato in primo luogo sulla partecipazione dei produttori ai sistemi di assicurazione della qualità.

La vigente base legale sull'assicurazione della qualità (art. 11 LAgr) non permette oggi di sostenere iniziative collettive finalizzate a migliorare la qualità e l'efficienza

dei processi di produzione lungo la filiera del valore aggiunto e a promuovere le innovazioni basate sui principi della sostenibilità. A questo proposito la LAgr va impostata per affrontare le nuove sfide della concorrenza e le esigenze del mercato in costante mutamento.

Promozione dello smercio

Il termine «offensiva di mercato» della strategia della qualità racchiude tutte le misure volte a consolidare e ampliare le quote di mercato all'interno del Paese e all'estero. Nel quadro della promozione dello smercio di cui all'articolo 12, la Confederazione svolge una funzione di sostegno.

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

Nel quadro dell'articolo 12, la Confederazione può anche sostenere la penetrazione di nuovi mercati. Oggi questo sostegno è possibile soltanto in maniera limitata nell'ambito dell'ordinanza del 9 giugno 2006¹⁰⁷ sulla promozione dello smercio (OPSAgr) ad esempio nel quadro di partecipazioni comuni a fiere all'estero.

Nel giugno 2009 l'UFAG ha avviato la promozione di progetti pilota per la penetrazione di nuovi mercati all'estero. Sulla base di queste esperienze, gli strumenti vengono orientati meglio alle esigenze delle imprese e ai provvedimenti attuati a tal fine. Una modifica in tal senso delle disposizioni d'ordinanza ha il fine di precisare i presupposti per questo tipo di progetti.

Le esperienze maturate finora con gli strumenti di promozione dello smercio evidenziano la necessità di precisare la base legale in particolare nel settore del coordinamento dei provvedimenti di promozione dello smercio e per quanto riguarda le possibilità di comunicazione non connessa ai singoli prodotti. Di conseguenza andrebbero adeguati i capoversi 2 e 3 dell'articolo 12.

Contrassegni ufficiali

In virtù dell'articolo 14 capoverso 4, la Confederazione può definire simboli (contrassegni ufficiali) per la designazione di caratteristiche particolari dei prodotti secondo gli articoli 14–16 (procedimenti di fabbricazione, caratteristiche specifiche dei prodotti, denominazioni d'origine) e 63 (denominazione d'origine controllata per il vino). Secondo il diritto vigente l'utilizzazione di contrassegni ufficiali è facoltativa, ma può essere dichiarata obbligatoria in relazione alla promozione dello smercio conformemente al capoverso 5.

Un contrassegno ufficiale non deve essere confuso con un marchio, che fa leva sull'identità propria del marchio. Si tratta più che altro di un contrassegno di garanzia o di controllo con il quale si dichiara che il prodotto in questione risponde a una definizione di diritto pubblico. I contrassegni ufficiali favoriscono una designazione uniforme e servono a identificare e differenziare un prodotto. Sono garanti di una certa qualità e trasmettono sicurezza ai clienti nei loro acquisti. I contrassegni di garanzia e di controllo hanno dimostrato la loro utilità in diversi settori in Svizzera

(p.es. il marchio Parco dell'UFAM, l'etichetta per l'energia «Swiss Certification» della SECO) e all'estero (il logo biologico e il logo DOP dell'UE).

Per quanto riguarda i prodotti di montagna e dell'alpe, attualmente non esiste un contrassegno consolidato per tutta la Svizzera. Molti consumatori sono tuttavia disposti a pagare un prezzo più elevato per prodotti di montagna e dell'alpe che provengono in modo garantito dalla regione di montagna o d'estivazione. Un contrassegno ufficiale garantirebbe la provenienza e contrasterebbe l'uso abusivo delle denominazioni «montagna» e «alpe». Una presenza uniforme sul mercato favorirebbe una maggiore credibilità e trasparenza e si farebbe sigillo di coesione nella commercializzazione dei prodotti di montagna. Riteniamo che un contrassegno ufficiale per i prodotti di montagna e dell'alpe sia una valida opzione anche perché così la Svizzera potrebbe assumere un ruolo pionieristico fra i Paesi alpini. Le discussioni sull'introduzione di simili contrassegni sono in corso anche nell'UE nel quadro del cosiddetto «pacchetto qualità».

Anche nel settore dei prodotti DOP e IGP intravediamo la possibilità di introdurre un contrassegno ufficiale. Esso potrebbe risultare necessario in particolare qualora gli attori di una filiera del valore aggiunto – per esempio nel caso di un formaggio DOP – non riescono a unirsi in una strategia di commercializzazione comune e rischiano così un danno all'immagine o l'azzeramento del valore aggiunto.

All'occorrenza, la Confederazione ha ora la possibilità di dichiarare obbligatorio l'impiego di questi contrassegni ufficiali indipendentemente dalla promozione dello smercio.

Nuova normativa proposta

Inserimento della strategia della qualità

I provvedimenti della Confederazione sostengono l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia comune della qualità. L'aggiunta all'articolo 2 LAgr tiene conto di tale aspetto. Il fulcro della LAgr continua a essere l'agricoltura. Bisogna tuttavia sottolineare che l'agricoltura è un anello delle filiere del valore aggiunto del settore alimentare. Occorre tener conto di tali interazioni sul piano economico, dal momento che la concorrenza nel contesto di mercati aperti è sempre più una competizione tra filiere del valore aggiunto e l'agricoltura non può esistere senza il settore a valle. Si propone, pertanto, di completare l'articolo 2 in tal senso.

⇒ *Introduzione dell'art. 2 cpv. 3 LAgr (nuovo)*

Prescrizioni concernenti la qualità

Occorre completare l'articolo 10 LAgr per consentirci di emanare, se necessario, prescrizioni concernenti la qualità e i procedimenti di fabbricazione affinché la Svizzera possa rispettare i propri impegni internazionali o le norme internazionali particolarmente importanti per l'agricoltura (in particolare l'Organizzazione internazionale della vigna e del vino [OIV]). Nel contempo va garantita la qualità dei prodotti e vanno evitati eventuali ostacoli all'esportazione. La nuova normativa colma una lacuna giuridica così che possiamo emanare, in caso di necessità, disposizioni mediante le quali impedire ripercussioni negative sul commercio estero.

Sulla base del diritto agrario non dovrebbero venir emanate norme alimentari che servono unicamente alla protezione della salute e dagli inganni, visto che di tali

protezioni si occupa la legislazione sulle derrate alimentari. L'attribuzione attuale dei diversi settori normativi al diritto sulle derrate alimentari e al diritto agrario fondamentalmente non cambia. Anche la modifica dell'articolo 10 LAgr non incide sulla ripartizione delle competenze fra l'UFSP e l'UFAG.

⇒ *Adeguamento dell'art. 10 LAgr*

Promozione della qualità e della sostenibilità

Scopo della strategia della qualità è, fra l'altro, consolidare la leadership qualitativa a livello internazionale e accrescere il valore aggiunto. L'ispirazione delle filiere del valore aggiunto ai principi dello sviluppo sostenibile è un importante piano d'azione che vogliamo maggiormente sostenere nel quadro della politica agricola. Le varie filiere del valore aggiunto del settore alimentare devono quindi diventare più competitive rispetto alla concorrenza internazionale e i loro prodotti meno interscambiabili.

L'attuale articolo 11 LAgr deve essere quindi ulteriormente completato per diventare uno strumento essenziale di promozione e sostegno della strategia della qualità. Possono venire promossi così provvedimenti per migliorare o garantire la qualità o la sostenibilità.

Gli accertamenti preliminari e le fasi iniziali dei progetti devono rappresentare un modello in relazione all'innovazione e alla sostenibilità e influire positivamente sulla creazione di valore aggiunto e sugli aspetti della sostenibilità nella produzione di derrate alimentari. Viene inoltre incentivata la partecipazione a programmi che mirano a migliorare costantemente i processi nel settore della qualità e della sostenibilità.

Mediante la modifica proposta si sceglie la linea della continuità per quanto concerne l'assicurazione della qualità e lo sviluppo sostenibile¹⁰⁸. È tuttavia necessario accrescere la valenza attribuita all'attuale percezione della qualità dei consumatori che integra maggiormente aspetti legati alla sostenibilità e che corre lungo l'intera filiera del valore aggiunto.

⇒ *Adeguamento dell'art. 11 LAgr*

Promozione dello smercio

Nel settore della promozione dello smercio (art. 12) vengono innanzitutto precisate le possibilità della comunicazione non connessa a un prodotto e del lavoro di pubbliche relazioni sostenuto dalla Confederazione: il capoverso 2 sostituisce l'attuale

¹⁰⁸ Si fa riferimento alla definizione internazionale di sviluppo sostenibile, coniata nel 1987 dalla *Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo* nel rapporto Brundtland. Non è stata coniata, invece, alcuna definizione di «prodotto sostenibile» e «processo sostenibile». I prodotti o i processi sono sostenibili se contribuiscono alla realizzazione di obiettivi economici, ecologici e sociali di sviluppo sostenibile definiti da un Paese, in questo caso la Svizzera. A livello internazionale si parla piuttosto di prodotti ottenuti da sistemi di consumo e produzione sostenibili. Nel quadro del piano d'esecuzione di Johannesburg, adottato in occasione del Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile del 2002, il processo di Marrakech riunisce iniziative volontarie finalizzate a promuovere la sostenibilità del consumo e della produzione. Attualmente la Commissione dell'ONU per lo sviluppo sostenibile si sta adoperando affinché queste iniziative siano raggruppate in un programma quadro decennale sulle forme di consumo e produzione sostenibili, che potrebbe essere coordinato dal PNUA. La Svizzera s'impegna attivamente affinché questo programma quadro includa anche le forme di consumo e produzione sostenibili di prodotti agroalimentari, consentendo, così, di precisare a livello internazionale la valenza e la portata di questi concetti.

capoverso 3 la cui formulazione presentava sovrapposizioni di contenuto rispetto al capoverso 1 (promozione dello smercio vincolata al prodotto). Il capoverso 2 si limita alle pubbliche relazioni e alla comunicazione nel settore dei beni non commerciabili, ovvero, consente alla Confederazione di sostenere in maniera sussidiaria la comunicazione e le pubbliche relazioni concernenti le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura. Se la comunicazione di marketing riferita al prodotto è retta dal capoverso 1, in virtù del capoverso 2 può essere sostenuta la comunicazione sulle prestazioni d'interesse generale. In tal modo s'intende accrescere la consapevolezza sul fatto che l'agricoltura non produce soltanto generi alimentari, bensì fornisce altre prestazioni a favore della società e che, acquistando prodotti indigeni i consumatori sostengono il primario nella fornitura di tali prestazioni.

Il capoverso 3 dovrebbe disciplinare in modo più efficace il coordinamento dei diversi provvedimenti di promozione dello smercio promossi: la corrispondente disposizione nell'attuale capoverso 2 esorta esplicitamente gli attori privati nel settore della promozione dello smercio a coordinare le loro attività e a concordare direttive comuni per il marketing. Si è però constatato che la Confederazione deve avere la possibilità di intervenire attivamente in maniera puntuale se le categorie non riescono a garantire con le proprie forze un coordinamento sufficiente. Ad esempio, è stato necessario emanare a livello d'ordinanza disposizioni sull'identità visiva comune dei provvedimenti per la promozione dello smercio cofinanziati dalla Confederazione (Ordinanza del DFE del 23 agosto 2007¹⁰⁹ sull'identità visiva comune dei provvedimenti di comunicazione sostenuti dalla Confederazione per prodotti agricoli). Se del caso, la Confederazione deve poter provvedere a una comunicazione coordinata in Svizzera e all'estero.

⇒ *Adeguamento dell'articolo 12 capoversi 2 e 3 LAgr*

Contrassegni ufficiali

Anche l'articolo 14 viene modificato. La modifica riguarda la designazione dei prodotti che riveste un ruolo decisivo nella comunicazione dai produttori ai consumatori.

Siamo dell'opinione che la possibilità di rendere obbligatori *contrassegni ufficiali* può risultare necessaria nei casi in cui gli attori di mercato non sono in grado di soddisfare il bisogno d'informazione dei consumatori attraverso una designazione uniforme o quando la concorrenza tra rappresentanti delle stesse filiere del valore aggiunto azzerava il valore aggiunto. L'obbligatorietà per i contrassegni ufficiali sarebbe uno strumento idoneo a promuovere la credibilità e la trasparenza e anche in caso di eccedenze di marchi privati potrebbe aiutare i consumatori a compiere scelte mirate. Ai fini dell'armonizzazione della nostra legislazione con quella dell'UE può infine essere necessario prevedere una simile obbligatorietà per impedire ostacoli al commercio. L'introduzione di contrassegni obbligatori non esclude l'uso di marchi privati.

Siamo consapevoli del fatto che l'obbligatorietà di un contrassegno ufficiale rappresenti un evidente attacco alla libertà economica e che questo provvedimento possa essere attuato soltanto in casi sufficientemente motivati. Anche in questo caso il ruolo della Confederazione resta sussidiario: prima di tutto vanno sfruttati tutti i mezzi privati per disciplinare su base volontaria la designazione nell'interesse delle

cerchie dell'economia e dei consumatori. Le modalità per l'uso di un eventuale marchio obbligatorio sono concepite inoltre in modo tale che non siano discriminanti nei confronti dei produttori esteri. Devono rispettare gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera nell'ambito degli accordi bilaterali fra la Svizzera e l'UE e degli accordi dell'OMC.

⇒ *Adeguamento dell'articolo 14 cpv. 4 LAgr*

Panoramica delle proposte di modifica

Gli adeguamenti richiesti concernenti la promozione della qualità e dello smercio sono riassunti nella seguente tabella.

Tabella 10

Strumenti di promozione della qualità e dello smercio a confronto

Normativa vigente	PA 14–17
<i>Art. 2 LAgr</i> Nessun orientamento esplicito dei provvedimenti di politica agricola verso una strategia comune della qualità dell'intera filiera alimentare	Con l'orientamento verso una strategia comune della qualità dell'intera filiera alimentare l'agricoltura andrà maggiormente considerata come parte di una filiera del valore aggiunto a più livelli.
<i>Art. 10 LAgr</i> Qualora sia necessario per l'esportazione di prodotti, il Consiglio federale può emanare prescrizioni concernenti la qualità.	Il Consiglio federale può disciplinare prescrizioni concernenti la qualità inclusi i procedimenti di fabbricazione di prodotti, qualora sia necessario non soltanto per l'esportazione di questi prodotti ma anche per il rispetto di impegni internazionali assunti dalla Svizzera o di norme internazionali particolarmente importanti per l'agricoltura.
<i>Art. 11 LAgr</i> Sono concessi soltanto contributi per la partecipazione dei produttori ai servizi di assicurazione della qualità.	Oltre all'assicurazione della qualità ora possono essere sostenute anche iniziative collettive finalizzate a migliorare la qualità e l'efficienza dei processi di produzione lungo la filiera del valore aggiunto e a promuovere l'innovazione basata sui principi della sostenibilità.
<i>Art. 12 LAgr</i> Non viene precisato quale genere di relazioni pubbliche può essere sostenuto in caso di provvedimenti non connessi a un prodotto. Le organizzazioni attive nel settore della promozione dello smercio coordinano i loro provvedimenti ed elaborano direttive comuni, segnatamente per promuovere lo smercio a livello sovraregionale o all'estero.	Ai fini della promozione dello smercio, la Confederazione può sostenere anche la comunicazione concernente le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura. La Confederazione può provvedere al coordinamento, in Svizzera e all'estero, dei provvedimenti sostenuti.

Art. 14 LAgr

La Confederazione può definire simboli per le designazioni. Il loro uso è facoltativo.

Nuova base per elaborare le disposizioni in materia di designazione nel settore della sostenibilità (cfr. n. 2.2.2) e competenza del Consiglio federale a poter dichiarare obbligatori i contrassegni ufficiali come estremo rimedio.

Valutazione della soluzione proposta

L'adeguamento dell'articolo 2 rafforza la nostra intenzione di sostenere l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia comune della qualità. Abbiamo così tenuto conto dei lavori del settore e della mozione Bourgeois¹¹⁰ accolta dalle Camere. La maggior parte dei Cantoni e delle organizzazioni agrarie sostiene l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia della qualità e i relativi provvedimenti previsti nel progetto. Alcune organizzazioni delle arti e mestieri e dell'industria temono tuttavia nuovi interventi statali nel settore a valle e pertanto li respinge.

Se non venisse ampliato l'articolo 10, probabilmente la Svizzera verrebbe meno ai suoi obblighi internazionali e i nostri scambi internazionali di prodotti agricoli e trasformati, in particolare con l'UE, potrebbero essere messi in pericolo. Una tale disposizione risulta quindi indispensabile.

Il completamento dell'articolo 11 andrebbe a sostenere l'orientamento delle filiere del valore aggiunto verso la leadership qualitativa e i principi dello sviluppo sostenibile. Corrisponde alla direzione della strategia della qualità e viene quindi ampiamente sostenuto. Le richieste di diversi partecipanti alla consultazione, secondo cui gli obiettivi nel settore della qualità e della sostenibilità nel caso dell'articolo 11 siano da perseguire singolarmente e non necessariamente assieme, sono prese in considerazione. Si è tenuto conto anche della richiesta secondo la quale il ruolo di coordinamento non deve necessariamente competere all'organizzazione di categoria o a quella di produttori interessata.

Per sostenere la strategia della qualità e poter garantire la coerenza della comunicazione in caso di bisogno, la Confederazione deve, grazie ai completamenti dell'articolo 12, poter provvedere a una comunicazione coordinata in Svizzera e all'estero. Le modifiche dell'articolo 12 sono, nel complesso, accettate anche se singole organizzazioni agrarie temono una deroga al principio di sussidiarietà e vogliono pertanto mantenere la versione in vigore.

Nell'articolo 14 occorre inoltre offrire la possibilità di dichiarare obbligatori eventuali contrassegni ufficiali quale estremo rimedio. La proposta di prevedere la possibilità di contrassegni di qualità obbligatori ha suscitato pareri discordanti: un'ampia maggioranza delle organizzazioni contadine sostiene il progetto, mentre per lo più contrari si sono dichiarati i settori della trasformazione e del commercio. Le organizzazioni dei consumatori hanno opinioni divergenti.

¹¹⁰ 09.3612 Mo. Bourgeois, «Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera», 11 giugno 2009.

2.2.2

Consumo sostenibile

Normativa vigente e necessità d'intervento

Garantire uno sviluppo sostenibile nelle sue dimensioni ecologica, sociale ed economica è uno dei fondamenti dell'azione politica svizzera e quindi della politica agricola. Già oggi la produzione agricola svizzera si orienta ampiamente verso la sostenibilità, in particolare a livello ecologico. I prodotti sono ottenuti nel rispetto di condizioni che garantiscono una protezione efficace dell'ambiente. Lo dimostrano esempi come la produzione biologica, quella integrata o la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate. Nello sviluppo della politica agricola è tuttavia necessario reiterare gli sforzi per radicare ovunque i tre principi dello sviluppo sostenibile. A livello ecologico occorre ad esempio valorizzare le aziende che presentano bilanci ecologici positivi, che dimostrano tassi di emissione accettabili e producono secondo sistemi efficienti ed efficaci di sfruttamento delle risorse. A livello sociale, il gestore dovrebbe dimostrare di avere introdotto condizioni di lavoro particolari, come i contratti standard per i suoi operai, o di funzionare sulla base di un impegno regionale a monte e a valle della propria produzione. A livello economico, la ripartizione del valore aggiunto dovrebbe essere equa lungo tutta la filiera di produzione o contribuire sufficientemente al reddito del gestore. Cinque iniziative parlamentari sono state presentate dai Cantoni del Giura, di Ginevra, di Neuchâtel, del Vallese e di Vaud con la richiesta di vietare l'importazione di derrate alimentari prodotte in condizioni inaccettabili per quanto riguarda la protezione dell'ambiente o le condizioni sociali. Queste iniziative sono state respinte dal Parlamento che nel contempo ha trasmesso un postulato della CET-N¹¹¹. Il postulato chiede che il consumatore venga meglio informato in materia di sviluppo sostenibile. In risposta al postulato proponiamo un completamento dell'articolo 14 LAgr.

Anche a livello internazionale i lavori sul consumo sostenibile intendono incoraggiare lo sviluppo sostenibile per il tramite dei consumatori. La FAO e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUA) hanno elaborato un programma sui sistemi alimentari sostenibili che dovrebbe venire integrato nel programma sul consumo e sulla produzione sostenibili nel quadro della Commissione per lo sviluppo sostenibile sotto l'egida dell'ONU.

Nuova normativa proposta

La legislazione agricola dovrebbe essere adeguata per consentire una migliore valorizzazione di prodotti provenienti da un'agricoltura particolarmente rispettosa dello sviluppo sostenibile. Fra i diversi strumenti a disposizione della LAgr, la designazione dei prodotti, così come definita dall'articolo 14, è un mezzo efficace per rispondere alle attese dei cittadini e valorizzare i prodotti svizzeri agli occhi dei consumatori. Si propone pertanto di modificare l'articolo 14 capoverso 1 introducendo una nuova lettera in cui appare la nozione di sviluppo sostenibile. L'attuazione di questa nuova lettera *f* dovrebbe consentire di designare i prodotti provenienti da determinate aziende e filiere di produzione. Si tratta di un sistema volontario. Le esigenze saranno elaborate sulla base di provvedimenti già messi in atto da marchi esistenti e in collaborazione con gli ambienti interessati.

⇒ *Introduzione dell'articolo 14 capoverso 1 lettera f LAgr (nuovo)*

¹¹¹ 10.3627 Po. CET-N, «Sviluppo sostenibile. Ottimizzare l'informazione dei consumatori tramite marchi», 29 giugno 2010.

Valutazione della soluzione proposta

La politica e l'opinione pubblica richiedono una migliore informazione sul rispetto delle condizioni dello sviluppo sostenibile per i generi alimentari siano essi svizzeri o importati. Dai risultati della consultazione emerge che la preferenza va all'introduzione di una designazione su base volontaria anziché di un sistema vincolante. Sono state pertanto scartate le opzioni che prevedono una tassa sul CO₂, una dichiarazione negativa ai sensi dell'articolo 18 L'Agr, un divieto di importazione di certi prodotti o l'introduzione di un contratto standard obbligatorio e un salario minimo nell'agricoltura.

Diversi Cantoni, l'Unione svizzera dei contadini (USC) e alcune altre organizzazioni sostengono la nostra precedente intenzione di affrontare la tematica del consumo sostenibile. In base ai risultati della procedura di consultazione riteniamo che occorra proporre un completamento dell'articolo 14. In tal modo s'intende offrire la possibilità di emanare disposizioni in materia di designazione relative a determinate prestazioni nelle tre dimensioni della sostenibilità.

Il consumatore potrà quindi scegliere i prodotti che soddisfano determinati criteri in modo combinato. Lo scopo di una simile designazione è quello di consentire una scelta più consapevole da parte del consumatore e di favorire un consumo più responsabile senza per questo penalizzare i prodotti che non soddisfano questi criteri. Una tale modifica legislativa è quindi favorevole alla produzione agricola svizzera e persegue integralmente lo scopo della Svizzera di promuovere lo sviluppo sostenibile.

2.2.3 Osservazione del mercato

Normativa vigente e necessità d'intervento

La garanzia di un'adeguata trasparenza da parte di un osservatorio indipendente genera fiducia nei mercati delle derrate alimentari sempre più liberalizzati e volatili. L'UFAG monitora da anni i mercati agricoli più importanti (carne, prodotti di carne e insaccati; latte e latticini; uova e pollame; prodotti della campicoltura e loro prodotti trasformati; frutta e verdura e loro prodotti trasformati). Accanto ai prezzi ai diversi livelli commerciali, a seconda delle necessità vengono individuati anche i margini lordi, gli indici collettivi, benchmark e altri elementi. Tali informazioni vengono trasmesse regolarmente all'opinione pubblica. Le attuali basi giuridiche consentono di raccogliere direttamente dal mercato i dati rappresentativi e di lunga scadenza. Con l'avanzare della liberalizzazione aumentano le esigenze per quanto concerne l'entità e l'impostazione delle attività di osservazione, mentre diminuisce la disponibilità degli attori più importanti del mercato a contribuire alla trasparenza.

Nuova normativa proposta

L'osservazione dovrebbe continuare almeno nella stessa misura; la versione tedesca dell'articolo 27 capoverso 1 L'Agr non cambia, mentre quella francese viene adeguata al testo tedesco. In linea di massima respingiamo l'idea, emersa qua e là dalla consultazione, di indennizzare la fornitura di dati: le pubblicazioni sono liberamente accessibili al pubblico e le organizzazioni di categoria possono collaborare a impostare l'attività di osservazione.

⇒ *Art. 27 cpv.1 L'Agr (adeguamento del testo francese)*

Valutazione della soluzione proposta

Due Cantoni e numerose organizzazioni contadine nazionali e regionali chiedono proprio un rafforzamento dell'attuale attività di osservazione del mercato e in parte anche l'indennizzo della fornitura di dati.

Siamo consapevoli del fatto che proprio in mercati sempre più liberalizzati e volatili l'esigenza di trasparenza è maggiore. Come già nella PA 2011, per quanto riguarda l'osservazione del mercato abbiamo optato per una formulazione perentoria, affinché il monitoraggio possa essere eseguito a lunga scadenza in base a indicazioni di tempo e di oggetto. Per quanto riguarda la maggiore trasparenza pretesa da numerosi partecipanti alla consultazione (più livelli di mercato, più marchi, importazione ecc.) le norme attuali sono sufficienti. La divulgazione dell'evoluzione a lungo termine dei prezzi e dei margini lordi di un mercato ha in particolare un effetto preventivo. In presenza di persistenti distorsioni di mercato, le attuali possibilità di intervento giuridico in materia di concorrenza sono sufficienti.

2.2.4 Economia lattiera

Normativa vigente e necessità d'intervento

Nel 2010 la produzione di latte rappresentava il 23 per cento circa del valore della produzione dei beni agricoli (UST, Conto economico dell'agricoltura). Sempre nel 2010, delle circa 59 000 aziende svizzere gestite a titolo principale o accessorio 26 000 producevano latte commerciale (UST). Rispetto al 2000/02 la produzione di latte commercializzato è aumentata di circa il 7 per cento a 3,437 milioni di tonnellate circa. In questo lasso di tempo anche la produzione di burro e latte in polvere ha registrato una notevole crescita di oltre il 20 per cento. Questa evoluzione ha diverse cause: la tendenza verso prodotti lattieri poveri di grassi, l'introduzione nel 2009 della standardizzazione nel latte di consumo, la valorizzazione del latte rimasto dopo la fabbricazione del formaggio Emmentaler e l'accresciuta produzione lattiera. In seguito alla maggiore produzione di burro e allo smercio stagnante, dalla fine del 2008 gli stock di burro hanno talvolta toccato la soglia di 10 000 tonnellate.

Contratti di acquisto di latte

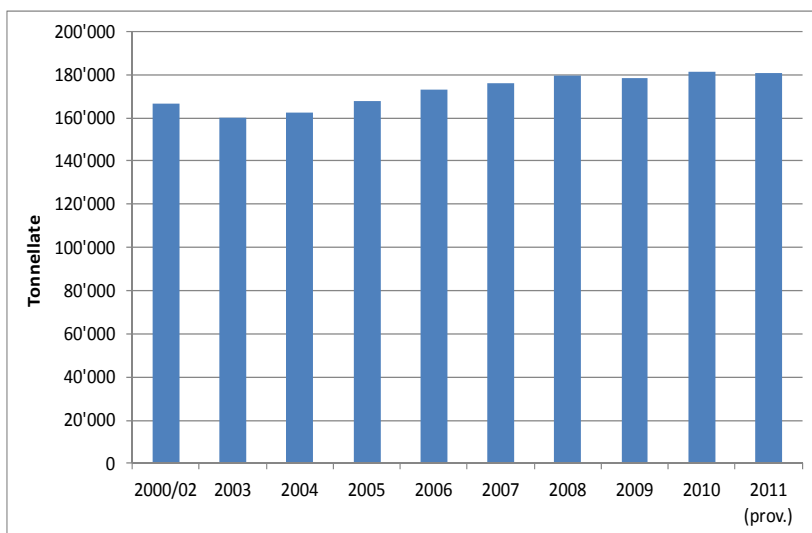
In virtù dell'articolo 36b LAgr, i produttori devono concludere con i loro primi acquirenti di latte un contratto d'acquisto che deve essere della durata minima di un anno e contenere almeno un accordo circa la quantità e i prezzi. Queste disposizioni (cpv. 1–3) sono applicabili fino al 30 aprile 2015 come misure di accompagnamento per uscire dal contingentamento. Trattandosi di contratti di diritto privato, la Confederazione non ha emanato ulteriori prescrizioni circa forma e contenuto. Su richiesta dell'Interprofessione Latte (IP Latte), il 31 agosto 2011 abbiamo dichiarato vincolanti, per coloro che non ne sono membri e fino al 30 aprile 2013, alcuni elementi del contratto standard per l'acquisto di latte. Questa cosiddetta estensione ai non membri si fonda sull'articolo 9 capoverso 1 LAgr. La forma scritta dei contratti, l'obbligo contrattuale per tutti i livelli fino alla lavorazione del latte e la segmentazione delle quantità di latte acquistato in tre categorie sono stati dichiarati vincolanti a complemento dell'articolo 36b LAgr. Con la nostra decisione abbiamo sostenuto l'ampia richiesta da parte del settore a favore di vincoli contrattuali più forti. Le diverse basi legali per i contratti d'acquisto di latte sollevano tuttavia alcune que-

stioni inerenti alle competenze e alle procedure e possono provocare conflitti normativi. Un'analisi di fondo appare quindi opportuna.

Supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati

La produzione casearia è molto importante per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera. Quasi la metà del volume di latte commercializzato (1,7 mio. t) finisce in questo canale di valorizzazione. Dal 2003 la produzione è costantemente cresciuta stabilizzandosi, nel 2010 e 2011, a 180 000 tonnellate annue di formaggio, di cui circa un terzo viene esportato principalmente nell'UE, in Canada e negli USA. Dal 1° giugno 2007 il commercio di formaggio tra la Svizzera e l'UE è completamente liberalizzato. Non vi sono più né dazi né contingenti doganali e quindi vige una situazione di concorrenza diretta tra formaggi elvetici ed europei. Nel 2010 la quota del formaggio svizzero sul consumo indigeno corrispondeva al 73 per cento. Per quanto riguarda il latte fresco, il burro, il latte in polvere e altri prodotti lattieri esiste ancora una sostanziale protezione alla frontiera con contingenti doganali ed elevati dazi al di fuori dei contingenti. Per compensare al meglio gli effetti di questo divario nella protezione doganale dei prezzi alla produzione di latte, la Confederazione versa un supplemento per il latte trasformato in formaggio. Il supplemento è versato per il latte di mucca, di pecora e di capra. Viene pagato per chilogrammo di latte trasformato in formaggio, indipendentemente dal tenore di grasso. Eccezionalmente il supplemento per il mascarpone è calcolato in base al tenore in grasso della panna trasformata. Dall'introduzione dei provvedimenti non vengono pagati supplementi per la fabbricazione di quark e gelatina di formaggio fresco, sebbene questi prodotti siano considerati formaggio ai sensi dell'articolo 36 dell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005¹¹² sulle derrate alimentari di origine animale.

¹¹² RS 817.022.108

Produzione di formaggio in Svizzera 2000–2011

Il supplemento per il foraggiamento senza insilati sostiene la posizione esclusiva delle specialità casearie ottenute con latte crudo. Per questi tipi di formaggio, come materia prima può essere impiegato soltanto latte di vacche alle quali non è somministrato insilato. Il supplemento per il foraggiamento senza insilati è versato soltanto per latte vaccino che viene trasformato in formaggio delle categorie di consistenza extra duro, duro e semiduro. Per il latte di pecora e di capra, attualmente il supplemento non è versato a causa del maggior sostegno per le pecore e capre lattifere mediante i contributi per animali da reddito che consumano foraggio grezzo.

Nel quadro della PA 2011 il Parlamento ha emanato disposizioni specifiche con gli articoli 38 capoverso 3 e 39 capoverso 3 LAg. Secondo queste disposizioni, nel periodo 2008–2011 il supplemento per il latte trasformato in formaggio, in linea di principio, doveva ammontare a 15 centesimi il chilogrammo e quello per il foraggiamento senza insilati a 3 centesimi il chilogrammo. Potevamo tuttavia adeguare l'ammontare del supplemento tenendo conto dell'evoluzione dei quantitativi e in funzione dei crediti stanziati, ma non è stato necessario poiché il Parlamento ha innalzato la corrispondente voce di bilancio.

Nuova normativa proposta

Gli articoli 30–36a, 40–42 e 167 LAg, nonché l'articolo 83 lettera s n.1 della legge del 17 giugno 2005¹¹³ sul Tribunale federale (LTF), in combinato disposto con l'articolo 167 LAg, sono divenuti obsoleti con lo smantellamento del contingenta-

¹¹³ RS 173.110

mento lattiero statale, la conclusione della fase transitoria dell'abbandono anticipato nonché la soppressione degli aiuti nel settore lattiero.

⇒ *Abrogazione degli articoli 30–36a, 40–42 e 167 LAg, nonché dell'articolo 83 lett. s.n. 1 LTF*

Per quanto riguarda l'abrogazione degli articoli 167 LAg e 83 LTF l'entrata in vigore è decisa dal nostro Collegio. Essa dipende dalla conclusione delle procedure in corso relative al contingentamento lattiero.

Contratti d'acquisto di latte

In base alla diffusa richiesta di normative statali per l'acquisto di latte emersa dalla consultazione, proponiamo un nuovo articolo 37. Questo sancisce che l'elaborazione di un contratto standard per l'acquisto e la vendita di latte crudo compete all'organizzazione di categoria del settore lattiero. Siamo convinti che il settore sia il più adatto a negoziare e a decidere quali siano gli elementi e le modalità necessari e applicabili nella pratica che un contratto standard per l'acquisto di latte debba contenere. Per questa ragione riteniamo adeguato che l'elaborazione di un contratto standard di acquisto di latte competa all'organizzazione di categoria. Dovremmo così soddisfare anche la premessa dell'articolo 8 capoverso 1 LAg secondo la quale le misure di solidarietà competono alle organizzazioni o ai settori. Stabilire un quadro valido a livello nazionale significa inserire nel contratto almeno le norme disciplinanti la durata contrattuale, le quantità, i prezzi e le modalità di pagamento. Sono elementi richiesti nel corso della consultazione e pertanto inseriti nel testo legislativo. Altri elementi come i termini di disdetta o una segmentazione delle quantità di latte potrebbero essere aggiunti. Non è assolutamente possibile per contro ostacolare la concorrenza mediante l'introduzione di ostacoli significativi. Impedire il cambiamento di organizzazione o di acquirente per un tempo prolungato, definire prezzi minimi, impedire l'accesso al mercato lattiero o limitare il numero delle parti contrattuali sono altrettanti esempi di intralcio alla concorrenza. Le esigenze poste all'organizzazione di categoria stessa e alla procedura decisionale nell'organizzazione sono identiche a quelle di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettere a–c LAg. Su richiesta dell'organizzazione di categoria possiamo dichiarare vincolante per tutti gli attori interessati (produttori, commercianti, valorizzatori) l'applicazione del contratto standard. Questa obbligatorietà generale corrisponde a quella dei contratti collettivi di lavoro e si è rilevata efficace in diversi settori. È una novità per il settore agricolo. Analogamente a quanto avviene con i contratti collettivi di lavoro, non conferiamo obbligatorietà generale a tutto il contratto standard, ma soltanto a quelle clausole che toccano direttamente gli acquirenti e i venditori di latte. Le trattative contrattuali restano di competenza delle parti interessate che negoziano liberamente quantità e prezzi. Trattandosi di contratti di diritto privato, tutte le controversie contrattuali devono essere composte davanti a tribunali civili. Se l'organizzazione di categoria non adotta alcuna decisione, siamo abilitati a emanare per un certo tempo disposizioni particolari per contratti di acquisto di latte. Prenderemo tuttavia in considerazione questa opzione con molta cautela e tenendo comunque conto delle discussioni condotte nel settore.

⇒ *Abrogazione degli articoli 36b e 43 capoverso 3 LAg*

⇒ *Introduzione dell'art. 37 LAg*

Supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati

In futuro dobbiamo poter stabilire un tenore minimo di sostanza grassa nel formaggio che dia diritto a un supplemento per il latte trasformato in formaggio. Questa competenza è inserita nell'articolo 38 capoverso 2 L'Agr dato che la formulazione precedente non consentiva di escludere il formaggio magro. Nell'ordinanza del 25 giugno 2008¹¹⁴ sul sostegno del prezzo del latte si prevede di stabilire un tenore di sostanza grassa nella sostanza secca di 150 g/kg. Di conseguenza, per la fabbricazione di formaggio magro non verranno più versati supplementi per il latte trasformato in formaggio. Non sono previste deroghe per determinati formaggi magri o per formaggi di pecora e di capra per evitare di vanificare l'obiettivo di questa nuova disposizione – quello cioè di mitigare l'incentivo per questa produzione. Analogamente dobbiamo poter determinare anche un tenore minimo di sostanza grassa nel formaggio che dia diritto a un supplemento per il foraggiamento senza insilati. A tal fine è necessario inserire nell'articolo 39 capoverso 2 L'Agr una specifica delega di competenza. Anche questo tenore di grasso nella sostanza secca deve attestarsi a 150 g/kg per tutti i formaggi. Per il formaggio di pecora e di capra delle categorie di consistenza extra duro, duro e semiduro occorre inoltre poter versare il supplemento per il foraggiamento senza insilati per parificare, nel quadro del sistema rivisto dei pagamenti diretti, tutti gli animali da reddito che consumano foraggio grezzo (cfr. n. 2.3). Per mettere in risalto questa intenzione occorre completare l'articolo 28 capoverso 2 L'Agr con il rinvio all'articolo 39 L'Agr. Rinunciamo a stabilire nella L'Agr l'ammontare dei supplementi.

Prevediamo inoltre di definire esaurientemente nell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte le materie prime per la caseificazione che danno diritto a un supplemento. Quindi unicamente il latte (latte intero, latte scremato e latte standardizzato) dà diritto ai supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati, come previsto dagli articoli 38 capoverso 1 e 39 capoverso 1 L'Agr. Di conseguenza per la panna che serve alla fabbricazione del mascarpone non possono più essere versati supplementi per il latte trasformato in formaggio. Inoltre, implicitamente si esclude che la fabbricazione di formaggio mediante il latte scremato in polvere, il latte intero in polvere o concentrati proteici dia diritto a un supplemento. In questi processi di fabbricazione non vi è più la garanzia che i valorizzatori trasferiscano correttamente i supplementi ai produttori pagando loro il latte a un prezzo più elevato. Conformemente alla nostra competenza sancita negli articoli 38 capoverso 2 e 39 capoverso 2 L'Agr, completeremo e preciseremo per il 1° gennaio 2014 il diritto ai supplementi nell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte.

Modello per i supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati

		2012	dal 2014
Diritto ai supplementi per il latte trasformato in formaggio	Materia prima	latte di vacca, di pecora e di capra panna per mascarpone	latte di vacca, di pecora e di capra materie prime da stabilire nell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte: latte intero, latte scremato, latte standardizzato
	Prodotto finito	Formaggio, senza quark e gelatina di formaggio	Formaggio, senza quark, senza gelatina di formaggio e senza formaggio magro
Diritto ai supplementi per il foraggiamento senza insilati	Materia prima	latte di vacca nessun foraggiamento degli animali con insilati	latte di vacca, di pecora e di capra nessun foraggiamento degli animali con insilati materie prime da stabilire nell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte: latte intero, latte scremato, latte standardizzato
	Prodotto finito	formaggio extra duro, duro e semiduro	formaggio extra duro, duro e semiduro

⇒ *Adeguamento degli art. 28 cpv. 2, 38 cpv. 2 e 39 cpv. 2 LAg*

⇒ *Abrogazione degli art. 38 cpv. 3 e 39 cpv. 3 LAg*

Valutazione della soluzione proposta

Con la proposta di un nuovo articolo 37 LAg relativo ai contratti di acquisto del latte è possibile tenere conto delle richieste di numerose organizzazioni contadine e Cantoni espresse nel corso della consultazione. Riteniamo opportuno che sia il settore stesso a decidere un contratto standard per l'acquisto del latte. In seguito possiamo sostenere l'attuazione dei contratti rendendoli obbligatori per tutti gli attori. Il nuovo articolo definisce più chiaramente le competenze e le procedure e risolve i conflitti normativi fra gli articoli 8 e 9 LAg da una parte e l'articolo 36b LAg dall'altra. Per gli altri settori resta ancora possibile chiedere al Governo in forza dell'articolo 9 LAg un'estensione dei contratti ai non membri. Per stabilizzare durevolmente il mercato è per il momento necessaria una normativa speciale per il settore lattiero. Alla scadenza delle quote lattiere, anche l'UE prevede di prescrivere contratti di fornitura per il mercato lattiero con contenuti minimi (prezzi, quantità, durata contrattuale).

Stabilire un tenore minimo di grasso per il versamento del supplemento per il latte trasformato in formaggio e quello per il foraggiamento senza insilati riduce l'incentivo a fabbricare formaggi magri e a vendere le eccedenze di sostanze grasse come panna o burro. Possiamo in tal modo soddisfare la richiesta di una buona parte dei Cantoni, di numerose organizzazioni agricole e dell'economia lattiera nonché di

Fromarte. Il tenore minimo di grasso per i supplementi per il latte trasformato in formaggio e il foraggiamento senza insilati deve essere identico. Per i valorizzatori non risulta un dispendio supplementare per la notificazione dei loro dati sul latte alla TSM Fiduciaria Sarl (TSM). Per adempiere le nuove disposizioni l'UFAG dovrà per contro affrontare un lieve carico di lavoro supplementare per le ispezioni che potrà essere smaltito con le attuali risorse.

Rinunciamo a stabilire l'importo dei supplementi nonostante la richiesta fatta in tal senso da parte di numerosi Cantoni e organizzazioni contadine per il fatto che in nessun altro settore della LAgr è stato fissato un determinato importo per un aiuto finanziario o un pagamento diretto. L'importo del supplemento si conforma inoltre al credito approvato dal Parlamento e ai volumi di produzione casearia stimati preventivamente. Stabiliremo i supplementi in base a questi due parametri. Di conseguenza il Parlamento ha la possibilità di controllare ogni anno l'importo dei supplementi. Il limite di spesa richiesto per la produzione e lo smercio prevede di destinare al settore lattiero 296 milioni di franchi all'anno. Con questo importo sarà possibile versare un supplemento per il latte trasformato in formaggio di 15 ct./kg e un supplemento per il foraggiamento senza insilati di 3 ct./kg per il periodo 2014–2017. In tal modo viene soddisfatta una rivendicazione espressa da ampie cerchie nella consultazione. Il nostro Collegio si riserva la possibilità di ridurre in modo corrispondente il supplemento per il latte trasformato in formaggio, in particolare se in questo periodo dovesse migliorare la situazione nel settore dello smercio dei formaggi, attualmente difficile a causa del franco forte (cfr. n 4.5.2). In compenso, sarebbe possibile aumentare il supplemento per il foraggiamento senza insilati.

2.2.5 Produzione animale

Normativa vigente e necessità d'intervento

Nel 2010 la produzione di animali da macello rappresentava il 27 per cento circa del valore della produzione dei beni agricoli (UST, Conto economico dell'agricoltura). Sempre nel 2010, delle circa 59 000 aziende svizzere gestite a titolo principale o accessorio, 41 000 deteneva bestiame bovino, circa 8800 bestiame suino e 9 800 bestiame ovino. Data la stabilità dell'effettivo di bovini, nel 2010 la produzione di carne bovina è stata pressapoco analoga a quella media degli anni 2000/02. Nello stesso lasso di tempo è aumentata la carne di maiale (+8 %) e quella di pollame (+34 %).

Produzione nell'arco di un decennio

Prodotto	Dati	2000/02	2010	2000/02–2010 [%]
Carne di manzo	t PM	110 111	111 216	1,0
Carne di vitello	t PM	34 202	31 673	-7,4
Carne di maiale	t PM	231 645	249 470	7,7
Carne di pecora	t PM	5 787	5 477	-5,4
Carne di capra	t PM	534	498	-6,7
Carne di cavallo	t PM	1 164	748	-35,7
Carne di pollame	t PM	51 130	68 712	34,4

Fonti: Proviande e Aviforum, PM = peso alla macellazione

Effettivi massimi

Dal 1° luglio 2011, in Svizzera è vietato somministrare ai suini sottoprodotti di macelli e macellerie e resti di cibo. In tal modo si garantisce l'equivalenza tra le disposizioni della legislazione veterinaria a livello svizzero e nell'UE. La nostra competenza di rilasciare autorizzazioni eccezionali per gli effettivi massimi consentiti in aziende che utilizzano sottoprodotti di macelli e macellerie può essere stralciata. Resta invariata la possibilità di deroga per le aziende che somministrano sottoprodotti di aziende di trasformazione del latte e di prodotti alimentari. I sottoprodotti di origine animale che potranno ancora essere somministrati saranno stabiliti, come finora, dalla legge del 1° luglio 1966¹¹⁵ sulle epizootie (LFE) e dall'ordinanza del 25 maggio 2011¹¹⁶ concernente l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale (OESA).

Disciplinamento dell'importazione di carne

Nel 2010, la produzione di carne svizzera è riuscita a coprire l'80 per cento del consumo. La quota di consumo indigeno per tutte le categorie di carne è rimasta praticamente invariata rispetto alla media degli anni 2000/02. Le importazioni di carne, nel 2010, hanno superato le 97 000 tonnellate e le esportazioni si sono attestate a 4 500 tonnellate circa. Nella tabella seguente sulle importazioni di carne sono evidenziate sia quelle che fanno parte di contingenti doganali sia quelle che non vi fanno parte.

¹¹⁵ RS 916.40

¹¹⁶ RS 916.441.22

Importazione di carne e quota di consumo indigeno nell'arco di un decennio

Prodotto	Importazioni di carne			Quota di consumo indigeno	
	2000/02 t	2010 t	2000/02–2010 %	2000/02 %	2010 %
Carne di manzo	7 854	18 891	140,5	90,3	84,3
Carne di vitello	1 115	746	–33,1	96,0	98,4
Carne di maiale	9 753	12 765	30,9	94,2	94,5
Carne di pecora	6 940	5 750	–17,1	39,3	42,2
Carne di capra	358	304	–15,1	54,8	56,7
Carne di cavallo	4 117	4 872	18,3	13,1	7,5
Carne di pollame	42 770	53 933	26,1	42,8	50,3

Fonte: DGD e Proviande

La ripartizione dei contingenti di carne è stata completamente rivista nel quadro della PA 2007. A partire dal 2005 i criteri determinanti al fine del calcolo della prestazione all'interno del Paese (macellazioni di animali indigeni, acquisti di lombi, numero di animali commercializzati) sono stati progressivamente sostituiti dalla vendita all'asta. In virtù dell'articolo 48 LAgr, dal 2007 praticamente tutti i contingenti doganali di carne sono oggetto di bandi pubblici e vengono messi all'asta. Per il 10 per cento del contingente doganale di carne di animali delle specie bovina (senza muscoli preparati) e ovina, ai fini della ripartizione è determinante la prestazione all'interno del Paese precedentemente fornita. Tale quota è riservata agli acquirenti che acquistano all'asta sui mercati pubblici sorvegliati bestiame da macello. I ricavi della vendita all'asta, nella media 2007–2010, hanno toccato 180 milioni di franchi l'anno, di cui 23 milioni circa ottenuti da specialità di carne e insaccati, messi all'asta già dal 1997. Nel dibattito parlamentare abbiamo illustrato la destinazione dei nuovi ricavi dalle vendite all'asta (senza quelli provenienti da specialità di carne e insaccati), stimati, nel messaggio sulla Politica agricola 2007, a 150 milioni di franchi l'anno circa: di questi, 100 milioni di franchi sono stati utilizzati nel quadro del freno all'indebitamento, onde evitare una riduzione del limite di spesa per l'agricoltura, e sono stati convogliati nel bilancio generale della Confederazione, mentre 50 milioni di franchi circa vengono impiegati per coprire una parte dei costi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale. I pagamenti vanno direttamente ai macelli (circa 30 mio. fr.) e ai detentori di bovini, promuovendo quindi anche un efficace controllo del traffico di animali.

A seguito del dibattito sulla mozione Büttiker «Nuovo sistema d'importazione per la carne»¹¹⁷ in Consiglio degli Stati, il DFE ha incaricato un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti del settore, di elaborare proposte volte a ottimizzare il sistema d'importazione per la carne. Questo gruppo di lavoro ha terminato il suo rapporto nell'ottobre 2010¹¹⁸. In esso propone di reintrodurre la ripartizione dei contingenti doganali secondo i criteri della prestazione all'interno del Paese, per esempio il

¹¹⁷ 09.3547 Mo. Büttiker, «Nuovo sistema d'importazione per la carne», 10 giugno 2009.

¹¹⁸ Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti.

numero di animali macellati. I rappresentanti dei produttori hanno vincolato il loro sostegno al cambiamento del sistema d'importazione alla condizione che non vengano ridotti i mezzi finanziari garantiti dalla Confederazione all'agricoltura.

Misure di valorizzazione per le uova

Per finanziare i provvedimenti di valorizzazione a favore delle uova svizzere la Confederazione può versare contributi in virtù dell'articolo 52 lettera b LAgr. Da anni, in caso di eccedenze stagionali, vengono sostenute azioni di spezzatura di uova di consumo, destinate alla fabbricazione di prodotti a base di uova, e di vendita a prezzo ridotto nel commercio al dettaglio. Le misure di valorizzazione per il mercato delle uova sono state analizzate dal PFZ¹¹⁹ nel 2002. Lo studio attribuisce alle azioni di spezzatura e di vendita a prezzo ridotto un certo effetto stabilizzante sui prezzi alla produzione. Questi provvedimenti vengono attuati soprattutto dopo Pasqua (scarsa domanda di uova). Nel 2010 sono stati stanziati 2 milioni di franchi per provvedimenti di valorizzazione.

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

Contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale

In virtù dell'articolo 62 capoverso 1 LFE, in relazione alle misure ordinate per sradicare l'encefalopatia spongiforme bovina (ESB), la Confederazione può, entro i limiti dei crediti stanziati, concedere contributi per i costi di eliminazione dei sottoprodotti di origine animale. Questo articolo di legge costituisce la base dell'ordinanza del 10 novembre 2004¹²⁰ concernente l'assegnazione di contributi ai costi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale (SOA). Attraverso il divieto di somministrare proteine di origine animale agli animali da reddito a seguito dell'ESB, è stata posta una condizione che genera maggiori costi, cofinanziati dalla Confederazione. Per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale vengono stanziati circa 50 milioni di franchi l'anno. Il finanziamento di queste uscite nella PA 2007 ha potuto essere motivato con i ricavi supplementari della vendita all'asta dei contingenti doganali di carne. Siccome il versamento di contributi per lo smaltimento è vincolato alla corretta notifica alla banca dati sul traffico di animali da parte dei detentori di animali, questo tipo di contributo serve anche a instaurare una certa disciplina nell'effettuare le notifiche e di conseguenza a garantire un elevato livello di tracciabilità.

Nuova normativa proposta

Effettivi massimi

Dato il divieto di somministrare sottoprodotti di macelli e macellerie non ci è più concesso accordare autorizzazioni eccezionali per effettivi massimi. Questa possibilità può quindi essere stralciata dall'articolo 46 capoverso 3 lettera b LAgr.

⇒ *Adeguamento dell'articolo 46 capoverso 3 lettera b LAgr*

¹¹⁹ Koch B. e Rieder P. (2002): Staatliche Marktinterventionen unter besonderer Berücksichtigung vertikaler Vertragsproduktion. Parte IV: Eiermarktanalyse. PF Zurich.

¹²⁰ RS 916.407

Misure di valorizzazione per le uova

Non essendo in vigore, ormai da anni, alcuna misura per il mercato delle uova fondata sull'articolo 52 lettera a L'Agr, tale disposizione può essere abrogata. L'articolo 52 L'Agr va dunque riformulato in modo tale che non abbia tuttavia ripercussioni sui provvedimenti di sgravio sanciti a livello di ordinanza.

⇒ *Adeguamento dell'art. 52 L'Agr*

Contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale

Il sostegno del settore del bestiame da macello e della carne attraverso contributi per lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale per un ammontare di circa 50 milioni di franchi l'anno si è rivelato efficace. È opportuno fare in modo che esso non sia più legato solamente a provvedimenti di sgravio ordinati concernenti l'ESB, bensì possa venir concesso anche in altre situazioni straordinarie concernenti la legislazione sulle epizootie, che generano disposizioni costose per lo smaltimento di SOA. Da un lato, vi sono, infatti, altre epizootie che potrebbero comportare restrizioni o divieti nell'impiego di SOA, dall'altro è prevedibile che rimarranno in vigore restrizioni o divieti nel foraggiamento mediante SOA nonostante l'ESB sia praticamente (quasi) debellata. Affinché la base legale possa coprire tutte le diverse situazioni inerenti alla legislazione sulle epizootie, deve essere inserita in una disposizione che non sia più focalizzata unicamente sull'ESB. La situazione attuale con provvedimenti ordinati per lo smaltimento è da considerare straordinaria, poiché provoca elevati costi supplementari in confronto alla situazione prima del divieto di somministrare proteine di origine animale agli animali da reddito. La norma deve essere pertanto trasferita dall'articolo 62 all'articolo 45a LFE. Il mantenimento della base legale per i contributi per lo smaltimento è importante anche per garantire l'efficienza del controllo del traffico di animali. L'incentivo finanziario per i detentori di animali affinché provvedano alla corretta notifica nella banca dati sul traffico di animali ha dato buoni frutti. Il capoverso 6 non viene trasferito all'articolo 45a LFE, poiché i tre Uffici federali (UFSP, UFAG e UFV) hanno pubblicato il programma dei provvedimenti già nel 2004, adempiendo tale mandato.

⇒ *Trasferimento dell'art. 62 LFE all'art. 45a LFE e relativo adeguamento*

Valutazione della soluzione proposta

Una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha condiviso la nuova formulazione dell'articolo 46 capoverso 3 lettera b L'Agr riconoscendo che essa è la logica conseguenza del divieto di somministrare sottoprodotti di macelli e macellerie.

Dalla consultazione è emerso un grande sostegno da parte delle cerchie interessate per la principale proposta del gruppo di lavoro «sistema d'importazione per la carne» (nuova prestazione supplementare all'interno del Paese del 50 % per carne di manzo, vitello e pecora e del 33 % per carne di pollame, cavallo e capra nonché muscoli di manzo) con tuttavia frequenti riserve qualora l'attuazione della proposta avrebbe comportato una diminuzione del credito per l'agricoltura. Siamo convinti che per ragioni di politica della concorrenza e di economia pubblica l'attuale vendita all'asta dei contingenti doganali di carne continui ad essere il miglior sistema per distribuire i contingenti doganali di carne. Una reintroduzione parziale della prestazione all'interno del Paese quale criterio per ripartire i contingenti doganali limiterebbe di nuovo sensibilmente la concorrenza e comporterebbe per il mercato rendite

indesiderate sulle importazioni che vanno a carico di produttori e consumatori. Dato che la maggior parte degli animali, come ad esempio pollame e bovini, viene macellata in pochissime grandi aziende, se il numero di macellazioni fungesse da criterio per la prestazione all'interno del Paese le importazioni si concentrerebbero fortemente in tali aziende. Siamo dell'opinione che con la reintroduzione della prestazione all'interno del Paese, le minori entrate nelle casse della Confederazione derivanti dalla vendita all'asta debbano essere compensate dalle uscite. È la logica conseguenza delle decisioni di politica finanziaria (rinuncia a ridurre le uscite per l'agricoltura e nuovi contributi per lo smaltimento) che sono state adottate nella PA 2007 con l'introduzione delle vendite all'asta. Nel caso di una reintroduzione della prestazione all'interno del Paese, dovremmo diminuire innanzitutto i contributi per lo smaltimento destinati ai macelli e ai detentori di bovini e, secondariamente, altre spese per la produzione animale.

Dalla consultazione è emerso un consenso per la nuova formulazione dell'articolo 52 LAgr. Alcune organizzazioni auspicano tuttavia una formulazione vincolante che ci obblighi a versare i contributi. Come nel caso di altri tipi di aiuto finanziario, rinunciamo però a una tale formulazione nella LAgr. I mezzi finanziari per il mercato delle uova per gli anni 2014–2017 sono previsti nel limite di spesa per la produzione e lo smercio nel settore della produzione animale.

Tutte le organizzazioni e i Cantoni che si sono espressi durante la consultazione sono generalmente d'accordo con il trasferimento dell'articolo 62 all'articolo 45a LFE. Molti Cantoni e organizzazioni chiedono tuttavia contributi di smaltimento per altre categorie di animali e per altri provvedimenti concernenti la legislazione sulle epizootie. Il trasferimento non dovrebbe tuttavia comportare un potenziamento degli aiuti finanziari ma dovrebbe unicamente abolire il contesto relativo all'ESB. Dato che la proposta di modifica è strettamente connessa alla legislazione agricola (p.es. art. 45a cpv. 5 LFE) è opportuno trattarla nella PA 14–17 e non nel quadro dell'attuale revisione della legge sulle epizootie. Abbiamo adottato il relativo messaggio¹²¹ il 7 settembre 2011. Insieme al presente messaggio abbiamo adottato un rapporto in adempimento al postulato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 13 novembre 2009¹²². Il rapporto giunge alla conclusione che per il sostegno della Confederazione all'eliminazione dei SOA l'ammontare massimo attuale di 48 milioni di franchi annui continui ad essere fundamentalmente adeguato.

2.2.6 Produzione vegetale

Normativa vigente e necessità d'intervento

Le modifiche apportate alla politica agricola dal 1999 hanno accresciuto la concorrenza nella produzione vegetale e nella trasformazione dei settori a valle. La graduale riduzione dei prezzi soglia degli alimenti per animali e l'eliminazione degli elementi di protezione industriale per alimenti composti hanno contribuito a rendere più competitiva la produzione animale. Le aliquote di dazio sui cereali trasformati destinati all'alimentazione umana che vanno oltre (escalation dei dazi) la protezione

¹²¹ FF 2011 6287

¹²² 9.041 Po. Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, «Contributi per l'eliminazione dei rifiuti derivanti dal bestiame bovino e dal bestiame minuto (misure contro l'ESB)», 13 novembre 2009.

doganale dei cereali (materia prima) sono state ridotte. Quelle per le farine e la semola destinate all'alimentazione umana si calcolano a partire dall'imposizione doganale delle materie prime, dai valori di resa e dal dazio supplementare. Il mandato di trasformazione delle barbabietole da zucchero è stato sostituito da un sostegno diretto ai produttori sotto forma di contributi di coltivazione. I mandati di trasformazione per i semi oleosi e le patate sono stati abrogati. Grazie a questi provvedimenti la produzione segue ancora più marcatamente le leggi di mercato e la cooperazione all'interno della filiera del valore aggiunto ha assunto maggiore importanza.

L'economia vitivinicola si muove in un contesto caratterizzato da un mercato molto più aperto in seguito al raggruppamento, concluso nel 2001, dei contingenti per l'importazione di vino rosso e bianco. L'orientamento del settore verso vini di qualità e il sostegno della Confederazione accordato a tempo determinato per la riconversione delle varietà di vite hanno determinato un ulteriore aumento del valore di produzione dal 2008. Le sovvenzioni all'esportazione, volte a stabilizzare i mercati, soprattutto quelli di mele e pere, sono state abolite a fine 2009. Da diversi anni è in atto un adeguamento del settore frutticolo alla nuova situazione di mercato, soprattutto attraverso la modernizzazione delle colture e la riduzione delle superfici. Per la maggior parte della produzione vegetale la protezione doganale resta alta e ciò rende questo strumento un elemento fondamentale dei disciplinamenti dei mercati.

Disciplinamenti di mercato dei cereali

I suini, il bestiame bovino e il pollame consumano ogni anno circa 1,4 milioni di tonnellate di alimenti composti a base prevalentemente di cereali a elevato contenuto calorico e da sottoprodotti ad alto apporto proteico. La flessione della produzione indigena di cereali da foraggio implica, con una produzione animale leggermente in crescita, un aumento delle importazioni di alimenti per animali (cfr. n. 1.1.2). Nel 2010 si sono rese necessarie importazioni supplementari di cereali da foraggio per circa 400 000 tonnellate, nonché di residui della produzione di olio vegetale per circa 420 000 tonnellate (di cui 280 000 tonnellate di pannelli di soia). Oltre a prodotti della campicoltura con un'elevata densità di sostanze nutritive, nel 2010 sono state importate oltre 150 000 tonnellate di fieno.

Nel settore foraggero si applica il sistema del prezzo soglia con aliquote di dazio variabili. D'intesa con il DFE stabiliamo il prezzo di riferimento (prezzi soglia e valori indicativi d'importazione) dei singoli prodotti. I tributi doganali specifici per le varie merci sono dati dalla differenza tra i prezzi d'importazione franco frontiera e i prezzi di riferimento. In virtù dell'articolo 20 L'Agr, spetta all'UFAG stabilire, di norma ogni tre mesi, le aliquote di dazio adeguate all'andamento dei prezzi delle merci. Per accrescere la competitività del settore dell'allevamento, dal 2005 il livello dei prezzi dei cereali da foraggio è stato ridotto di 10 franchi il quintale mediante l'aggiustamento dei prezzi di riferimento della protezione doganale e dal 1° luglio 2011 le aliquote di dazio non contengono più elementi di protezione industriale.

Nonostante il calo dei prezzi di mercato dettato dalla riduzione dei prezzi di riferimento a favore della produzione animale sia stato compensato parzialmente mediante pagamenti diretti più elevati, da anni ormai la superficie coltivata a cereali da foraggio è in calo. Da un lato vi ha contribuito lo sviluppo degli insediamenti e delle infrastrutture e, dall'altro, viene data la preferenza ad altre colture per ragioni di redditività o di impostazione dell'azienda. Negli ultimi anni i semi oleosi, le barba-

bietole da zucchero e in particolare anche la foraggicoltura (prati artificiali, grano-turco da silo e verde) hanno conquistato parecchie superfici¹²³.

Il fabbisogno annuo di cereali panificabili ammonta a 450 000 tonnellate circa. Sebbene le superfici messe a cereali panificabili negli ultimi dieci anni abbiano subito una riduzione del 10 per cento, toccando quota 86 300 ettari¹²⁴, si registrano eccedenze di cereali panificabili in considerazione dell'aumento del rendimento, delle condizioni meteorologiche medie e delle importazioni conformemente al contingente doganale. Di conseguenza, la Federazione svizzera dei produttori di cereali (FSPC) declassa cereali panificabili da impiegare come foraggio, provvedendo, a proprie spese, a una misura di sgravio del mercato. Si può constatare che la superficie attualmente coltivata a cereali panificabili in Svizzera è sufficiente per coprire il fabbisogno se le condizioni meteorologiche non riservano sorprese.

A seconda dei prezzi sui mercati internazionali e della qualità dei cereali panificabili prodotti in Svizzera, il contingente doganale di cereali panificabili di 70 000 tonnellate verrà richiesto in misura differente. La sua liberazione avviene in quattro tranche e le quote di contingente sono ripartite in base all'ordine d'entrata delle domande di sdoganamento alla frontiera. Data la crescente volatilità dei prezzi, l'aliquota di dazio del contingente e il contributo al fondo di garanzia, che non può superare 23 franchi il quintale, vengono verificati trimestralmente. L'imposizione doganale sui cereali trasformati destinati all'alimentazione umana (farina) è vincolata alla corrispondente materia prima attraverso valori di resa e un dazio supplementare pari a 20 franchi il quintale. Le importazioni fuori contingente sono tassate in base a un'aliquota di dazio fuori contingente pari a 76 franchi il quintale. In analogia alla riduzione dei prezzi soglia dei cereali da foraggio, dal 2005 anche l'aliquota di dazio del contingente è stata diminuita di 10 franchi il quintale. Questa riduzione della protezione doganale è stata parzialmente compensata attraverso aumenti dei contributi supplementari per i terreni coltivati aperti e le colture perenni.

In linea di principio, il Parlamento fissa le aliquote di dazio, ma in determinati casi è l'Esecutivo ad averlo autorizzato. Conformemente all'articolo 10 capoverso 3 della legge del 9 ottobre 1986¹²⁵ sulla tariffa delle dogane (LTD), possiamo delegare al DFE la competenza di fissare le aliquote di dazio, se le condizioni di mercato richiedono adeguamenti frequenti. Le aliquote di dazio per lo zucchero e i cereali destinati all'alimentazione umana sono fissate secondo le modalità di calcolo definite dal DFE rispettivamente negli articoli 5 e 6 dell'ordinanza del 26 ottobre 2011¹²⁶ (OIAgr) sulle importazioni agricole. Mensilmente l'UFAG verifica le aliquote di dazio sullo zucchero secondo le disposizioni e, purché siano adempite le condizioni, propone al DFE di adeguarle. Nel caso dei cereali destinati all'alimentazione umana si procede alla verifica standardizzata e, sempreché i criteri siano rispettati, alla richiesta di adeguamento al DFE, su base trimestrale. A garanzia della massima prevedibilità e continuità, le modalità di calcolo sono state fissate nell'OIAgr. Le rigide disposizioni e la trasparenza garantita, limitano il margine di manovra nel calcolo delle aliquote di dazio soggette a frequenti adeguamenti a seconda dell'evoluzione dei prezzi delle materie prime o dei tassi di cambio.

¹²³ Rapporto agricolo 2011 dell'UFAG, Allegato A3. Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2011.

¹²⁴ Rapporto agricolo 2011 dell'UFAG, Allegato A3.

¹²⁵ RS 632.10

¹²⁶ RS 916.01

Contributi di coltivazione nella campicoltura

La Confederazione versa un contributo di coltivazione di 1 000 franchi per ettaro per la produzione di semi oleosi e leguminose a granelli al fine di assicurare un approvvigionamento adeguato di oli vegetali e proteine indigeni. Negli ultimi anni la protezione doganale per gli oli commestibili ha subito soltanto modifiche di poco conto sotto forma di un nuovo calcolo della differenza fra oli commestibili grezzi e raffinati. Sebbene la riduzione dei prezzi soglia nel settore foraggero abbia influito sui prezzi dei panelli da pressatura, colza e girasoli sono colture economicamente attrattive anche per i prezzi costantemente elevati sui mercati internazionali. Con la revoca del mandato di trasformazione dei semi oleosi, la Federazione svizzera dei produttori di cereali (FSPC) ha introdotto un sistema di compensazione dei prezzi che persegue una compensazione fra le specie e gli impieghi. Le leguminose a granelli ricche di proteine destinate alla produzione di foraggio hanno perso attrattiva economica in favore dell'allevamento a causa della protezione doganale. Benché i piselli ad alto tenore proteico, favette e lupini diano diritto a un contributo di coltivazione, la superficie coltivata raggiunge complessivamente soltanto i 4000 ettari circa.

Anche la moltiplicazione di tuberi-seme di patate nonché di sementi di mais e piante foraggere viene promossa con un contributo di coltivazione di 1000 franchi per ettaro. La promozione garantisce, da un lato, la produzione di materiale vegetale e sementi di alta qualità e, dall'altro, la preservazione delle conoscenze tecniche nel campo della moltiplicazione.

In seguito alla riforma del mercato dello zucchero attuata nell'UE negli anni 2006–2009 e alla rinuncia, concordata nel Protocollo 2, a provvedimenti di compensazione dei prezzi («soluzione doppio zero») per lo zucchero contenuto in prodotti di trasformazione, il livello del prezzo dello zucchero è sceso sia nell'UE sia in Svizzera. A parziale compensazione dell'allora previsto calo dei prezzi sarà versato un contributo di coltivazione delle barbabietole da zucchero di 1900 franchi all'ettaro. Per le superfici nella zona economica estera coltivate per tradizione familiare le aliquote dei contributi di coltivazione ammontano al 75 per cento delle aliquote all'interno del Paese. I pagamenti diretti versati dall'UE per le superfici gestite per tradizione familiare sono dedotti dai contributi di coltivazione.

Materie prime rinnovabili per usi tecnici

La Confederazione può versare contributi per la produzione di piante che possono essere utilizzate quali materie prime al di fuori della produzione di derrate alimentari e di alimenti per animali, nonché per la trasformazione di materie prime, che possono servire anche come derrate alimentari. Nonostante i contributi di coltivazione stanziati, la competitività delle colture da fibra indigene è scarsa e il loro raccolto può essere impiegato solo a basso valore aggiunto, ad esempio come combustibile, materiale per lettiera o copertura. Nel corso di un decennio la superficie coltivata a miscanto pluriennale è diminuita dell'11 per cento a 230 ettari. Nel settore della trasformazione delle materie prime rinnovabili le innovazioni auspiccate non sono state realizzate. Temporaneamente erano riconosciuti come impianti pilota e di dimostrazione gli impianti per la produzione di estere metilico di colza, miscele di carburanti costituite da componenti minerali e rinnovabili, olio vegetale come carburante, lubrificanti e materiali di processo. Dato che, contrariamente alla maggior parte degli usi alimentari (per persone e animali), i prodotti vegetali destinati ad un uso tecnico usufruiscono soltanto in minima parte della protezione doganale e i

prezzi sul mercato di massa senza possibilità di differenziare i prodotti risultano inferiori, sarebbero necessari aiuti di diversa portata per affermare una produzione a partire da materie prime indigene. Uno studio condotto nel 2007¹²⁷ ha concluso che i contributi di coltivazione e quelli di trasformazione di materie prime rinnovabili sono strumenti poco efficaci.

Riconversione varietale nella viticoltura

Nel quadro della PA 2007 è stato decretato il sostegno di misure di riconversione varietale della superficie viticola svizzera. All'epoca si stimava una superficie eccedentaria pari a 500–1000 ettari coltivati a Chasselas e Müller-Thurgau. La misura era finalizzata a sostenere l'estirpazione delle vigne e la loro sostituzione, su decisione dei viticoltori, con specialità bianche o con varietà di vitigni rossi. L'articolo 66 stabilisce che i contributi possono essere versati fino a fine 2011.

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

Colture ortofrutticole innovative

Dal 2004 (PA 2007) sono state sostenute le iniziative collettive di produttori che diversificano la propria attività dedicandosi a colture ortofrutticole perenni, per le quali non vige alcuna protezione doganale. Il versamento di contributi fino a concorrenza del 30 per cento dell'investimento nel capitale vegetale è limitato a fine 2011 giusta l'articolo 58. Negli otto anni di attuazione, grazie al versamento di contributi è stata promossa la riconversione di colture innovative per 340 ettari, in particolare asparagi, uva da tavola e mirtili, nonché 20 ettari di colture di frutta a granelli riconvertiti in colture di ciliegio o pruno di varietà precoci o tardive. Il sostegno ammonta complessivamente a circa 5 milioni di franchi.

Trasformazione di frutta per sidro e di altra frutta

Nell'ambito della PA 2011, a fine 2009 sono state soppresse in particolare le sovvenzioni all'esportazione di concentrati di succhi di frutta e di prodotti a base di ciliegie. I contributi a copertura dei costi di stoccaggio per la riserva di compensazione di concentrati di succo di mela e di pera sono stati corretti al ribasso, riducendo i quantitativi massimi sostenuti a partire dal 1° gennaio 2010. I contributi al mantenimento delle scorte di concentrati di frutta per compensare le annuali variazioni di produzione possono continuare ad essere versati. In tal modo gli stabilimenti d'imbottigliamento vengono approvvigionati a sufficienza con materie prime indigene anche in anni in cui la fioritura dei frutteti di alberi ad alto fusto è scarsa (fenomeno dell'alternanza) e con una conseguente minore produzione di frutta per sidro. Il sostegno alle eccedenze di stoccaggio accresce lo smercio e sostiene così i prezzi della frutta per sidro in anni di abbondanti raccolti. La trasformazione industriale di frutta a granelli e di frutta a nocciolo può essere sostenuta mediante contributi. Con la riduzione della differenza di prezzo fra la frutta indigena e quella importata le quote di mercato nell'industria di trasformazione rimangono intatte. Di questa misura ad esempio beneficiano le ciliegie da conserva.

¹²⁷ Mann S. et al. (2007): Evaluation ausgewählter agrarpolitischer Massnahmen im pflanzlichen Bereich, Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART)

Nuova normativa proposta

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

Contributo per singole colture

Al fine di raggiungere un'adeguata sicurezza dell'approvvigionamento, per le colture che forniscono, direttamente o indirettamente, un importante contributo all'alimentazione e che, se paragonate a cereali e patate, godono di una protezione doganale non proporzionata, deve essere possibile versare un aiuto supplementare a complemento dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento conformemente all'articolo 72 L'Agr (cfr. n. 2.3.6). L'avvicendamento variato delle colture, grazie alle sufficienti pause tra una coltura e l'altra, utili nella lotta alle malattie, contribuisce a impiegare in modo più efficiente le risorse e a preservare la varietà del paesaggio rurale. La coltivazione annuale di diverse colture consente di conservare il know-how e crea le basi per poter, in una situazione di crisi, riorientare tempestivamente la produzione e la trasformazione dalla domanda attuale verso un'alimentazione della popolazione adeguata alle circostanze. Mantenendo la produzione di determinate colture (p.es. di semi oleosi e barbabietole da zucchero) è possibile mantenere anche i livelli di trasformazione a valle all'interno del Paese.

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

Gli articoli 54 e 56 L'Agr vanno sostituiti con un nuovo articolo 54 che dà modo alla Confederazione di versare contributi per le singole colture che sono importanti per l'approvvigionamento della popolazione ma la cui scarsa economicità ne frena la coltivazione. I presupposti per il versamento di contributi a singole colture corrispondono fondamentalmente a quelli per il versamento dei pagamenti diretti secondo l'articolo 70a L'Agr. Analogamente al disciplinamento in materia di contributi per la biodiversità, i contributi per singole colture possono essere versati, oltre che alle aziende contadine familiari organizzate come società anonime o società a garanzia limitata, anche alle persone giuridiche (cfr. n. 2.3.2). Analogamente ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, il contributo per singole colture per superfici gestite per tradizione familiare nella zona economica estera deve essere versato interamente (cfr. n. 2.3.3). L'articolo 55 può essere abrogato, poiché, giusta l'articolo 17 L'Agr, per determinare i dazi all'importazione la Confederazione deve tenere conto della situazione interna in materia di approvvigionamento nonché delle possibilità di smercio per analoghi prodotti indigeni e, giusta l'articolo 9 L'Agr, il nostro Collegio può emanare prescrizioni a sostegno delle misure di solidarietà.

Mediante i nuovi contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento si intende aumentare il livello di sostegno per le colture campicole rispetto a quello per le

superfici inerbite e, di conseguenza, migliorare l'attrattiva economica in particolare dei cereali da foraggio (cfr. n. 2.3.6). Per aumentare effettivamente e in modo mirato l'interesse verso i cereali da foraggio vanno ridotti in maniera corrispondente i contributi specifici per i semi oleosi, le piante proteiche, i tuberi-seme di patate, le sementi di mais e quelle di piante foraggere, nonché diminuiti di 3 franchi il quintale, con effetto al 1° luglio 2014, il prezzo di riferimento e il tributo doganale massimo per i cereali panificabili. Il contributo di coltivazione specifico per le barbabietole da zucchero sarà ridotto in misura maggiore rispetto all'aumento del sostegno per le colture campicole, onde tener conto dell'autoapprovvigionamento netto elevato del mercato indigeno e della sua considerevole attrattiva economica relativa. Dato che il prezzo del mercato UE funge da riferimento per il calcolo del tributo doganale, le fluttuazioni del corso del cambio possono ripercuotersi sul risultato dell'economia zuccheriera. I contributi fissi per singole colture non rappresentano per contro uno strumento adeguato per contrastare le ripercussioni della volatilità dei mercati. La determinazione dei contributi per singole colture e la modifica del tributo doganale per i cereali panificabili hanno luogo a livello d'ordinanza, ragion per cui i provvedimenti non devono essere adeguati a livello di legge.

Mediante questo nuovo livellamento, compresa la riduzione dei dazi, i cereali panificabili rimangono la coltura di riferimento economicamente più interessante. È inoltre possibile allineare i disciplinamenti del mercato dei cereali panificabili e dei cereali da foraggio evitando d'introdurre un contributo specifico per questi ultimi. Con la scelta delle varietà viene sì deciso se coltivare cereali panificabili o da foraggio, ma determinanti per l'effettiva utilizzazione sono, in definitiva, il quantitativo raccolto e la qualità. Per un'esecuzione coerente, snella e scevra da ambiguità in relazione all'utilizzazione prevista ed effettiva del raccolto, occorre pertanto rinunciare all'introduzione di un contributo di coltivazione per cereali da foraggio, dal momento che la relativa economicità migliora con l'adeguamento mirato degli altri strumenti di sostegno.

Grazie a una più coerente concentrazione della produzione sui mercati delle derrate alimentari e dei foraggi, dovrebbero venir anticipate le prevedibili sfide e data maggiore importanza alla sicurezza alimentare. Occorre rinunciare al versamento di contributi per materie prime rinnovabili. Le possibilità di differenziazione per quanto riguarda la qualità e la provenienza lasciano prevedere costantemente un più elevato valore aggiunto nell'economia alimentare piuttosto che sul mercato di massa dell'energia o dei materiali derivati da materie prime rinnovabili. Come evidenziato, i contributi di coltivazione e di trasformazione non sono strumenti adeguati allo scopo e tantomeno efficaci per promuovere progetti di ricerca e di sviluppo. Pertanto l'articolo 59 LAgr va abrogato.

⇒ *Adeguamento dell'art. 54 LAgr*

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

Determinazione delle aliquote di dazio

Per la protezione doganale dei cereali panificabili e da foraggio sono determinanti i prezzi di riferimento fissati dal nostro Collegio mentre per lo zucchero fa stato il prezzo di mercato UE. Le aliquote di dazio variabili per lo zucchero e i cereali destinati all'alimentazione umana sono verificate secondo una procedura prestabilita e trasparente a scadenza mensile (zucchero) o trimestrale (cereali panificabili) e sottoposte ad adeguamenti dettati dalla situazione di mercato. Siccome conformemente alle disposizioni dell'OIAgr non vi è alcun margine di manovra nel calcolo

delle aliquote di dazio e gli adeguamenti vanno presumibilmente effettuati più di una volta l'anno, con una modifica dell'articolo 10 capoverso 3 LTD dovremo, dal 1° gennaio 2014, poter delegare la competenza al DFE (come finora) e anche all'UFAG.

⇒ *Adeguamento dell'articolo 10 cpv. 3 LTD*

Colture speciali e vitivinicoltura

L'articolo 66 (contributi di riconversione) è obsoleto e viene pertanto stralciato. Per le stesse ragioni l'articolo 58 capoverso 2 LAgr viene abrogato e la rubrica dell'articolo adeguata in modo corrispondente. Non sono previste modifiche per gli altri provvedimenti di sostegno alla frutticoltura.

⇒ *Adeguamento dell'art. 58 LAgr*

⇒ *Abrogazione dell'art. 66 LAgr*

Valutazione della soluzione proposta

Dalla consultazione è per lo più emerso un sostegno di massima per le modifiche legislative proposte. Mediante il contributo per singole colture sarà possibile continuare a promuovere in maniera specifica colture importanti sulla base di criteri oggettivi nell'ottica di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. Per promuovere maggiormente la produzione di cereali da foraggio occorre incentivare la promozione della campicoltura in generale e ridurre di conseguenza il sostegno alle altre colture campicole. L'introduzione di un contributo di coltivazione specifico per cereali da foraggio non è pertanto necessario. Inoltre si consegue un rafforzamento della produzione di cereali da foraggio con un ventaglio di strumenti più semplice e un minor dispendio nel rilevare i dati strutturali e nel controllare le aziende. Nonostante sporadiche critiche, nell'abrogare i sussidi alle materie prime rinnovabili (art. 59 LAgr), all'adeguamento momentaneo della produzione di frutta e verdura (art. 58 LAgr) e di vino (art. 66 LAgr) occorre attenersi alle esigenze dei mercati. L'orientamento verso sbocchi attrattivi pertanto deve diventare sempre più un elemento dell'agire imprenditoriale. Le posizioni sulle modifiche dell'ordinanza illustrate in particolare nel settore della campicoltura sono molto divergenti. Rispetto al rapporto sulla procedura di consultazione, la nuova valutazione, nella quale sono stati considerati i pareri relativi alla produzione vegetale, alla produzione di carne e agli aspetti ambientali, non ha comportato modifiche sostanziali. Occorrerà prevedere una nuova valutazione in occasione dell'elaborazione del pacchetto di ordinanze e dell'analisi dei relativi pareri.

2.3 Pagamenti diretti

2.3.1 Visione d'insieme del concetto

I pagamenti diretti sono uno degli strumenti principali della politica agricola. Dall'inizio degli anni Novanta hanno acquisito un'importanza sempre maggiore. La loro introduzione ha consentito di svincolare sempre più il sostegno dalla produzione, di migliorare la fornitura di prestazioni d'interesse generale conformemente all'articolo 104 Cost. e di garantire uno sviluppo socialmente sostenibile.

Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

Con la PA 2011 abbiamo proposto un ulteriore trasferimento di fondi dal settore del sostegno del mercato ai pagamenti diretti. Il Parlamento ha accolto soltanto parzialmente tali proposte. Diversi membri del Parlamento, infatti, non erano convinti che i fondi dell'attuale sistema dei pagamenti diretti venissero sempre impiegati in maniera veramente mirata ed efficiente. Il Parlamento ha quindi accolto una mozione della CET-S¹²⁸ incaricandoci di presentare un rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Il 6 maggio 2009, abbiamo licenziato il rapporto richiesto¹²⁹ nel quale giungiamo alla conclusione che diversi fattori come le mutate condizioni quadro, la necessità di un migliore orientamento verso gli obiettivi e le informazioni scaturite dalla valutazione rendono necessario sviluppare l'attuale sistema dei pagamenti diretti nel quadro della prossima tappa di riforma. Formuliamo inoltre una proposta concreta per un sistema dei pagamenti diretti rivisto, mediante il quale venga promossa in maniera efficace ed efficiente la fornitura di prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura.

Mandato del Parlamento per la concretizzazione del concetto

Il nostro rapporto è stato trattato in occasione delle sedute plenarie della CET-S e della CET-N, le quali hanno constatato che il concetto in esso illustrato è coerente e lungimirante. È una base adeguata per garantire le prestazioni d'interesse generale alle condizioni quadro future e per impiegare in maniera efficace ed efficiente i pagamenti diretti. Accogliendo la successiva mozione CET-S¹³⁰ il Parlamento ci ha incaricato di concretizzare il concetto e di sottoporgli, entro la fine del 2011, un messaggio al riguardo, elaborato sulla base dei compiti multifunzionali giusta l'articolo 104 Cost. e degli obiettivi definiti nel rapporto (cfr. n. 1.1.2).

Valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti

Diverse valutazioni¹³¹ riconoscono all'attuale sistema di pagamenti diretti una buona *efficacia*. La sua progressiva introduzione, nel corso degli anni Novanta, ha determinato notevoli miglioramenti nei settori dell'ecologia e del benessere degli animali, senza incidere sul raggiungimento degli obiettivi nei settori della sicurezza dell'approvvigionamento e della garanzia dei redditi (cfr. n. 1.1.2). L'attuale sistema ha contribuito efficacemente anche a preservare l'apertura del paesaggio rurale, il benessere degli animali e la protezione dai pericoli naturali¹³². Per quanto riguarda la biodiversità, l'efficacia dell'attuale sistema è ritenuta moderatamente positiva.

¹²⁸ 06.3635 Mo. CET-S, «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti», 10 novembre 2006.

¹²⁹ Rapporto del Consiglio federale del 6 maggio 2009, Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635). Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti.

¹³⁰ 09.3973 Mo. CET-S, «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano», 16 ottobre 2009.

¹³¹ Mann S. e Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994–2005, Berna; Mack G. e Flury C. (2008): Wirkung der Sömmerungsbeiträge. Agrarforschung 15 (10), 500–505; Mann S. (2010): Eine Schwachstellenanalyse der Ökoqualitätsverordnung, Agrarforschung Schweiz 1(1), 24–29.

¹³² Zischg A., Flury C., Costa R., Huber B. und Berger S. (2011): Auswirkungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung auf die Naturgefahren. Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT, Berna.

Determinate prestazioni, come la varietà del paesaggio e la biodiversità nella regione d'estivazione, non vengono promosse in maniera mirata in quanto mancano strumenti specifici. Gli sviluppi registrati dall'inizio del nuovo millennio mostrano che i progressi in ambito ecologico ristagnano e che mantenendo gli strumenti attuali non sarà possibile colmare le lacune tuttora esistenti in questo ambito.

Per quanto concerne l'*efficienza*, vi è ancora un potenziale di miglioramento sotto diversi punti di vista. A livello di pagamenti diretti generali l'erogazione talvolta non è vincolata a criteri adeguati, ragion per cui vengono forniti falsi incentivi con conseguente riduzione dell'efficienza del trasferimento. Tuttavia, il problema di fondo consiste nel fatto che sovente non vi è un nesso chiaro tra i singoli strumenti dei pagamenti diretti e gli obiettivi perseguiti. Si creano quindi conflitti d'obiettivi, per nulla auspicati, tra i diversi strumenti che compromettono l'efficienza dei fondi impiegati. A causa di finalità poco chiare, è difficile gestire la ripartizione dei fondi tra i diversi strumenti poiché non è dato sapere che effetti hanno le misure sugli obiettivi. L'orientamento poco chiaro verso gli obiettivi rende i pagamenti diretti, nel complesso, poco comprensibili per la popolazione.

Questi punti deboli rendono necessaria una revisione del sistema dei pagamenti diretti. Ciò non significa tuttavia rivedere tutti gli strumenti. Per diversi di essi, come i pagamenti diretti ecologici e i contributi di declività, si tratta di perfezionare l'orientamento verso gli obiettivi. Per il contributo generale di superficie e i contributi per la detenzione di unità di bestiame grosso che consumano foraggio grezzo (contributi UBGFG) e i contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (contributi DACDP) sono invece necessari adeguamenti più incisivi.

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

Concetto

Le esperienze fatte in passato dimostrano che il disaccoppiamento del sostegno dei prezzi e l'introduzione dei pagamenti diretti hanno comportato considerevoli miglioramenti a livello di prestazioni d'interesse generale. Tuttavia il disaccoppiamento, da solo, non garantisce che queste prestazioni vengano effettivamente fornite in maniera efficiente e nella misura auspicata dalla società. È impossibile raggiungere gli obiettivi di politica agricola se non esiste una chiara correlazione tra i pagamenti diretti e le prestazioni. Secondo l'OCSE, è possibile un'ulteriore ottimizzazione dal profilo dell'effettività e dell'efficienza attraverso un migliore orientamento verso gli obiettivi (targeting) e l'aggiustamento degli strumenti (tailoring)¹³³. Per raggiungere un'efficacia e un'efficienza dei pagamenti diretti elevate è indispensabile definire un rapporto chiaro tra gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti utilizzati a tal fine. Per tale motivo il sistema rivisto dei pagamenti diretti prevede che ogni prestazione d'interesse generale giusta l'articolo 104 Cost. venga promossa con uno strumento specifico nel settore dei pagamenti diretti. Sono previsti i seguenti contributi:

¹³³ OCSE (2008): Synthesis Report: Policy Design and Implementation. Parigi.

- contributi per il paesaggio rurale;
- contributi per la sicurezza dell’approvvigionamento;
- contributi per la biodiversità;
- contributi per la qualità del paesaggio;
- contributi per i sistemi di produzione;
- contributi per l’efficienza delle risorse;
- contributi di transizione

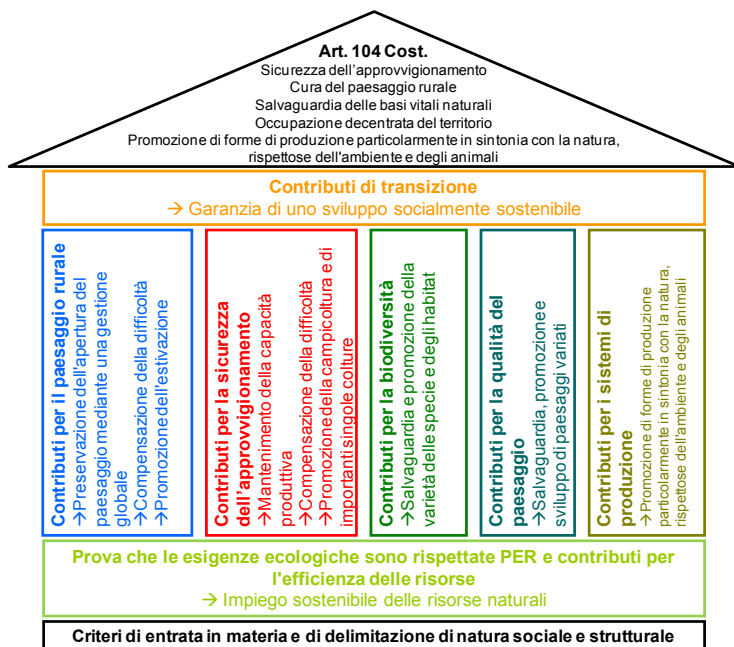
La denominazione degli strumenti ne esprime l’obiettivo primario. Un determinato strumento ha tuttavia effetti anche su altri obiettivi e il raggiungimento di un obiettivo è influenzato anche da altre misure.

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

Quale presupposto per poter beneficiare dei pagamenti diretti è stato mantenuto l’adempimento della PER. I criteri di entrata in materia e di limitazione, a carattere strutturale e sociale, garantiscono che i pagamenti diretti vengano erogati a favore di aziende contadine che coltivano il suolo. La figura 12 fornisce una panoramica sul sistema rivisto dei pagamenti diretti.

Figura 12

Concetto del sistema rivisto dei pagamenti diretti



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

Le modifiche proposte comportano una revisione totale del titolo terzo della LAgr. I vigenti articoli 70–77 LAgr vengono abrogati. Il nuovo articolo 70 descrive il concetto alla base del sistema rivisto dei pagamenti diretti e stabilisce quali tipi di contributo rientreranno nei pagamenti diretti.

⇒ *Introduzione dell'art. 70 LAgr*

Accanto al miglior orientamento degli strumenti verso gli obiettivi, l'efficacia dei pagamenti diretti dipende essenzialmente dai mezzi impiegati a favore dei singoli obiettivi settoriali (cfr. n. 4.5.3).

2.3.2 Criteri d'entrata in materia e di limitazione

Normativa vigente e necessità d'intervento

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

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

- aziende contadine che coltivano il suolo;
- volume di lavoro minimo in unità standard di manodopera;
- quota minima di manodopera propria dell'azienda;
- limite d'età;
- formazione di base agricola;
- limite di reddito e di sostanza;
- limitazione dei pagamenti diretti per unità standard di manodopera;
- graduazione dei contributi in funzione della superficie o del numero di animali.

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

Nuova normativa proposta

Aziende contadine che coltivano il suolo

Eccezione fatta per le aziende contadine familiari organizzate come società anonime o società a garanzia limitata, le persone giuridiche, nonché le aziende di Confederazione, Cantoni e Comuni sono, per principio, escluse dai pagamenti diretti. Ciò corrisponde alla normativa attuale. I contributi per la biodiversità e i contributi per la qualità del paesaggio sono esentati da questa esigenza analogamente alla normativa attuale.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 1 lett. a LAgr*

Volume di lavoro minimo in unità standard di manodopera

L'USM è un'unità utilizzata per calcolare, con l'ausilio di coefficienti standardizzati, il tempo di lavoro necessario in tutta l'azienda. Per evitare il versamento di contributi irrisori ed escludere le aziende gestite per hobby, i pagamenti diretti continueranno ad essere versati soltanto alle aziende con un valore di lavoro minimo, che sarà ancora pari a 0,25 USM. Dopo l'ultima modifica, effettuata il 1° gennaio 2004, trattasi di adeguare i coefficienti relativi al volume di lavoro al progresso tecnico con effetto al 1° gennaio 2014. In futuro essi saranno verificati e adattati a scadenze regolari.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 1 lett. e LAgr*

Quota minima di manodopera propria dell'azienda

Come finora, almeno il 50 per cento dei lavori deve essere svolto da manodopera propria dell'azienda. La disposizione viene inserita in maniera esplicita nella legge.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 1 lett. f LAgr*

Limite d'età

I pagamenti diretti e il contributo a favore di singole colture giusta l'articolo 54 L'Agr saranno versati anche in futuro solo fino al raggiungimento dei 65 anni d'età.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 1 lett. g L'Agr*

Formazione di base agricola

I gestori dovranno dimostrare di disporre di una formazione professionale minima in ambito agricolo per poter beneficiare dei pagamenti diretti. Per formazione professionale minima s'intende un attestato federale di capacità o un certificato federale di formazione pratica. Le vigenti eccezioni vanno abrogate: anche le aziende della regione di montagna con meno di 0,5 USM devono ora adempiere i requisiti formativi; per poter beneficiare di contributi per la biodiversità è parimenti necessaria una formazione; una formazione equivalente in un'altra professione, completata da un perfezionamento in ambito agricolo, non è più riconosciuta come prova della formazione.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 1 lett. h L'Agr*

Limite di reddito e di sostanza

I limiti di reddito e di sostanza si applicano soltanto ai contributi di transizione. Nell'ambito dei contributi riferiti alle prestazioni i limiti di reddito e di sostanza non sono più giustificabili, poiché nel quadro di questi strumenti dei pagamenti diretti la quota volta a garantire il reddito viene a cadere a seguito dell'introduzione dei contributi di transizione. Viene mantenuta la portata attuale.

⇒ *Introduzione dell'art. 77 cpv. 4 lett. c L'Agr*

Limitazione per unità standard di manodopera

Dobbiamo poter continuare a limitare la somma dei pagamenti diretti per USM. La limitazione non si applica ai contributi per i quali il Cantone garantisce una parte dei mezzi (contributi per la qualità del paesaggio, interconnessione delle superfici per la promozione della biodiversità). Anche i contributi di transizione non dovrebbero sottostare alla limitazione. Essi devono consentire all'azienda di adeguarsi alla nuova situazione. Non è pertanto opportuno sottoporli a delimitazione. L'attuale limite superiore di 70 000 franchi per unità standard di manodopera viene aumentato sulla base dei coefficienti USM adeguati e della struttura del contributo. Il mantenimento di questo limite garantisce, oltre all'applicazione dei limiti di reddito e di sostanza nel quadro dei contributi di transizione, che rimanga invariata l'accettazione sociale nei confronti dei pagamenti diretti.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. c L'Agr*

Graduazione dei contributi in funzione delle superfici o del numero di animali

Con l'introduzione dei contributi di transizione decade la quota volta a garantire il reddito nei pagamenti diretti, ragion per cui può venir abrogata la graduazione dei contributi in funzione della superficie o del numero di animali.

⇒ *Abrogazione dell'attuale art. 70 cpv. 5 lett. d L'Agr*

Esigenze nella regione d'estivazione

Nella regione d'estivazione vengono mantenute le attuali esigenze di gestione che continuano ad essere il presupposto per il versamento del contributo di estivazione e

ora anche dei possibili contributi per la biodiversità e la qualità del paesaggio. I particolari presupposti sono disciplinati in un articolo a se stante.

⇒ *Introduzione dell'art. 70b Lagr*

Panoramica delle proposte di modifica

Gli adeguamenti richiesti concernenti i criteri di entrata in materia e di limitazione sono riassunti nella seguente tabella.

Tabella 14

Criteri d'entrata in materia e di limitazione a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
Aziende contadine che coltivano il suolo – Eccezioni per i contributi per la compensazione ecologica e i contributi secondo l'OQE	– Eccezioni per i contributi per la biodiversità e i contributi per la qualità del paesaggio
Volume di lavoro minimo: 0,25 USM	Volume di lavoro minimo: 0,25 USM, adeguamento dei coefficienti
Quota minima di manodopera propria dell'azienda: 50 %	Nessun cambiamento materiale, definito a livello di legge
Limite d'età: versamento di PD fino al raggiungimento dei 65 anni d'età	Nessun cambiamento
Formazione di base agricola – certificato federale di formazione pratica, attestato federale di capacità (e formazione equivalente con perfezionamento) – eccezione per le aziende con meno di 0,5 USM nella regione di montagna, per i contributi per la compensazione ecologica e i contributi secondo l'OQE	– certificato federale di formazione pratica, attestato federale di capacità (formazione equivalente con perfezionamento non più riconosciuta) – le eccezioni sono abrogate
Limite di reddito e di sostanza	Restrizione del limite di reddito e di sostanza ai contributi di transizione
Limitazione per USM	Aumento in base all'adeguamento dei coefficienti USM
Graduazione dei contributi in base alla superficie e al numero di animali	Abrogato
Particolari presupposti per il versamento di PD nella regione di estivazione	Nessun cambiamento

Valutazione della soluzione proposta

Con le modifiche dei criteri d'entrata in materia e di limitazione aumenta il margine di manovra imprenditoriale per le aziende contadine e viene agevolato lo sviluppo strutturale. I criteri di entrata in materia e di limitazione proposti sono condivisi da un'ampia maggioranza di partecipanti alla consultazione. Il loro principio va pertanto fissato nella legge così come proposto nella documentazione messa in consultazione. Per l'ampia richiesta emersa dalla consultazione e per migliorare il loro

grado di accettazione la limitazione dell'importo dei pagamenti diretti per USM deve essere mantenuta. Viene accolta anche la richiesta di stralciare le deroghe nell'ambito delle esigenze formative. Questo accresce la qualità delle prestazioni fornite e semplifica le esigenze. Si rinuncia ad aumentare il limite delle USM nella regione di pianura, in linea con un'ampia richiesta dato che vi è il dubbio che possa favorire l'aumento della mobilità delle superfici. La soppressione dei limiti di reddito e di sostanza è stata sostenuta in misura altrettanto decisa come il loro mantenimento. Per non penalizzare aziende gestite con successo questi limiti saranno mantenuti, come previsto, soltanto per i contributi di transizione.

2.3.3 Superfici aventi diritto ai contributi

Normativa vigente e necessità d'intervento

Attualmente i pagamenti diretti sono limitati alla superficie agricola utile (SAU), poiché è su tale superficie che vengono fornite le prestazioni d'interesse generale promosse mediante i pagamenti diretti quali sottoprodotti della produzione agricola. Per diverse superfici all'interno della SAU non vengono erogati pagamenti diretti (p.es. colture florovivaistiche in pieno campo, serre con fondamenta fisse, superfici con arbusti ornamentali, vivai ecc.). Per la gestione e la cura delle superfici d'estivazione il contributo è calcolato in funzione del carico usuale di animali da reddito che consumano foraggio grezzo orientato verso una gestione sostenibile. Al di fuori della SAU e delle superfici d'estivazione non vengono versati contributi. Di principio non verrà cambiato nulla per quanto riguarda la superficie avente diritto ai contributi. La necessità d'intervento si giustifica unicamente nel caso dei contributi per la biodiversità e i nuovi contributi per la qualità del paesaggio.

Attualmente i terreni edificabili urbanizzati non rientrano nella SAU (art. 16 cpv. 1 lett. d dell'ordinanza del 7 dicembre 1998¹³⁴ sulla terminologia agricola; OTerm). Le zone edificabili comprendono i terreni già edificati in larga misura o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (art. 15 LPT). Anche se tali superfici sono ancora utilizzabili a scopo agricolo, la loro destinazione è inequivocabilmente non agricola e la durata di gestione è limitata. Non può pertanto essere garantita un'utilizzazione agricola sostenibile. Su queste superfici l'agricoltura non può più adempiere i mandati formulati nell'articolo che definisce lo scopo (art. 1 LAgr). La normativa vigente prevede deroghe per i casi in cui il gestore dimostra che l'attuale destinazione principale di queste superfici è l'utilizzazione agricola (art. 16 cpv. 3 lett. a OTerm). Dalle rilevazioni di dati effettuate nei Cantoni di Berna e San Gallo è emerso che in zone edificabili non edificate di maggiori dimensioni vengono sistematicamente erogati pagamenti diretti. Si ricorre troppo spesso alle deroghe alla normativa vigente. Ciò riduce considerevolmente l'effetto di questa forma di contributo, in linea di principio efficace, alla protezione quantitativa del suolo e dovrà pertanto essere applicata con maggiore coerenza.

Per superfici gestite per tradizione familiare si intendono le superfici gestite ininterrottamente dal 1° maggio 1984 da un produttore domiciliato nella zona limitrofa svizzera. Le superfici ubicate nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare forniscono un contributo alla garanzia dell'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari. Attualmente il 75 per cento delle aliquote del

¹³⁴ RS 910.91

contributo di superficie generale, del contributo supplementare versato per le terre aperte e le culture perenni, del contributo per l'agricoltura biologica, del contributo per la produzione estensiva nonché dei contributi di coltivazione va a favore di tali superfici. Esse sono tenute in considerazione per la determinazione del limite di promozione per i contributi UBGFG e DACDP. Nelle crisi verificatesi negli anni scorsi, tali superfici sono sempre state disponibili per approvvigionare la popolazione elvetica ed è sempre stato possibile importare in Svizzera le derrate alimentari da esse ricavate.

Nuova normativa proposta

Superfici aventi diritto ai contributi per ogni strumento nell'ambito dei pagamenti diretti

Dobbiamo stabilire le superfici aventi diritto ai contributi per ogni strumento nell'ambito dei pagamenti diretti, basandoci sull'attuale superficie avente diritto ai contributi. I contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio possono inoltre venir corrisposti per altri elementi chiaramente definiti della superficie aziendale (come le zone rivierasche). I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento sono limitati a superfici utilizzate per la produzione di generi alimentari (derrate alimentari di origine vegetale o animale, sementi e materiale vegetale inclusi). Per la produzione di materie prime rinnovabili, per il tabacco, per le colture di alberi di Natale nonché per superfici per la promozione della biodiversità senza produzione agricola non vengono erogati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento (cfr. n. 2.3.6). I contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio possono inoltre venir corrisposti sulle superfici d'estivazione.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 5 LAg*

Esclusione dai pagamenti diretti delle superfici ubicate nella zona edificabile

Nel quadro dell'attuale revisione della LPT occorre adottare misure più efficaci per la protezione dei terreni coltivati come ad esempio i dezonamenti rispetto a zone edificabili di grandi dimensioni, l'intensificazione degli insediamenti e misure contro la tesaurizzazione dei terreni edificabili (cfr. n. 1.2.9). Nella politica agricola vanno introdotti incentivi volti a sostenere tali sforzi. Le attuali deroghe alla disposizione secondo cui i terreni edificabili urbanizzati sono esclusi dai pagamenti diretti devono essere abrogate. Inoltre, la disposizione va estesa anche ai terreni edificabili non urbanizzati. In tal modo si intendono incentivare i dezonamenti e gli azzonamenti nella zona agricola. Per le superfici azzonate, non appena il processo di azzonamento sarà cresciuto in giudicio non verranno più versati pagamenti diretti. Dopo l'entrata in vigore di tale modifica legislativa non verranno più corrisposti pagamenti diretti nelle zone edificabili non edificate. Sono concesse deroghe per le domande di azzonamento nella zona agricola pendenti al momento dell'entrata in vigore della modifica.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 1 lett. d LAg*

Pagamenti diretti per superfici gestite per tradizione familiare nella zona economica estera

La gestione di superfici coltivate per tradizione familiare nella zona economica estera contribuisce alla conservazione della capacità di produzione in Svizzera. Per questa ragione in futuro a queste superfici verranno versati i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, ossia il contributo di base nonché il contributo per la

promozione della campicoltura (cfr. n. 2.3.6). Tali contributi vengono erogati integralmente. Per le superfici ubicate all'estero è impossibile procedere a una classificazione nelle diverse zone. Di conseguenza all'estero non è possibile versare contributi graduati secondo le zone per difficoltà legate alla produzione. Dato che non sono fornite sul territorio svizzero, le altre prestazioni d'interesse generale fornite sulle superfici gestite per tradizione familiare (p.es. biodiversità, qualità del paesaggio) non danno diritto al alcun altro contributo corrispondente.

⇒ *Introduzione dell'art. 72 cpv. 3 LAgr*

Panoramica delle proposte di modifica

Gli adeguamenti richiesti concernenti le superfici aventi diritto ai contributi sono riassunti nella seguente tabella.

Tabella 15

Superfici aventi diritto ai contributi a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
I pagamenti diretti vengono per principio versati sulla SAU.	La superficie avente diritto ai contributi è stabilita per ogni strumento specifico nel settore dei pagamenti diretti.
I terreni edificabili urbanizzati sono esclusi dai PD, a meno che rientrino nella disposizione derogatoria.	Tutte le superfici ubicate in perimetri vincolanti delle zone edificabili sono escluse dai PD (non sono più possibili disposizioni derogatorie).
Le superfici ubicate nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare danno diritto al contributo di superficie generale, al contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni, nonché al contributo per l'agricoltura biologica e per la produzione estensiva (75 % delle aliquote).	Le superfici ubicate nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare danno diritto ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento in virtù dell'articolo 72 LAgr capoverso 1 lettere a e b (100 % delle aliquote).

Valutazione della soluzione proposta

Le modifiche previste permettono di impiegare i contributi nei loro rispettivi settori in modo conforme alla loro destinazione principale. In considerazione dell'ampia opposizione emersa dalla consultazione, si rinuncia all'introduzione di una categoria «superficie agricola di cura». Stabiliremo a livello di ordinanza quali superfici beneficeranno di quali pagamenti diretti. L'adeguata applicazione dell'esclusione dai pagamenti diretti in caso di superfici azionate dovrebbe costituire un incentivo per il dezonamento delle superfici che non riescono a ottenere l'edificabilità entro il termine di 15 anni previsto dalla legge sulla pianificazione del territorio. Non è possibile escludere che in determinate regioni l'esclusione dei pagamenti diretti provochi un'accelerazione dell'edificazione producendo l'effetto contrario. Va sottolineato che il prezzo del terreno rispetto ai pagamenti diretti erogati varia molto da regione a regione. Con la verifica dell'entità delle zone edificabili sollecitata dalla pianificazione del territorio la misura proposta può tuttavia comportare la decisione di edificare o di dezonare, ciò che per l'agricoltura è auspicabile in una prospettiva a lungo termine. Nonostante pareri assai controversi pervenuti nell'ambito della consultazione, la proposta va inserita nella legge. Riteniamo che questa normativa contribuirà sensibilmente a contrastare l'espansione disordinata degli insediamenti.

2.3.4

Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate

Normativa vigente e necessità d'intervento

L'ottenimento di pagamenti diretti è vincolato alla fornitura della PER che persegue l'obiettivo principale di garantire un impiego sostenibile delle risorse naturali.

Le esigenze della PER comprendono:

- una detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie;
- un bilancio di concimazione equilibrato;
- una quota adeguata di superfici di compensazione ecologica;
- un avvicendamento disciplinato delle colture;
- una protezione adeguata del suolo;
- una selezione e utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari.

La PER quale presupposto per il versamento di pagamenti diretti ha prodotto considerevoli miglioramenti nel settore ambientale. Ha dimostrato di essere valida per quanto riguarda il campo d'applicazione e l'impostazione e va mantenuta. Le lacune esistenti nel settore ambientale (cfr. n. 1.1.2) non vanno colmate inasprendo le esigenze della PER vincolanti per tutte le aziende, bensì potenziando gli incentivi mirati, ad esempio introducendo contributi per l'efficienza delle risorse. Ciò consente, unitamente alle proposte di adeguamento degli strumenti dei pagamenti diretti, di raggiungere gli obiettivi intermedi definiti per il periodo 2014–2017 (cfr. n. 1.5).

Mediante un'attuazione semplice e coerente nonché la verifica dei provvedimenti disponibili (bilancio di concimazione equilibrato, protezione del suolo) vengono fatti ulteriori passi verso il raggiungimento degli obiettivi. Da valutazioni di altri elementi della PER è emerso che sono possibili semplificazioni soprattutto migliorando l'esecuzione. Ciò è attuabile ricorrendo a strumenti informatici che consentono di colmare in maniera mirata anche le lacune locali o regionali, ad esempio in relazione all'erosione del suolo o alla gestione dei nutrienti. La gestione di oggetti di inventari nazionali nell'ambito della LPN è di regola strettamente correlata alla gestione agricola. Tuttavia, la diversità delle disposizioni e la parziale mancanza di coordinamento sono oggi fonte di insoddisfazione per gli agricoltori interessati e per gli organi esecutivi cantonali. Un'armonizzazione nel quadro della PER deve porvi rimedio.

Nuova normativa proposta

L'adempimento della PER rimane il presupposto per il versamento di pagamenti diretti (art. 70a cpv. 1 lett. b LAgr). Nei capitoli seguenti vengono spiegate le modifiche apportate agli strumenti nei diversi settori rimandando alle rispettive modifiche di legge.

Detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie

Il rispetto delle disposizioni della legislazione sulla protezione degli animali è parte integrante della PER e tale ambito viene mantenuto.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. a LAgr*

Bilancio di concimazione equilibrato

Nel nostro rapporto «Bilancio di concimazione equilibrato in relazione ai contratti di ritiro di concimi aziendali e ai trasporti di concimi aziendali»¹³⁵ raccomandiamo, da un lato, una base legale vincolante per l'impiego a livello nazionale di HODUFLU¹³⁶ e, dall'altro, la verifica del metodo Suisse-Bilanz. Conformemente a queste raccomandazioni, dal 2014 tutti i trasferimenti di concimi aziendali e di concimi ottenuti dal riciclaggio dovranno essere registrati utilizzando l'applicazione web HODUFLU. L'obbligo del contratto per le cessioni di concimi aziendali sarà abrogato nel 2014. A tal fine è necessario modificare la legge sulla protezione delle acque e l'ordinanza sulla protezione delle acque. Il metodo Suisse-Bilanz e i suoi effetti sono attualmente oggetto di verifica nell'intento di giungere a una soluzione ottimale.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. b LAg*

⇒ *Introduzione dell'art. 165f LAg, modifica dell'art. 14 cpv. 4 LPaC e abrogazione dell'art. 14 cpv. 5 LPaC*

Quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità (SPB) e gestione a norma di legge di oggetti in inventari d'importanza nazionale

Le superfici di compensazione ecologica devono rappresentare almeno il 3,5 per cento della SAU messa a colture speciali e il 7 per cento della SAU coltivata sotto altre forme. Nelle zone di montagna III e IV, nel 2010 circa il 26 per cento della SAU era gestita sotto forma di superfici di compensazione ecologica e più dell'8 per cento della SAU adempiva le esigenze inerenti alla qualità biologica.

L'attuale normativa va, in linea di massima, mantenuta. Le attuali superfici di compensazione ecologica si chiameranno superfici per la promozione della biodiversità (SPB) onde esprimere chiaramente l'obiettivo che perseguono. Nelle zone di montagna III e IV la condizione posta alle singole aziende in materia di quota minima di superfici per la promozione della biodiversità è, nel complesso più che rispettata. A motivo degli importanti cambiamenti nella concezione dei contributi, prevediamo di mantenere, nei primi quattro anni, questa condizione posta alle singole aziende. Se, come si presume, queste elevate quote di superfici di compensazione ecologica nelle zone di montagna III e IV perdurano, questa condizione dovrebbe venir abolita nel 2018.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. c LAg*

⇒ *Modifica dell'art. 68 cpv. 5 LPaC*

La gestione mirata di oggetti d'inventari d'importanza nazionale (in particolare torbiere basse, prati e pascoli secchi e siti di riproduzione di anfibi) viene fissata nel quadro della PER. In tal modo si tiene conto della richiesta di eseguire uniformemente la LPN e la LAg e di evitare il sovrapporsi di disposizioni.

¹³⁵ Rapporto del Consiglio federale del 24 giugno 2009, Bilancio di concimazione equilibrato in relazione ai contratti di ritiro di concimi aziendali e ai trasporti di concimi aziendali, in adempimento del postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3637).

¹³⁶ HODUFLU è un'applicazione web per agevolare la documentazione e l'amministrazione dei flussi di concimi aziendali. L'applicazione permette a tutti gli interessati (agricoltori, servizi cantonali competenti, Confederazione) di svolgere i loro compiti online e in maniera efficiente.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. d LAgr*

Avvicendamento disciplinato delle colture

Le disposizioni concernenti l'avvicendamento delle colture nel caso di superficie coltiva aperta di oltre 3 ettari hanno dimostrato di essere efficaci e vengono pertanto mantenute.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. e LAgr*

Protezione adeguata del suolo

L'attuale disposizione si è dimostrata parzialmente efficace per le superfici e le colture non a rischio d'erosione. Mediante misure mirate s'intende ottenere miglioramenti in zone a rischio d'erosione o per determinate colture, mentre per le superfici e le colture non problematiche gli oneri possono essere semplificati.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. f LAgr*

Selezione e utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari

Le disposizioni concernenti la selezione e l'utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari hanno dimostrato di essere efficaci e vengono fondamentalmente mantenute.

⇒ *Introduzione dell'art. 70a cpv. 3 lett. g LAgr*

Panoramica delle proposte di modifica

Gli adeguamenti della PER proposti sono riassunti nella seguente tabella.

Tabella 16

Elementi della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14–17
Detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie	Nessuna modifica
Bilancio di concimazione equilibrato	Verifica del metodo Suisse-Bilanz; introduzione di HODUFLU e soppressione dell'obbligo contrattuale in caso di cessione di concimi aziendali
Quota adeguata di superfici di compensazione ecologica	Quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità; abrogazione della condizione riferita alle singole aziende nelle zone di montagna III e IV nel 2018 Gestione a norma di legge di oggetti in inventari d'importanza nazionale secondo la LPN
Avvicendamento disciplinato delle colture	Nessuna modifica
Protezione adeguata del suolo	Misure mirate su superfici specifiche e sgravio delle superfici che non pongono problemi
Selezione e utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari	Nessuna modifica

Valutazione della soluzione proposta

Grazie al miglioramento e alla semplificazione mirata dell'esecuzione delle condizioni inerenti alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, nonché all'inserimento della gestione di oggetti in inventari nazionali nell'ambito della LPN strettamente correlata all'utilizzazione agricola, è possibile raggiungere meglio gli obiettivi ambientali rispetto ad oggi. Non riteniamo opportuno aggiungere nella PER altri oggetti di inventari locali e regionali dato che l'esecuzione varia da Cantone a Cantone e la qualità delle superfici è molto eterogenea. Nelle zone di montagna III e IV la condizione posta alle singole aziende in materia di quota minima di superfici per la promozione della biodiversità può essere abrogata, poiché in queste zone una quota elevata di superfici soddisfa già le esigenze inerenti alla qualità biologica e i contributi per la qualità e l'interconnessione sono sensibilmente aumentati (cfr. n. 2.3.7). Per via dei notevoli cambiamenti nel concetto di contribuzione, l'abolizione dovrebbe avvenire nel 2018. Molti attori sono favorevoli a una migliore protezione a lungo termine del suolo intesa come risorsa. L'introduzione del sistema HODUFLU è ampiamente condivisa. La concomitante soppressione dell'obbligo contrattuale induce una maggiore flessibilità per le aziende, non provoca costi supplementari e sgrava amministrativamente i Cantoni.

2.3.5 Contributi per il paesaggio rurale

Normativa vigente e necessità d'intervento

Un pagamento riferito alla superficie come l'attuale contributo generale di superficie è, di per sé, uno strumento adeguato per incentivare la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale. Da diversi studi¹³⁷ emerge tuttavia che nella zona di pianura essa sarebbe garantita anche se tale contributo non venisse versato. Nella regione di montagna e in quella collinare, sulle superfici pianeggianti basterebbe anche un contributo di minore entità. Il contributo generale di superficie è invece molto importante nell'ottica della politica dei redditi. Se non venisse corrisposto, a breve termine il reddito settoriale dell'agricoltura diminuirebbe del 40 per cento circa. Per garantire un reddito adeguato, un pagamento legato a un fattore di produzione come la superficie è tuttavia inappropriato; da un lato perché una parte dei fondi impiegati va a beneficio, attraverso la retribuzione del fattore suolo (canoni d'affitto, prezzi del terreno), del proprietario fondiario e pertanto conduce alla formazione di rendite per nulla auspicata; dall'altro perché pagamenti riferiti alla superficie troppo elevati hanno un influsso negativo sulla mobilità fondiaria. Ciò ostacola lo sviluppo delle strutture e non consente di sfruttare appieno i potenziali di riduzione dei costi. Entrambi gli aspetti riducono l'effetto sul reddito e pertanto l'efficienza del trasferimento del contributo generale di superficie. Per ottenere un effetto ottimale dei fondi impiegati occorre introdurre strumenti che permettano di distinguere chiaramente tra i pagamenti a sostegno della fornitura di prestazioni d'interesse generale, come la preservazione dell'apertura del paesaggio, e quelli tesi a garantire il reddito (cfr. n. 2.3.11).

¹³⁷ Mann S. und Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C., Gotsch N. und Rieder P. (2004): Strukturwandel für eine zukunftsfähige Berglandwirtschaft. Agrarforschung 11(5), 560–565.

Secondo il numero 1.1.2, l'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio rurale mediante una gestione globale delle superfici non è raggiunto ovunque. Vi sono lacune in particolare nelle zone di montagna ad alta quota, nella regione d'estivazione e nelle superfici a basso rendimento.

L'attuale impostazione del contributo di declività tiene troppo poco conto del limite tra l'impiego di macchine per lo sfalcio e la gestione manuale. Ne consegue che in particolare le superfici molto declive non vengono più falciate, bensì utilizzate soltanto come pascolo con conseguente aumento del rischio di avanzamento del bosco.

Nuova normativa proposta

Mediante i contributi per il paesaggio rurale viene promossa la preservazione dell'apertura rurale dello stesso. Sono finalizzati a garantire una gestione globale delle superfici agricole e alpestri onde impedire l'avanzamento del bosco, segnatamente in regioni e zone caratterizzate da difficoltà climatiche o topografiche. Un paesaggio rurale aperto funge da base per la fornitura delle altre prestazioni d'interesse generale. Mediante i contributi per il paesaggio rurale s'intende evitare l'avanzamento del bosco in zone a basso rendimento e non la perdita di superfici riconducibile allo sviluppo degli insediamenti. Per raggiungere tale obiettivo, gli incentivi finanziari dovrebbero essere di diversa portata. La PA 14–17 prevede tuttavia diversi strumenti volti a contrastare la perdita di terreni coltivati a causa dell'estensione dell'area d'insediamento (cfr. n. 2.3.3 e 2.5).

I contributi per il paesaggio rurale si compongono di quattro contributi parziali:

- contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio;
- contributo di declività;
- contributo d'alpeggio;
- contributo d'estivazione.

Contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio

Mediante un contributo differenziato a seconda delle zone vengono compensate le difficoltà di gestione. Tra le difficoltà figurano, oltre alle condizioni climatiche difficili, tra le quali soprattutto la durata del periodo di vegetazione, anche altri criteri considerati nella delimitazione delle zone, come i collegamenti e la configurazione del terreno.

Il contributo graduato secondo le zone viene erogato per ettaro e il suo ammontare dipende essenzialmente dal contesto dei prezzi e dei costi. Considerato l'attuale livello dei prezzi, la preservazione dell'apertura delle superfici pianeggianti nella zona di pianura è assicurata e pertanto nel quadro della PA 14–17 non vengono versati contributi. Sarebbe necessario erogare un contributo nella zona di pianura soltanto in caso di prezzi più bassi riconducibili, ad esempio, a un'apertura del mercato. Nella regione di montagna e in quella collinare viene corrisposto un contributo per ettaro crescente in funzione delle zone. L'importo del contributo è stabilito in base alle difficoltà di gestione, in particolare al minore rendimento rispetto alla zona di pianura.

Contributo di declività

I contributi attuali per zone con una declività del 18–35 per cento e zone con una declività superiore al 35 per cento vengono mantenuti. Viene tuttavia introdotto un terzo livello per zone in forte pendenza con una declività superiore al 50 per cento. Siccome la gestione delle superfici con una pendenza di oltre il 50 per cento è possibile praticamente solo manualmente, il maggiore dispendio giustifica un contributo decisamente più elevato rispetto a quello erogato negli altri casi. In tal modo viene concretizzato il mandato sollecitato dalla mozione von Siebenthal¹³⁸ secondo il quale occorre tener conto delle condizioni difficili di produzione su terreni in forte pendenza. Com'è stato il caso finora, per i pascoli perenni non è previsto alcun contributo di declività.

Tale contributo sarà corrisposto anche nella zona di pianura. La difficoltà è comparabile a quella nella regione collinare e di montagna, ragion per cui è giustificato un contributo della stessa entità.

Il principio del contributo di declività specifico per i vigneti in zone in forte pendenza e zone terrazzate viene mantenuto invariato. Il contributo di declività per i vigneti concorre alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale nonché alla qualità del paesaggio. Per motivi di semplicità esso viene mantenuto nella sua forma attuale nell'ambito dei contributi per il paesaggio rurale.

Contributo d'alpeggio

Oltre che con il contributo d'estivazione, attualmente la gestione nella regione d'estivazione è incentivata indirettamente attraverso i contributi UBGFG e DACDP. Durante il periodo dell'estivazione, le aziende annuali beneficiano pertanto anche dei contributi UBGFG e DACDP. Ciò funge da incentivo per le aziende gestite tutto l'anno a cedere i propri animali per l'estivazione (supplemento per l'estivazione). Il trasferimento dei contributi UBGFG e dei contributi DACDP ai pagamenti riferiti alla superficie con una densità minima di animali vanificherebbe tale effetto (cfr. n. 2.3.6). Il contributo d'alpeggio è uno strumento mirato la cui introduzione consente di motivare le aziende annuali a cedere i loro animali per l'estivazione. Questo nuovo strumento può contrastare l'eventuale diminuzione del carico di bestiame nella regione d'estivazione pronosticata da alcuni studi¹³⁹. Con il contributo d'alpeggio, il supplemento per l'estivazione degli attuali contributi UBGFG e DACDP viene così versato anche in futuro direttamente alle aziende annuali. Il contributo d'alpeggio viene versato per carico normale (CN) estivo. Per CN s'intende l'estivazione di un'unità di bestiame grosso durante 100 giorni.

Contributo d'estivazione

Dalle valutazioni emerge che l'attuale contributo d'estivazione concorre considerevolmente alla gestione e alla cura della regione d'estivazione. Il contributo d'estivazione viene versato per carico usuale e per animali da reddito che consumano foraggio grezzo. Il carico di bestiame consentito viene definito secondo i principi di una

¹³⁸ 09.3461 Mo. von Siebenthal, «Contributi di declività», 30 aprile 2009

¹³⁹ Lauber S., Calabrese C., von Felten S., Fischer M. und Schulz T., (2011): Evaluation der Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV) und alternativer Steuerungsinstrumente für das Sömmerungsgebiet: Befragungsgestützte ex post- und ex ante-Analysen der Sömmerungsnachfrage. Agroscope Reckenholz-Tänikon ART und Eidg. Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf/Ettenhausen.

gestione sostenibile. Lo strumento del contributo d'estivazione viene per principio mantenuto invariato e sarà un elemento dei contributi per il paesaggio rurale.

Per gli ovini estivati con il sistema di pascolo da rotazione l'azienda riceve un contributo d'estivazione dello stesso importo versato per il sistema di sorveglianza permanente, se prende misure di protezione delle greggi conformemente alla legge del 20 giugno 1986¹⁴⁰ sulla caccia (LCP).

- ⇒ *Introduzione dell'art. 71 LAgr*
- ⇒ *Introduzione dell'art. 12 cpv. 5 LCP*

Panoramica delle proposte di modifica

Tabella 17

Contributi per preservare l'apertura del paesaggio rurale a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14–17
Quota del contributo generale di superficie	Contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio
Contributo di declività (18–35 %, >35 %) nelle zone della regione di montagna e in quella collinare	Contributo di declività (18–35 %, 35–50 %, >50 %) in tutte le zone
Contributo di declività per i vigneti	Nessuna modifica
Supplemento per l'estivazione previsto a livello di contributi UBGFG e DACDP per le aziende annuali	Contributo d'alpeggio per le aziende annuali
Contributo d'estivazione per animali munti per UBGFG e per animali non munti per carico normale a seconda del sistema di pascolo/della sorveglianza	Differenziazione come finora ma contributo dello stesso importo per ovini estivati su pascoli da rotazione con protezione delle greggi e ovini sotto sorveglianza permanente

Valutazione della soluzione proposta

Le modifiche permettono di fare una chiara distinzione tra l'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio rurale e quello della garanzia del reddito. In tal modo i fondi possono essere impiegati nei casi in cui sono necessari per il raggiungimento degli obiettivi. Ciò consente di ridurre considerevolmente gli effetti che contribuiscono alla formazione di rendite con conseguente tendenza al calo dei canoni d'affitto e miglioramento della mobilità fondiaria. L'orientamento differenziato dei contributi per il paesaggio rurale tesi a compensare le difficoltà di gestione consente di ridurre l'avanzamento del bosco.

Gran parte dei pareri è favorevole ai contributi per il paesaggio rurale che vanno pertanto introdotti come proposti. Nonostante alcune voci critiche, il contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio va introdotto come previsto. Esso permette di compensare in modo mirato le difficoltà di gestione, di cui si tiene conto nella delimitazione delle zone, nonché di promuovere anche l'occupazione decentrata del territorio. Abbiamo soddisfatto le richieste di un

contributo d'alpeggio per aziende annuali, cosicché, accanto ai contributi d'estivazione per aziende d'estivazione, anche per le aziende annuali continuerà ad esserci un incentivo affinché trasferiscano i loro animali alle aziende d'estivazione. Per una buona cura e gestione delle superfici di estivazione, le aziende d'estivazione devono poter ottenere animali in numero sufficiente dalle aziende annuali. Con l'introduzione di un contributo d'alpeggio è possibile garantire il carico di bestiame delle aziende d'estivazione. Abbiamo così tenuto conto di un'esigenza fondamentale dei rappresentanti delle regioni di montagna. L'effetto degli attuali contributi UBFGF e DACDP sull'estivazione può così essere mantenuto o addirittura rafforzato grazie all'incentivo diretto.

Con le modifiche relative al contributo di estivazione, per gli ovini estivati su pascoli da rotazione si creano i presupposti di un'effettiva protezione delle greggi, conforme alla legislazione sulla caccia.

2.3.6 Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Normativa vigente e necessità d'intervento

Sia l'articolo 104 (agricoltura) sia l'articolo 102 (approvvigionamento del Paese) della Costituzione federale hanno quale obiettivo la garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento, ma con orizzonti temporali differenti. La politica agricola pone le condizioni quadro, in particolare tramite misure di politica strutturale (p.es. misure nell'ambito della produzione e dello smercio o pagamenti diretti), per un approvvigionamento sicuro della popolazione a medio e lungo termine, mentre l'approvvigionamento del Paese mira a superare situazioni di penuria o d'emergenza di breve durata.

Attualmente, gli obiettivi della sicurezza dell'approvvigionamento nell'ambito dei pagamenti diretti sono sostenuti principalmente mediante i contributi UBFGF e DACDP nonché il contributo per terreni aperti. I contributi UBFGF e DACDP nella loro forma attuale rappresentano un incentivo alla produzione e allo sfruttamento intensivo¹⁴¹. Nell'ottica della sicurezza dell'approvvigionamento tale incentivo alla produzione è, fino a una certa misura, necessario per sfruttare al meglio il potenziale naturale di produzione. Dall'analisi dei bilanci di foraggiamento emerge tuttavia che l'aumento della produzione di latte e carne degli ultimi anni è stato ottenuto impiegando un quantitativo supplementare di alimenti concentrati per animali e non attraverso un migliore sfruttamento della superficie di foraggio grezzo (cfr. n. 1.1.2). Mediante i contributi UBFGF e DACDP viene fornito un incentivo a produrre di più rispetto al potenziale naturale di produzione in particolare su suoli poco redditizi. Soprattutto nella regione di montagna gli elevati pagamenti riferiti agli animali rappresentano un incentivo a esaurire il limite di promozione e a somministrare loro alimenti concentrati a basso costo o foraggio grezzo proveniente da zone a un'altitudine inferiore. L'incentivo all'intensivazione può nuocere anche all'ambiente, poiché, ad esempio attraverso il foraggiamento e l'apporto di sostanze nutritive, vi è un maggior volume di concimi aziendali, con effetti negativi sulla varietà di specie di prati e pascoli. Inoltre, le emissioni di ammoniaca provocate dalla deten-

¹⁴¹ Lauber S. (2006): Agrarstrukturwandel im Berggebiet. Ein agentenbasiertes, räumlich explizites Agrarstruktur- und Landnutzungsmodell für zwei Regionen Mittelbündens. Dissertation ETH Zürich. ART-Schriftenreihe 2. Agroscope Reckenholz-Tänikon ART.

zione di animali provocano l'eutrofizzazione di ecosistemi sensibili come i prati e i pascoli secchi nonché le torbiere alte. Studi mostrano che il potenziale di produzione di foraggio grezzo non è sfruttato perché viene impiegato un quantitativo relativamente elevato di alimenti concentrati per animali e che in particolare le superfici difficilmente accessibili e distanti dall'azienda principale rischiano di essere invase dal bosco. I contributi UBGFG e DACDP presentano inoltre un'efficienza di trasferimento sub-ottimale; da un lato si viene a creare una correlazione negativa con i mercati; da calcoli su modello emerge che, se non venissero erogati contributi per gli animali, i prezzi del latte e della carne bovina aumenterebbero del 2–5 per cento rispetto a uno scenario di riferimento che prevede contributi UBGFG e DACDP (cfr. n. 5.3.1); dall'altro questi pagamenti spingono le aziende a intensificare l'allevamento di animali, nonostante i costi supplementari correlati a tale intensificazione siano maggiori rispetto al maggior ricavo¹⁴²; infine, essendo accoppiati direttamente al numero di animali detenuti non sono compatibili con la Green Box dell'OMC (cfr. n. 7.3).

Nuova normativa proposta

Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende mantenere la capacità produttiva per garantire un approvvigionamento sicuro della popolazione in caso di crisi d'approvvigionamento di media e lunga durata. La capacità produttiva (suolo, know-how, capitale) può essere salvaguardata mediante una produzione dell'ordine di grandezza attuale e utilizzando in modo possibilmente ottimale le risorse naturali. A tal riguardo occorre tener conto del fatto che attualmente, da un lato, l'intensità produttiva in alcuni casi si situa al di sopra del livello sopportabile dagli ecosistemi e, dall'altro, che in futuro il consumo di risorse e il carico ambientale per unità prodotta diminuirà ulteriormente grazie all'ulteriore miglioramento dell'efficienza delle risorse. Come sancito dalla Costituzione, la produzione deve innanzitutto adeguarsi alle esigenze del mercato ed essere pilotata il meno possibile. La portata e la varietà della produzione agricola non devono pertanto tener conto di un'eventuale crisi di approvvigionamento. È molto più importante invece che la capacità produttiva sia mantenuta in modo tale che in caso di crisi la produzione possa essere adeguata alle esigenze fisiologico-nutrizionali minime in tempi relativamente brevi e con un dispendio sopportabile. Considerato quindi che in periodi normali è il mercato che detta quali beni privati e in quale quantità debbano essere prodotti, l'effetto regolatore dei pagamenti diretti va contenuto entro i minimi termini.

Il mantenimento della capacità produttiva non potrebbe essere garantito unicamente con i contributi per il paesaggio rurale. Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento dovrebbe pertanto venir incentivata una produzione agricola che vada al di là di una gestione minima il cui obiettivo è di preservare l'apertura del paesaggio rurale. A tal fine vanno fissate esigenze minime sia per l'utilizzazione a fini campicoli sia per la gestione delle superfici inerbite. Tali contributi dovrebbero inoltre compensare difficoltà in relazione alla produzione e svantaggi comparativi dal profilo dei costi nella produzione campicola. Oltre alla produzione sulle superfici coltivate aperte occorre promuovere anche quella sulle superfici inerbite, poiché in Svizzera più del 60 per cento della SAU non può essere utilizzata per la campicoltura ma soltanto come superficie inerbita. I foraggi prodotti su queste

¹⁴² Barth L., Lanz S. und Hofer C. (2011): Förderung der grünlandbasierten Tierproduktion mit der Agrarpolitik 2014–2017, Agrarforschung Schweiz 2(1), 20–25.

superfici vengono trasformati in derrate per l'alimentazione umana mediante la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo.

I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento si compongono di tre contributi parziali:

- contributo di base;
- contributo graduato secondo le zone per difficoltà legate alla produzione;
- contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni.

Contributo di base

L'attuale contributo UBFG e il contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni vanno trasferiti nel contributo di base nel quadro della sicurezza dell'approvvigionamento. Il contributo di base è uguale in tutte le zone e non vi sono differenze tra la superficie inerbita e quella campicola. Affinché possano venir versati i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento per la superficie coltiva aperta e le colture perenni i prodotti dei campi devono essere raccolti. Per il versamento di contributi a favore della superficie inerbita è richiesta una densità minima di animali da reddito che consumano foraggio grezzo. Sulle superfici coltivate utilizzate per la produzione animale (p.es. mais, barbabietole da foraggio e prati artificiali) non è richiesta una densità minima di animali poiché in particolare i prati artificiali delle aziende dedite alla campicoltura contribuiscono a un avvicendamento equilibrato delle colture. Anche sulle superfici per la promozione della biodiversità non è richiesta una densità minima di animali per evitare un'indesiderata intensificazione di queste superfici. Dato che permettono un rendimento inferiore, per le superfici inerbite estensive e poco intensive occorre per contro erogare un contributo di base più basso. La densità minima di animali viene differenziata a seconda delle zone e deve essere fissata a circa il 60 per cento del limite di promozione attuale.

Contributo graduato secondo le zone per difficoltà legate alla produzione

Il contributo di base induce a ottimizzare l'intensità della produzione nella zona di pianura e a mantenere quindi la capacità produttiva. Visto che neanche la metà della SAU è ubicata nella zona di pianura, per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento anche la regione di montagna e quella collinare devono fornire un contributo sostanziale. Gran parte della SAU di tali zone può essere gestita soltanto come superficie inerbita e ciò limita considerevolmente le possibilità di scelta delle aziende. Anche in futuro occorrerà tener adeguatamente conto delle difficoltà di gestione nelle zone ad altitudine più elevata. L'attuale contributo DACDP viene trasferito in un contributo crescente a seconda della zona, mediante il quale vengono compensate le difficoltà di produzione nelle zone ad altitudine maggiore. L'importo dei contributi tiene conto delle difficoltà di gestione e del basso livello di rendimento riscontrabili nel quadro di un'utilizzazione adeguata al luogo rispetto alla zona di pianura.

Contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni

Sulle superfici coltivate la produzione di calorie è più elevata rispetto a quella sulle superfici inerbite. Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento è quindi fondamentale mantenere pressoché sul livello attuale il volume di produzione nei settori della campicoltura e delle colture perenni. A causa della diminuzione, rilevata in questi ultimi anni, delle superfici gestite a scopo campicolo, occorre aumentare l'attrattiva comparativa della campicoltura e in particolare della produzione di cereali da foraggio. Per tale motivo, oltre al contributo di base, viene introdotto un

contributo per la promozione della campicoltura e delle colture perenni, mediante il quale è possibile rafforzare in maniera mirata l'utilizzazione a scopo campicolo. In tal modo si rendono più attrattive, in termini relativi, la campicoltura e le colture perenni rispetto alla superficie inerbita. Ciò vale in particolare per la produzione foraggera poiché, parallelamente all'aumento del relativo sostegno per la campicoltura, verrebbe ridotta di 3 franchi il quintale la protezione doganale per i cereali panificabili e verrebbero ridotti anche i contributi per singole colture campicole (cfr. n. 2.2.6).

A complemento dei contributi per il paesaggio rurale e dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, mediante il versamento mirato di contributi s'intende promuovere singole colture importanti considerata la loro valenza per un approvvigionamento sicuro. Il contributo per singole colture giusta l'articolo 54 LAgr è illustrato al numero 2.2.6.

⇒ *Introduzione dell'art. 72 LAgr*

Panoramica delle proposte di modifica

Tabella 18

Contributi per la garanzia dell'approvvigionamento della popolazione a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti		PA 14–17
Contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni		
Contributo UBFGF		Contributo di base
Contributo DACDP		Contributo graduato secondo le zone per difficoltà legate alla produzione
Nessun contributo specifico		Contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni

Valutazione della soluzione proposta

L'introduzione di contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento ha incontrato il favore della maggioranza dei partecipanti alla consultazione. La soluzione proposta è un compromesso fra la richiesta degli ambienti rosso-verdi contrari a un rafforzamento del legame con la detenzione di animali e le richieste dei contadini che auspicano una migliore considerazione per la detenzione degli animali. A livello di *strumenti* viene innanzitutto introdotto un contributo per gli animali destinato alle aziende annuali che cedono i propri animali per l'estivazione (cfr. n. 2.3.5). In secondo luogo, i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento per la superficie inerbita sono differenziati in base all'intensità dell'utilizzazione. Per i prati permanenti utilizzati in modo intensivo sono versati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento più elevati per rispetto alle superfici per la promozione della biodiversità. Con questi adeguamenti a livello di strumenti e un leggero aumento dei mezzi *finanziari* per i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento è possibile aumentare, rispetto all'avamprogetto posto in consultazione, di circa 50 franchi per ettaro il contributo di base e di circa 100 franchi il contributo di promozione per ettaro di superficie coltiva aperta e di colture perenni (cfr. n. 4.5.3).

In tal modo è possibile tenere conto di tre preoccupazioni essenziali degli ambienti contadini mantenendo nel contempo i vantaggi del cambiamento di sistema.

Esentando i prati artificiali e le superfici per la promozione della biodiversità dall'esigenza di una densità minima di animali e aumentando quest'ultima sui prati permanenti utilizzati in modo intensivo, è possibile sfruttare ancora meglio il potenziale di produzione foraggera delle superfici inerbite, senza tuttavia provocare una intensivazione delle superfici ecologicamente interessanti. Inoltre si evita di svantaggiare i prati artificiali, importanti per l'avvicendamento delle colture, rispetto al granturco da silo.

Con la soluzione proposta la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo è promossa con mezzi finanziari della stessa entità degli attuali contributi UBGFG e DACDP, senza stimolare tuttavia un'indesiderata intensivazione. Oltre a consentire un miglior conseguimento degli obiettivi, essa incide positivamente sotto diversi punti di vista. In primo luogo migliora l'efficienza del trasferimento dei fondi impiegati. Con l'abolizione dell'incentivo all'intensivazione esercitato dagli attuali contributi per gli animali è possibile evitare correlazioni negative con i mercati e quindi un deflusso di una parte dei pagamenti diretti verso settori a valle mediante l'abbassamento dei prezzi. Inoltre viene meno l'interesse a tenere più animali unicamente per beneficiare dei relativi contributi. Le aziende con un rapporto costo-profitto negativo possono così accrescere il reddito della produzione animale. In secondo luogo gli effetti negativi dei contributi UBGFG e dei contributi DACDP sull'ambiente vengono eliminati. Grazie allo sfruttamento ottimale del potenziale di produzione naturale disponibile, è possibile ridurre l'immissione, in parte eccessiva, di sostanze nutritive, che provocano una diminuzione della diversità delle specie, e l'eutrofizzazione di ecosistemi sensibili soprattutto nella cintura prealpina. La scelta imprenditoriale degli agricoltori, in merito a quali e quanti animali debbano essere detenuti sulla superficie inerbita, acquisirà una valenza maggiore.

Le difficoltà di gestione nella regione di montagna e in quella collinare saranno tenute in considerazione in misura analoga a quella data finora. Viene accresciuta l'attrattiva relativa della campicoltura e delle colture perenni rispetto alla superficie inerbita con conseguente potenziamento della campicoltura e delle colture perenni. La riduzione della protezione doganale per i cereali panificabili e una corrispondente diminuzione del sostegno alle altre colture campicole concorrono a rafforzare efficacemente la produzione di cereali da foraggio.

Rispetto agli attuali contributi UBGFG e DACDP la soluzione proposta vanta complessivamente importanti vantaggi per quanto riguarda sia il conseguimento degli obiettivi sia i prezzi, i costi e quindi il reddito delle aziende contadine. Essa induce inoltre sensibili miglioramenti per quanto riguarda l'ambiente e la compatibilità con i criteri della Green Box dell'OMC.

2.3.7 Contributi per la biodiversità

Normativa vigente e necessità d'intervento

Mediante i contributi per la compensazione ecologica s'intende salvaguardare e incentivare la biodiversità.

Attualmente vengono concessi contributi per elementi della compensazione ecologica sulla SAU, come i prati sfruttati in modo estensivo e poco intensivo, i terreni da

strame, le siepi, gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi nonché i maggessi fioriti e da rotazione. I contributi giusta l'OPD sono interamente a carico della Confederazione. Se le superfici di compensazione ecologica adempiono le condizioni specifiche in materia di qualità biologica o di interconnessione secondo l'OQE vengono versati contributi supplementari. Tali contributi sono finanziati nella misura dell'80 per cento dalla Confederazione.

Già attualmente gli strumenti dell'OQE sono più che adeguati. Vanno acquisite nuove informazioni che consentano di concentrarsi maggiormente sulla qualità delle superfici e di perseguire un'esecuzione semplice. Nelle zone di montagna vi sono molte superfici ecologicamente pregiate. Nel caso di un'intensivazione o di un abbandono la qualità biologica di queste superfici viene per lo più irrimediabilmente compromessa. Con l'attuale diminuzione graduale dei contributi per la qualità e l'interconnessione il mantenimento di queste superfici non è garantito.

Benché la regione d'estivazione rappresenti un importante spazio vitale per numerose specie rare, non esiste uno strumento teso a promuovere in maniera mirata le prestazioni nel campo della biodiversità in tale regione. Le superfici pregiate per la biodiversità situate al di sotto del limite del bosco e degli arbusti sono maggiormente a rischio d'avanzamento del bosco in quanto generalmente sono gestite in modo estensivo. Attualmente tali superfici non possono venir promosse mediante pagamenti diretti specifici. Esiste pertanto un limite artificiale, inadeguato al fine del raggiungimento dell'obiettivo. Inoltre, a livello cantonale, la pianificazione, la realizzazione e l'esecuzione dei progetti d'interconnessione vengono affrontate in modo molto diverso e pertanto il dispendio può risultare sproporzionatamente elevato.

Nuova normativa proposta

Contributo per la qualità

I contributi destinati alle superfici per la promozione della biodiversità (SPB) secondo l'OPD e il contributo per la qualità biologica secondo l'OQE vengono integrati nel nuovo contributo per la qualità. Oltre a questi due attuali livelli qualitativi occorre introdurre per la superficie inerbita un terzo livello qualitativo. Il livello qualitativo supplementare (OQE+) per le SPB comprende in particolare gli oggetti degli inventari d'importanza nazionale situati sulla SAU (come i prati e i pascoli secchi nonché le torbiere basse). La Confederazione si fa carico integralmente del contributo per la qualità, pagando anche il 20 per cento che i Cantoni versavano finora per le superfici che adempiono le esigenze della qualità biologica.

Per le SPB dovrebbero essere versati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento più bassi o non essere versati del tutto (cfr. n. 2.3.6). Per mantenere l'attrattiva economica delle SPB, dovrebbero venir per contro aumentati i contributi per la biodiversità per il primo livello qualitativo (livello OPD).

La qualità biologica beneficerà di un sostegno maggiore grazie innanzitutto alla maggiore differenziazione dei livelli qualitativi e, in secondo luogo, grazie all'aumento dei contributi per superfici pregiate dal profilo qualitativo e, infine, grazie alla soppressione, nelle zone di montagna III e IV, della degressione dei contributi per superfici che adempiono le esigenze della qualità biologica e per quelle interconnesse.

Per raggiungere meglio gli obiettivi in materia di biodiversità, i contributi per la biodiversità saranno erogati anche nella regione d'estivazione. Ciò consente di tener maggiormente conto delle esigenze delle specie animali e vegetali per quanto riguarda gli spazi vitali.

Esamineremo se alle SPB esistenti debbano essere aggiunti nuovi tipi, come ad esempio superfici inerbite ricche di specie ubicate nella regione d'estivazione, fasce tampone per superfici di inventari, zone rivierasche dei corsi d'acqua, piccole strutture o campicoltura rispettosa della fauna selvatica. Laddove possibile, le esigenze poste alle SPB in materia di gestione vengono semplificate.

Contributo per l'interconnessione

L'interconnessione continuerà ad essere promossa secondo il concetto vigente. Viene mantenuto il principio del finanziamento residuo da parte di terzi. Analogamente al contributo per la qualità anche per l'interconnessione viene abolita la degressione dei contributi nella regione di montagna e in quella collinare. L'accento è posto su specie particolarmente meritevoli di essere promosse. Ai Cantoni verrà messa a disposizione una lista di specie con misure standard, sviluppata in base alle caratteristiche regionali, che potrà essere utilizzata come base per l'elaborazione di progetti d'interconnessione, riducendo il dispendio correlato ai lavori di progettazione. Per le specie bersaglio e faro, spesso mantenute o promosse nel quadro di progetti d'interconnessione, vengono definite misure standard al fine di semplificare e armonizzare l'applicazione e l'esecuzione.

Grazie allo sfruttamento delle sinergie, a livello di pianificazione e di applicazione, fra il contributo per l'interconnessione e i contributi per la qualità del paesaggio, è possibile completare progetti d'interconnessione esistenti semplicemente con obiettivi paesaggistici. Nel quadro di nuovi progetti potranno essere integralmente promossi gli obiettivi faunistici della biodiversità (interconnessione) e gli obiettivi dello sviluppo paesaggistico (qualità del paesaggio) (cfr. n. 2.3.8).

Realizzazione degli inventari nazionali su superfici gestite a scopo agricolo

Attualmente gli oggetti degli inventari (nazionali, regionali o locali) e altre misure, come le valorizzazioni uniche o misure specifiche di promozione delle specie, vengono sostenuti in virtù della LPN. Ne sono competenti i Cantoni. La Confederazione partecipa alle spese dei Cantoni stanziando i crediti previsti nel settore della protezione della natura e del paesaggio. L'ammontare del contributo della Confederazione è stabilito d'intesa tra l'UFAM e i Cantoni. In futuro la realizzazione degli inventari nazionali su superfici gestite a scopo agricolo avverrà nel quadro dell'esecuzione della PER o dei contributi per la biodiversità, onde evitare il sovrapporsi di disposizioni sul piano esecutivo da un lato e garantire una gestione conforme agli obiettivi delle superfici più pregiate dal profilo della biodiversità ubicate sulla SAU dall'altro (cfr n. 2.3.4). Valorizzazioni uniche e misure specifiche di promozione delle specie continuano ad essere sostenute in virtù della LPN.

⇒ *Introduzione dell'art. 73 LAgr*

Contributi per il mantenimento e la promozione della biodiversità a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
Contributi per la compensazione ecologica con due livelli qualitativi (OPD e OQE)	Contributi per la biodiversità con 3 livelli qualitativi (OPD, OQE e OQE+) sulla SAU e nella regione d'estivazione.
Sistema degressivo di contributi con difficoltà crescente a seconda delle zone	Contributi della stessa entità in tutte le zone per livelli qualitativi più elevati (OQE e OQE+)
Contributo per l'interconnessione	Contributo per l'interconnessione; semplificazione mediante la definizione di misure standard
Sistema degressivo di contributi con difficoltà crescente a seconda delle zone	Contributi della stessa entità in tutte le zone

Valutazione della soluzione proposta

In seguito alle modifiche, l'accento sarà posto in misura maggiore sulla qualità delle SPB. Considerata la lentezza dei processi di cambiamento nell'ambito della biodiversità, è opportuno procedere a tappe. Con l'aumento degli incentivi e l'orientamento specifico verso altre superfici s'intende migliorare la qualità delle SPB. L'estensione della promozione della biodiversità alla regione d'estivazione e a nuovi oggetti che attualmente non hanno diritto ai contributi offre agli agricoltori l'opportunità di prendere misure impostate specificatamente sulla loro situazione aziendale. L'introduzione di misure standard nel settore dell'interconnessione consente di ridurre il dispendio amministrativo.

Le proposte a favore della promozione della biodiversità sono state accolte positivamente dai partecipanti alla consultazione. L'abolizione della degressione dei contributi in funzione dell'aumento della difficoltà a seconda delle zone, ampiamente sollecitata, è stata presa in considerazione: i contributi previsti attualmente dall'OQE saranno applicati in modo analogo in tutte le zone. Rinunciamo al contributo unico per la valorizzazione a motivo dell'ampia richiesta di semplificazione dell'attuale sistema. I contributi mirati e permanenti per la qualità e l'interconnessione rappresentano un incentivo sufficientemente elevato affinché i contadini partecipino ai programmi corrispondenti. Esaminiamo la possibilità di valorizzare qualitativamente le SPB nel quadro dei programmi sulle risorse conformemente all'articolo 77 lettere a e b L'Agr. Inoltre, le valorizzazioni e le misure di promozione delle specie continueranno ad essere sostenute nell'ambito della LPN.

2.3.8 Contributi per la qualità del paesaggio**Normativa vigente e necessità d'intervento**

Il contributo fornito dall'agricoltura alla varietà e alla qualità del paesaggio rurale svizzero è notevole. La varietà del paesaggio è importante per la società, poiché oltre a funzioni ecologiche svolge numerose funzioni socioeconomiche. A causa del

mutamento strutturale nell'agricoltura e dell'uso intensivo del territorio, la Svizzera subisce una perdita insidiosa di varietà nel paesaggio (cfr. n. 1.1.2).

Finora si poteva tener conto degli interessi regionali concernenti la cura specifica e la promozione della varietà del paesaggio soltanto se la priorità era data alla promozione della diversità delle specie. Per prestazioni paesaggistiche qualitative esistevano soltanto incentivi puntuali quali effetti secondari dei pagamenti diretti generali, come i contributi per la viticoltura in zone terrazzate o in pendenza, oppure dei pagamenti diretti ecologici, come il contributo per gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi. Questa promozione indiretta non ha consentito tuttavia di frenare la perdita di varietà nel paesaggio. Finora le prestazioni paesaggistiche dettate da ragioni prevalentemente estetiche non potevano essere sostenute in modo mirato (p.es. pascoli alberati, campicoltura di montagna, selve castanili, paesaggi per attività ricreative).

In numerosi Comuni e regioni vi sono obiettivi paesaggistici come i concetti di sviluppo paesaggistico (CSP). Spesso, però, le misure impostate su tali concetti previste nel settore dell'agricoltura non sono state attuate, perché non era possibile versare contributi a favore delle rispettive prestazioni.

Nuova normativa proposta

Mediante i contributi per la qualità del paesaggio s'intende promuovere la diversità dei paesaggi rurali e contrastare la perdita di varietà nel paesaggio. In futuro, saranno sostenute prestazioni paesaggistiche qualitative fornite su iniziativa regionale. A tal fine occorre riallacciarsi a concetti esistenti, in modo da applicare le relative misure senza un eccessivo dispendio di pianificazione supplementare.

I Cantoni possono, di propria iniziativa, definire obiettivi di sviluppo paesaggistico e misure, concretizzarli sulle superfici agricole e promuovere in maniera puntuale le prestazioni convenute con i gestori.

Promozione della varietà del paesaggio

I contributi per la qualità del paesaggio promuovono la cura mirata dei paesaggi rurali tradizionali, la valorizzazione di paesaggi rurali poco attrattivi nonché prestazioni agricole in ambito paesaggistico capaci di soddisfare le nuove esigenze sociali della popolazione in materia di paesaggio rurale, segnatamente nelle zone periurbane (ricreazione e tempo libero). Viene così fornito un contributo al mantenimento di un paesaggio rurale variato e attrattivo in Svizzera attraverso la considerazione di caratteristiche regionali.

Alla base dei contributi per la qualità del paesaggio vi sono i seguenti principi.

- *Iniziative regionali e volontarietà:* i progetti non vengono prescritti, ma nascono dall'iniziativa regionale. Gli agricoltori, la popolazione, i Comuni e il Cantone realizzano un progetto in comune. La partecipazione dei gestori è facoltativa.
- *Utilizzo di basi esistenti:* vanno tenuti in considerazione gli obiettivi paesaggistici già elaborati e i concetti esistenti. Se la loro qualità è soddisfacente, non è necessario sviluppare obiettivi riferiti al progetto.
- *Unicità:* gli obiettivi paesaggistici e le rispettive misure vengono elaborati per una determinata regione. Non possono essere applicati a priori ad altre regioni.

- *Obiettivi intersettoriali e interaziendali*: gli obiettivi in materia di qualità del paesaggio sono definiti in modo intersettoriale (considerando lo sviluppo degli insediamenti e delle vie di comunicazione, i corsi d'acqua, le foreste, ecc.) e tenendo conto dell'agricoltura in un'ottica sovraziendale.
- *Incentivo finanziario*: i contadini che forniscono prestazioni di cura per le quali sono state concluse convenzioni beneficiano dei contributi per la qualità del paesaggio a compensazione del maggiore lavoro o di un eventuale minore rendimento.
- *Limitazione temporale/valutazione*: gli accordi di gestione per l'intera azienda sono di durata limitata. Le prestazioni vengono valutate alla fine del periodo contrattuale e vi è la possibilità di prorogare i contratti.

Progetti pilota

In vista dell'elaborazione dell'ordinanza e delle rispettive guide, l'UFAG ha pertanto lanciato progetti pilota nelle Franches-Montagnes, nella Bassa Engadina, nella Plaine de l'Orbe e nella Limmattal argoviese con l'obiettivo di applicare il sistema contributivo in luoghi con presupposti diversi.

Punto focale: interconnessione e qualità del paesaggio – due obiettivi, un processo analogo

L'interconnessione (parte integrante dei contributi per la biodiversità) e i contributi per la qualità del paesaggio costituiranno due strumenti progettuali con obiettivi differenti. Per conseguire gli obiettivi costituzionali entrambi gli strumenti sono fondamentali. I progetti concernenti l'interconnessione e la qualità del paesaggio hanno in comune il fatto che le loro basi sono elaborate nel quadro di un processo bottom-up. Vi sono parallelismi anche per quanto riguarda la loro realizzazione. Al fine di evitare un inutile dispendio aggiuntivo per i diversi attori (gestori, organi esecutivi), occorre sfruttare al meglio le sinergie e rendere compatibili i sistemi contributivi.

Nell'elaborazione delle basi questo bisogno di compatibilità concerne l'iniziativa regionale, il ruolo degli enti regionali e dei Cantoni, l'integrazione dei gestori nonché la dimensione interaziendale. Per quanto riguarda i controlli occorre coordinare la durata delle convenzioni, la loro valutazione e la loro proroga.

Oltre alle convergenze nel processo, anche per gli obiettivi e i provvedimenti esistono punti di contatto e sovrapposizioni di cui tenere conto: in particolare nel settore dei paesaggi rurali tradizionali esistono sinergie fra obiettivi della varietà degli habitat naturali ed esigenze estetiche nei confronti del paesaggio come nel caso di siepi, piante da frutto nei campi e prati estensivi. Una differenza fra i due strumenti risiede nella fissazione dell'importo dei contributi per oggetto. Mentre nel caso dell'interconnessione i contributi sono fissati dalla Confederazione in funzione dell'incentivo voluto, nel caso dei contributi per la qualità del paesaggio è il Cantone a fissare l'importo dei contributi in funzione del progetto e dei costi.

I contributi per l'interconnessione e quelli per la qualità del paesaggio devono poter essere versati singolarmente o in modo combinato. Concretamente una regione può definire obiettivi di qualità del paesaggio complementari mediante

un progetto esistente d'interconnessione e attuare le corrispondenti misure grazie a un modesto dispendio supplementare. Le regioni che attualmente non hanno ancora in agenda progetti d'interconnessione possono avviare un processo concordato considerando contemporaneamente interconnessione e qualità del paesaggio. Una terza possibilità consiste nel completare in un secondo tempo, mediante un progetto d'interconnessione, un progetto per la qualità del paesaggio già realizzato.

Concetto di contribuzione

Contributo unico: per la superficie avente diritto a contributi o per il carico normale delle aziende contraenti viene corrisposto un contributo unico per ettaro/carico normale. Il Cantone finanzia i pagamenti riferiti alle prestazioni e fondati su un contratto concessi ai gestori utilizzando l'importo globale dei contributi unici nel comprensorio del progetto. Il contributo unico è per l'80 per cento a carico della Confederazione. Il rimanente 20 per cento viene finanziato dal Cantone.

Ripartizione dei contributi: l'importo del contributo per un determinato tipo di prestazione o per un'eventuale diminuzione dei ricavi a causa di un determinato tipo di provvedimento è calcolato dal Cantone in base al progetto. I contributi specifici sono il risultato di una ripartizione del contributo unico in funzione del dispendio e sulla base delle diverse convenzioni sancite contrattualmente. Possono essere erogati per prestazioni del gestore sulla superficie agricola utile, sulla superficie d'estivazione e sulle superfici aziendali confinanti.

⇒ *Introduzione dell'art. 74 LAgr*

Valutazione della soluzione proposta

Questo tipo di contributo consente di colmare una lacuna nelle misure attuali. I contributi per la qualità del paesaggio consentono di salvaguardare, incentivare e sviluppare ulteriormente la diversità del paesaggio con le sue specificità regionali. Viene introdotta la possibilità di promuovere globalmente prestazioni paesaggistiche dell'agricoltura fondate su concetti esistenti o elaborati in una regione. Mediante i contributi per la qualità del paesaggio viene inoltre generato un importante valore aggiunto per le regioni.

Sollecitati dal Parlamento e accolti con favore dalla maggioranza dei Cantoni, i contributi per la qualità del paesaggio vanno introdotti. La richiesta di disposizioni d'esecuzione snelle può essere soddisfatta mediante tre assi. In primo luogo, le attuali basi dovrebbero poter essere utilizzate senza importanti maggiori oneri quale base per i contributi per la qualità del paesaggio; in secondo luogo la popolazione può partecipare anche facendosi rappresentare da un'autorità; in terzo luogo l'interconnessione e i contributi per la qualità del paesaggio vanno concepiti in modo compatibile in vista di un coordinamento semplice di entrambi gli strumenti.

Nonostante l'opposizione di una minoranza di Cantoni, un impegno finanziario da parte dei Cantoni è giustificato dalla regionalizzazione dell'impostazione dei contributi per la qualità del paesaggio che concede loro un notevole margine di manovra e dal fatto che la regione beneficia considerevolmente delle prestazioni paesaggistiche (come i benefici diretti dal profilo dell'estetica paesaggistica per la popolazione locale o i vantaggi nella concorrenza insediativa). Grazie allo sgravio finanziario nel

settore della biodiversità, nel complesso i Cantoni non devono sopportare costi supplementari dovuti al cofinanziamento dei contributi per la qualità del paesaggio.

I contributi per la qualità del paesaggio sono pagamenti diretti. Di conseguenza non possono essere utilizzati per finanziare lavori preliminari e costi di progetti come auspicato da diversi partecipanti alla consultazione. Si dovrebbe, però, creare la possibilità di sostenere in modo sostanzioso mediante contributi di coaching progetti per la qualità del paesaggio e altre iniziative progettuali regionali.

Un gruppo d'accompagnamento ampiamente rappresentativo è stato istituito allo scopo di valutare tecnicamente i risultati dei progetti pilota. Una volta concluse le convenzioni di gestione nell'ambito dei progetti pilota, l'UFAG valuta inoltre se possa essere messa a disposizione dei Cantoni una versione provvisoria delle direttive.

2.3.9 Contributi per i sistemi di produzione

Normativa attuale e necessità d'intervento

Con le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali conformemente all'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. l'agricoltura contribuisce a salvaguardare le basi vitali naturali e al benessere degli animali. Attualmente le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali sono promosse con contributi per l'agricoltura biologica, per la produzione estensiva di cereali e colza e per il benessere degli animali nell'ambito dei programmi SSRA e URA.

I contributi per l'agricoltura biologica sostengono le aziende gestite secondo i principi dell'ordinanza del 22 settembre 1997¹⁴³ sull'agricoltura biologica. L'esigenza principale posta alle aziende biologiche è che rinuncino a utilizzare mezzi di produzione chimico-sintetici quali i concimi azotati di sintesi e i prodotti fitosanitari nell'insieme dell'azienda. L'agricoltura biologica contribuisce quindi a diminuire globalmente l'utilizzazione di prodotti fitosanitari e a ridurre le perdite di azoto e di fosfati nella produzione agricola. Nel 2010, 5600 aziende sono state gestite secondo i principi dell'agricoltura biologica. La superficie gestita era di 110 000 ettari che corrisponde all'incirca all'11 per cento utili della SAU. Nel 2010, il mercato dei prodotti biologici in Svizzera ha registrato una crescita del 6,1 per cento rispetto all'anno precedente, raggiungendo 1,6 miliardi di franchi. Per quanto concerne il consumo pro capite di derrate alimentari prodotte secondo i principi dell'agricoltura biologica la Svizzera si trova quindi al secondo posto a livello mondiale dopo la Danimarca. La produzione bio indigena non riesce tuttavia a tenere il passo con la crescita della domanda; per questo motivo l'importazione di prodotti biologici è in costante aumento, in particolare nel settore della produzione vegetale.

I contributi per la produzione estensiva di cereali e colza incentivano la coltivazione di cereali e colza senza regolatori della crescita, fungicidi, stimolanti chimici di sintesi delle difese naturali e insetticidi. Con l'introduzione del programma all'inizio degli anni Novanta, la quantità di principi attivi nei prodotti fitosanitari venduti in Svizzera è calata; questa evoluzione è direttamente in relazione con il programma di produzione estensiva in particolare per quanto concerne gli insetticidi. Oltre a una

¹⁴³ RS 910.18

minore utilizzazione di prodotti fitosanitari, la produzione estensiva utilizza tendenzialmente anche meno concimi minerali azotati.

Nel foraggiamento dei ruminanti si riscontra una maggior tendenza a utilizzare alimenti concentrati. Si rischia quindi di perdere a lungo termine un vantaggio concorrenziale strategico della produzione svizzera di latte e carne. Attualmente soltanto nell'ambito dei contributi per l'agricoltura biologica vi è un incentivo a somministrare ai ruminanti una quota per quanto possibile elevata di foraggio grezzo.

La promozione del benessere degli animali attraverso i programmi dei pagamenti diretti SSRA e URA ha dimostrato di essere efficace. Anche l'incentivo rappresentato da un aumento del 20 per cento degli importi forfettari degli aiuti agli investimenti per UBG per la costruzione di stalle SSRA ha avuto gli effetti auspicati. Non vi è alcuna necessità di modificare gli strumenti dei due programmi per il benessere degli animali o del sistema dei supplementi nell'ambito degli aiuti agli investimenti.

Cambiamenti proposti

I programmi attuali di promozione di forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali hanno dato buoni risultati. Queste forme di produzione saranno quindi promosse anche in futuro grazie ai cosiddetti contributi per i sistemi di produzione. I contributi per i sistemi di produzione si compongono dei tre elementi seguenti:

- contributo per forme di produzione applicate nell'intera azienda;
- contributo per la promozione di forme di produzione applicate in parte dell'azienda nella produzione vegetale e animale;
- contributi per il benessere degli animali.

Un elemento fondamentale dei contributi per i sistemi di produzione è rappresentato dalla loro interazione con il mercato. In numerosi casi nell'ambito di programmi promossi in modo specifico dalla Confederazione esistono label privati corrispondenti. Cresce l'effetto incentivante per i produttori i quali, da un lato, ottengono un maggior valore sul mercato e, dall'altro, possono beneficiare di pagamenti diretti supplementari.

Contributo per forme di produzione applicate nell'intera azienda come l'agricoltura biologica

L'agricoltura biologica incarna in tutto e per tutto un sistema di produzione globale. Vi sono studi i quali dimostrano che l'agricoltura biologica contribuisce in misura superiore alla media alla salvaguardia delle basi vitali naturali¹⁴⁴. La gestione conformemente ai requisiti dell'agricoltura biologica contribuisce ad accrescere la fertilità del suolo e migliora il potere di ritenzione dell'acqua del terreno e la formazione di humus unitamente all'assorbimento del carbonio nel suolo. Anche la biodiversità beneficia essenzialmente di questa forma di produzione. La promozione dell'agricoltura biologica va pertanto mantenuta, così come la graduazione del contributo in funzione del tipo di utilizzazione (colture speciali, altre superfici coltivate aperte, nonché altra SAU). Vista la costante crescita delle importazioni soprattutto nel settore della produzione vegetale, le aliquote dei contributi per le

¹⁴⁴ Niggli U. et al. (2009): Gesellschaftliche Leistungen der biologischen Landwirtschaft, Fibl, Frick.

superfici coltivate aperte e le colture speciali devono essere nuovamente aumentate in modo sostanziale (cfr. n. 4.5.3).

La base legale è formulata in modo che anche in futuro sia possibile affrontare le sfide. Essa permette, oltre all'agricoltura biologica, di sostenere altri sistemi di produzione applicati nell'insieme dell'azienda quali la produzione integrata o forme di produzione particolarmente rispettose del clima. Simili sistemi di produzione devono tuttavia essere attuati su iniziativa personale degli attori e ottenere prioritariamente un valore aggiunto sul mercato. Per il momento si tratta di ampliare la base delle conoscenze e di continuare a sviluppare il sistema di produzione applicato nell'intera azienda (p.es. per quanto concerne l'agricoltura rispettosa del clima). Al momento opportuno, sarà possibile proporre gli strumenti di promozione adeguati mediante ordinanza.

Contributo per la promozione di forme di produzione applicate in parte dell'azienda nella produzione vegetale e animale

Nella produzione vegetale, viene mantenuta la promozione della produzione estensiva di cereali e colza rinunciando completamente a regolatori della crescita, fungicidi, insetticidi e stimolatori chimici di sintesi delle difese naturali. La base legale offre la possibilità di promuovere altre forme di produzione applicate in parte dell'azienda nella produzione vegetale se è provato che sono particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente.

La promozione della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita, quale approccio applicato in parte dell'azienda nella produzione animale, deve essere promossa. Beneficiano di questo programma le aziende che coprono il fabbisogno in foraggi prevalentemente con erba, fieno, fieno di secondo taglio e insilato d'erba. Come evidenziato dal confronto tra i sistemi di Hohenrain, la produzione di latte con scarsa utilizzazione di alimenti concentrati e un'elevata quota di pascolo ottiene, per chilo di latte, i migliori risultati per la maggior parte degli indicatori ecologici rispetto alla stabulazione che utilizza alimenti concentrati¹⁴⁵. La produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita può inoltre fornire un contributo essenziale alla strategia della qualità. Nei confronti dei consumatori, oltre al profilo dei lipidi interessante dal punto di vista fisiologico-nutrizionale, si possono vantare il rafforzamento della produzione indigena e un'alimentazione adeguata ai ruminanti con una scarsa utilizzazione di alimenti concentrati. Le label private sono libere di scegliere se utilizzare tale approccio quale base per le proprie esigenze.

Contributi per il benessere degli animali

I programmi per il benessere degli animali SSRA e URA vengono mantenuti senza modifiche. Il tasso di partecipazione varia considerevolmente a seconda della categoria di animali (cfr. n. 1.1.2). L'esigua partecipazione per determinate categorie di animali in particolare per quanto concerne i SSRA è riconducibile solo in minima parte all'importo del contributo. Di conseguenza, un aumento del contributo nella maggior parte delle categorie di animali con bassa partecipazione non determinerebbe un aumento considerevole del tasso di partecipazione. Le aliquote di contribuzione vanno tuttavia aumentate per le categorie di animali per le quali vi è effettivamente un potenziale di crescita del tasso di partecipazione. Questa condizione è

¹⁴⁵ Sutter M. (2011): Vergleich der Ökobilanzen von stall- und weidebasierter Milchproduktion, SHL, Zollikofen.

adempita nel caso del programma URA, ragion per cui per la maggior parte delle categorie il contributo è leggermente aumentato (cfr. n. 4.5.3).

⇒ *Introduzione dell'articolo 75 LAgr*

Compendio delle modifiche proposte

Tabella 20

Contributi per la promozione di forme di produzione in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14-17
Contributi per l'agricoltura biologica	Contributo per forme di produzione applicati nell'intera azienda come l'agricoltura biologica
Contributi per la produzione estensiva di cereali e colza	Contributo per forme di produzione applicate in parte dell'azienda nella produzione vegetale e animale quali: – la produzione estensiva di cereali e colza – la produzione di latte e di carne basata sulla superficie inerbita
Contributo per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA) e per l'uscita regolare all'aperto (URA)	Nessuna modifica

Valutazione della soluzione proposta

I programmi per la promozione di forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali si sono dimostrati efficaci e vanno pertanto mantenuti e sviluppati in modo mirato. Mediante la nuova possibilità di promozione prevista per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita s'intende limitare l'impiego di alimenti concentrati per animali nella produzione di ruminanti, mantenere a lungo termine l'attuale vantaggio concorrenziale nel settore della trasformazione del foraggio grezzo e sostenere la strategia della qualità.

Viste le risposte soprattutto positive e le corrispondenti domande, occorre concretizzare il programma di promozione di una produzione di latte e di carne basata sulla superficie inerbita. Molti partecipanti alla consultazione si sono pronunciati a favore di condizioni di autorizzazione più severe, connesse con l'esigenza di compensare i relativi costi di produzione con contributi adeguati.

Per poter far fronte alle sfide future, vanno create le basi legali che consentano di ampliare i programmi. Tenuto conto dello stretto legame esistente tra queste forme di produzione e i label privati, è importante che queste forme di produzione generino un maggior guadagno sul mercato.

Dalla consultazione è chiaramente emerso che le prestazioni dell'agricoltura biologica sono considerate importanti e che la domanda di prodotti bio deve essere coperta per quanto possibile con la produzione indigena. La richiesta dei partecipanti alla consultazione di aumentare ulteriormente i contributi bio, in particolare nei settori con un potenziale di mercato, è presa in considerazione.

In particolare le cerchie della protezione degli animali hanno rivendicato un aumento significativo dei contributi per il benessere degli animali. L'aumento dei contributi URA tiene conto di questa richiesta.

2.3.10 Contributi per l'efficienza delle risorse

Normativa attuale e necessità d'intervento

Gli obiettivi del mantenimento delle basi vitali naturali vengono promossi mediante diversi provvedimenti. La PER fornisce un contributo considerevole all'impiego sostenibile delle risorse naturali. Sul piano degli strumenti di promozione, il passaggio da contributi riferiti agli animali a contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento riferiti alla superficie con una densità minima di animali (cfr. n. 2.3.6) ha effetti positivi soprattutto nelle regioni sensibili dal profilo ecologico.

Attualmente vi sono strumenti specifici per migliorare l'impiego efficiente delle risorse nell'ambito degli articoli 77a e 77b LAgr per la promozione regionale o settoriale dell'impiego sostenibile delle risorse naturali e nell'ambito dell'articolo 62a LPac per la riduzione, sul piano regionale, del carico eccessivo di inquinanti nei corsi d'acqua.

Nell'attuazione dei progetti sulle risorse si è constatato che in alcuni casi la regionalizzazione comporta inutili oneri amministrativi. Non esiste la possibilità di promuovere a livello nazionale tecniche applicabili su tutto il territorio.

Cambiamenti proposti

Quale elemento supplementare occorre introdurre contributi per l'efficienza delle risorse. In tal modo, è possibile incentivare, sul piano nazionale, un impiego più sostenibile delle risorse necessarie per la produzione agricola quali suolo, acqua e aria nonché un impiego più efficiente dei mezzi di produzione come azoto, fosforo, prodotti fitosanitari o energia. Il nuovo strumento fornisce un importante contributo per l'introduzione, su vaste porzioni del territorio, di tecniche mirate e rispettose delle risorse. Visto che la promozione avviene a livello nazionale, l'onere amministrativo sarà minore rispetto a quello rappresentato dai programmi sulle risorse previsti dagli articoli 77a e 77b LAgr. La Confederazione si assume la totalità dei contributi. Contrariamente ai contributi secondo gli articoli 77a e 77b LAgr, tali contributi possono essere richiesti da tutte le aziende per l'insieme delle superfici.

Si tratta di promuovere i provvedimenti tecnici che fondandosi su basi scientifiche contribuiscano a un impiego più efficiente o più sostenibile delle risorse e dei mezzi di produzione. Tali provvedimenti devono essere conformi alla pratica e attuabili. La loro promozione è limitata nel tempo e la partecipazione degli agricoltori è facoltativa.

Il provvedimento deve essere portato avanti anche al termine della promozione. In tal modo è possibile garantire che l'applicazione della relativa tecnica sia sancita giuridicamente nella PER quale buona pratica agricola al termine della promozione. L'adozione della nuova tecnica deve essere comunicata tempestivamente affinché le condizioni quadro restino stabili e prevedibili, prevedendo anche un termine transitorio corrispondente.

⇒ *Introduzione dell'art. 76 LAgr*

Contributi per l'impiego sostenibile delle risorse a confronto

Attuale sistema dei pagamenti diretti	PA 14–17
Contributo per l'impiego sostenibile delle risorse naturali giusta gli articoli 77a e 77b LAGr (a livello regionale/settoriale, nessun PD secondo la LAGr)	Nessuna modifica
Contributo per la protezione delle acque secondo l'articolo 62a LPAC (nessun PD secondo la LAGr)	Nessuna modifica
Nessun contributo specifico	Contributi per l'efficienza delle risorse (a livello nazionale, PD secondo LAGr)

Valutazione della soluzione proposta

Il nuovo strumento permette di colmare in maniera efficiente le lacune esistenti a livello ecologico applicando una procedura amministrativa semplificata.

I contributi per l'efficienza delle risorse versati a livello nazionale hanno raccolto un ampio sostegno nella forma proposta nella procedura di consultazione. Le richieste supplementari, quali l'estensione dei contributi alla regione d'estivazione o la presa a carico automatica nella PER al termine della promozione temporanea non sono per il momento considerate. Prima di estendere alla regione d'estivazione i contributi per l'efficienza delle risorse versati a livello nazionale, è opportuno esaminare un simile programma nell'ambito degli articoli 77a e 77b LAGr.

2.3.11 Contributi di transizione**Normativa attuale e necessità d'intervento**

Secondo l'OCSE¹⁴⁶ i pagamenti completamente svincolati dalla produzione e dai fattori di produzione esercitano i migliori effetti sul reddito. Nel sistema attuale, la garanzia del reddito è tuttavia assicurata mediante i pagamenti diretti legati alla superficie (contributo generale di superficie). Questa situazione crea, soprattutto nella regione di pianura, un incentivo non auspicato a gestire personalmente le superfici, con conseguente minore disponibilità di superfici, canoni d'affitto esagerati e freno allo sviluppo strutturale. Nelle zone ad altitudine più elevata, questo effetto negativo del contributo generale di superficie è ridotto poiché contribuisce in misura crescente a raggiungere gli obiettivi relativi alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale (cfr. n. 2.3.5).

Cambiamenti proposti

Con l'introduzione dei contributi di transizione, l'attuale componente volta a garantire il reddito del contributo di superficie viene svincolata dalla superficie. L'introduzione dei contributi di transizione permette di attenuare gli effetti delle ridistribui-

¹⁴⁶ OCSE (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Parigi.

zioni causate dal cambiamento di sistema e assicura così una transizione socialmente sostenibile. Il contributo di transizione è vincolato all'azienda ed è quindi svincolato dalla produzione e da fattori di produzione quali la superficie o il numero di animali. In caso di cessione dell'intera azienda, anche i contributi di transizione sono trasferiti. In caso di scioglimento dell'azienda e di ripartizione delle superfici tra altre aziende (affitto particella per particella) i contributi di transizione sono annullati. Una parte dei mezzi finanziari provenienti dal contributo generale di superficie è inoltre trasferita direttamente ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni per colmare le lacune esistenti (cfr. n. 4.5.3).

Per determinare il contributo di transizione da corrispondere alla singola azienda, l'importo di partenza è costituito dalla differenza tra i pagamenti diretti generali ricevuti finora e i nuovi contributi per la qualità del paesaggio e per la sicurezza dell'approvvigionamento. I pagamenti diretti generali medi di un'azienda vengono calcolati sulla base della struttura dell'azienda degli ultimi tre anni precedenti l'entrata in vigore della modifica della LAgr. Le riduzioni in base al reddito e alla sostanza nonché quelle secondo l'articolo 70 OPD non sono tenute in considerazione. Anche i nuovi contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e per il paesaggio rurale sono calcolati in base alle strutture precedenti il cambio di sistema. Sono tenuti in considerazione soltanto i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e quelli per il paesaggio rurale (senza contributo d'estivazione). Ne risulta un *importo iniziale* fissato individualmente per azienda, che viene stabilito un'unica volta all'atto del cambiamento di sistema e non sarà più modificato.

La somma degli importi iniziali delle singole aziende per tutta la Svizzera è confrontata con l'importo totale disponibile per i contributi di trasferimento. Ne risulta un coefficiente da moltiplicare per l'importo iniziale (vecchi contributi meno nuovi contributi) per azienda. Nel corso del tempo i fondi disponibili per i contributi di transizione diminuiranno in funzione dei mezzi finanziari disponibili complessivamente per i pagamenti diretti e dell'aumento del fabbisogno per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni. Di conseguenza il coefficiente sarà adeguato a cadenza annuale. Dopo otto anni, i fondi dei contributi di transizione dovranno essere completamente trasferiti ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni. Occorre tuttavia rinunciare a fissare un termine esplicito nella legge poiché per il momento non è possibile prevedere con certezza a quale velocità la partecipazione ai contributi riferiti alle prestazioni aumenterà.

⇒ *Introduzione dell'art. 77 LAgr*

Valutazione della soluzione proposta

In fase di consultazione le cerchie contadine hanno giudicato inadeguata l'espressione «contributi d'adeguamento» prevista inizialmente per questo genere di contributo. La nuova denominazione tiene conto di tale critica. Mediante i contributi di transizione, la componente sociale dell'attuale sistema dei pagamenti diretti è chiaramente distinta dagli strumenti riferiti alle prestazioni e trasformata in un contributo individuale riferito all'azienda con un riferimento storico. Svincolando una parte determinante dei pagamenti diretti dalla superficie, la disponibilità di superfici sul mercato dei terreni in affitto risulta aumentata. Ciò comporta un tendenziale calo dei canoni d'affitto e migliora l'efficienza del trasferimento dei mezzi finanziari impiegati. I contributi di transizione permettono inoltre di attenuare le ridistribuzioni dovute al passaggio al sistema rivisto dei pagamenti diretti.

Il versamento dei contributi di transizione riferiti alle persone ha raccolto scarso sostegno nella procedura di consultazione. Il versamento riferito all'azienda, che permette il trasferimento del contributo in caso di cessione dell'azienda, tiene conto di una rivendicazione centrale espressa durante la consultazione. I contributi di transizione devono essere trasformati entro otto anni in contributi riferiti alle prestazioni per tener conto delle richieste espresse da più parti concernenti condizioni quadro chiare e prevedibili.

2.4 Misure sociali collaterali

Normativa vigente e necessità d'intervento

Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale

I mutui per la conduzione aziendale esenti da interessi costituiscono uno strumento di disponibilità per convertire debiti esistenti, superare oneri finanziari eccezionali o, in caso di cessazione dell'attività, per ammortizzare sotto forma di mutui su diversi anni i contributi con obbligo di rimborso o i crediti d'investimento. La Confederazione mette a disposizione dei Cantoni i mezzi finanziari necessari a tal fine. Secondo la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), i mutui nel quadro degli aiuti per la conduzione aziendale sono un compito in comune. Affinché a un Cantone siano attribuiti nuovi fondi, esso deve innanzitutto versare la stessa somma nel Fonds de roulement. I mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale e i crediti d'investimento hanno un effetto analogo per il richiedente, tanto che sono entrambi esenti da interessi e rimborsabili entro una scadenza fissa. Conformemente all'articolo 110 capoverso 2 LAgr, è possibile mettere a disposizione degli aiuti per la conduzione aziendale i crediti d'investimento inutilizzati ma non viceversa. In tal modo si limita la flessibilità nella gestione dei mezzi finanziari di entrambi i Fonds de roulement.

Aiuti per la riqualificazione

Gli aiuti per la riqualificazione, definiti sulla base di una mozione della CET-N¹⁴⁷ nell'ambito della PA 2007, sono entrati in vigore il 1° gennaio 2004. Essi agevolano la conversione ad una professione non agricola delle persone indipendenti attive nell'agricoltura. La misura è stata introdotta inizialmente a tempo determinato, ovvero fino al 2011, ma tale termine è stato prorogato fino alla fine del 2015 in occasione dei dibattiti parlamentari sulla PA 2011. Finora, gli aiuti per la riqualificazione sono stati poco richiesti, poiché la cessazione definitiva dell'attività è una decisione dolorosa per molti contadini. In caso di reddito insufficiente, si tende a incrementare il reddito accessorio e si continua a gestire l'azienda in maniera estensiva. Molti ritengono meno rischiosa una cessazione dell'attività graduale. Da un sondaggio condotto tra gli agricoltori che hanno richiesto gli aiuti per la riqualificazione è emerso, infatti, che la decisione definitiva di cessare l'attività è stata possibile solo attraverso tali aiuti¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Mo. 99.3207 CET-N «Aiuti per la formazione e la riqualificazione professionale degli agricoltori», 18 maggio 1999.

¹⁴⁸ UFAG, Rapporto agricolo 2009, pag. 72–84. Il testo del rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione < Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2011

Cambiamenti proposti

Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale

Secondo l'articolo 110 capoverso 2 L'Agr, è possibile mettere a disposizione degli aiuti per la conduzione aziendale i crediti d'investimento inutilizzati. Con la modifica dell'articolo 85 capoverso 3 L'Agr si consente di utilizzare temporaneamente i mezzi federali inutilizzati dell'aiuto per la conduzione aziendale anche per i crediti d'investimento. In tal modo si migliora la flessibilità nella gestione dei fondi e l'impiego mirato degli stessi.

⇒ *Adeguamento dell'art. 85 cpv. 3 L'Agr*

Aiuti per la riqualificazione

La scadenza deve essere prorogata di quattro anni fino alla fine del 2019. Tale proroga offrirà ai capiazienda intenzionati ad abbandonare l'attività agricola, o ai loro coniugi, la possibilità fino alla fine del 2017 di presentare una domanda che consenta loro di iniziare più facilmente un'attività non agricola qualificata. Poiché gli aiuti per la riqualificazione sono versati retroattivamente ogni sei mesi, i versamenti devono poter essere effettuati sino ad almeno due anni dopo l'accettazione della domanda. Con i terreni che si liberano le aziende esistenti, ubicate nel raggio d'esercizio d'uso locale, possono estendere la loro superficie aziendale e, di conseguenza, sviluppare le proprie strutture.

⇒ *Adeguamento dell'art. 86a cpv. 3 L'Agr*

Valutazione della soluzione proposta

Le proposte di adeguamento sono state approvate da un'ampia maggioranza di partecipanti alla consultazione e in pratica non sono state contestate.

2.5 Miglioramenti strutturali

Normativa vigente e necessità d'intervento

Gli aiuti statali agli investimenti sostengono l'adeguamento delle aziende e delle infrastrutture agricole ai cambiamenti delle condizioni quadro e dei requisiti al fine di ridurre i costi di produzione, incentivare una produzione ecologica e, di conseguenza, migliorare la competitività di un'agricoltura dedicata alla produzione sostenibile. La maggior parte dei fondi è impiegata nella regione collinare e di montagna e fornisce un contributo al miglioramento delle condizioni di vita ed economiche nelle aree rurali. Le esperienze fatte con le disposizioni di legge della PA 2002 e gli ampliamenti degli strumenti nel settore dei miglioramenti strutturali nell'ambito delle PA 2007 e PA 2011, riportate di seguito, sono decisamente positive.

- La possibilità di incentivare la diversificazione dell'attività nel settore agricolo e settori affini genera maggiore flessibilità e un più ampio margine di manovra imprenditoriale.
- I contributi per il ripristino periodico di bonifiche fondiari consentono di sostenere in maniera mirata il mantenimento della sostanza di edifici e impianti del genio rurale.

- La possibilità di sostenere progetti di sviluppo regionale e di promuovere prodotti indigeni e regionali suscita un ampio interesse tra i promotori di progetti agricoli e regionali e semplifica la creazione di filiere del valore aggiunto intersettoriali.
- L'ampliamento del sostegno a edifici collettivi per la commercializzazione di prodotti fabbricati nella regione, a impianti collettivi per la produzione di energia dalla biomassa e alla fondazione di organizzazioni contadine di solidarietà offre ulteriori possibilità di sviluppo alle aziende contadine.
- L'estensione degli aiuti agli investimenti alle colture speciali migliora la competitività delle singole aziende.
- L'introduzione del sostegno alle piccole imprese artigianali nella regione di montagna costituisce un ulteriore progresso verso l'applicazione di strumenti compatibili con l'UE.
- Dal punto di vista amministrativo, finora il nuovo sistema di contributi scaturito dalla NPC e la possibilità di concludere convenzioni (al posto di decisioni) hanno dato buoni risultati.

L'ampia gamma di strumenti attualmente disponibile nell'ambito dei miglioramenti strutturali e dello sviluppo rurale può, nel complesso, fornire un importante contributo al potenziamento dell'agricoltura e delle aree rurali. In un contesto più volatile e dinamico, le questioni riguardanti la redditività, la capacità di resistenza delle aziende e l'indebitamento dell'agricoltura assumono importanza. L'attuale concetto di sostegno dei miglioramenti strutturali e dello sviluppo rurale va fondamentalmente mantenuto. Specialmente nel caso di decisioni individuali in materia d'investimenti, occorre tuttavia esaminare accuratamente le questioni delle future condizioni quadro per evitare investimenti errati. È inoltre opportuno promuovere maggiormente la collaborazione interaziendale per ridurre i costi di produzione.

È opportuno adeguare l'ordinanza affinché tenga conto degli ampliamenti e delle modifiche degli ultimi anni allo scopo di aumentare ulteriormente la competitività delle aziende. A tal fine i criteri d'entrata sono riesaminati, in particolare per quanto concerne i provvedimenti individuali, valutati e adeguati al progresso tecnico e alle condizioni quadro economiche. In tal modo si migliorano costantemente l'efficienza e l'efficacia dei mezzi finanziari impiegati e si tiene inoltre conto del Rapporto 2008 del Consiglio federale concernente i sussidi del 30 maggio 2008¹⁴⁹. È tuttavia urgente disporre di un adeguato finanziamento affinché gli strumenti possano produrre il proprio effetto (cfr. n. 4.5.1). Dalle esperienze fatte finora emerge la necessità di effettuare alcuni adeguamenti puntuali della legge per contribuire a ridurre i costi di produzione, migliorare la competitività a lungo termine delle aziende, semplificare le procedure amministrative, uniformare la protezione giuridica e potenziare l'efficacia degli strumenti e gli effetti di sinergia con lo sviluppo territoriale.

Cambiamenti proposti

Miglioramento della competitività a lungo termine e riduzione dei costi di produzione

Le decisioni in materia di investimenti hanno un effetto a lungo termine per le aziende. Occorre in ogni caso accertare in modo accurato se un investimento indivi-

¹⁴⁹ FF 2008 5409

duale è mirato e finanziariamente sopportabile tenendo conto anche delle future condizioni quadro. Le strutture dei prezzi e dei costi a venire devono essere considerate nei piani di previsione. Per poter sfruttare la degressione dei costi di unità più ampie e incrementare la flessibilità nello svolgimento dei compiti, vanno esaminate anche forme adeguate di collaborazione. Queste richiedono tuttavia una buona preparazione e condizioni contrattuali ben definite affinché la collaborazione sia proficua e durevole. Le cooperazioni innovative comportano anche dei rischi che possono essere ridotti mediante un contributo all'attuazione.

Le condizioni per provvedimenti presi da singole aziende devono pertanto essere ampliate e prevedere l'obbligo di comprovare il finanziamento e la sopportabilità dell'investimento previsto tenendo conto delle future condizioni quadro economiche. Occorre inoltre promuovere mediante un contributo d'incentivazione le iniziative collettive di produttori volte a ridurre i costi di produzione.

Questi due provvedimenti permettono di migliorare ulteriormente la competitività a lungo termine delle aziende sostenute.

⇒ *Adeguamento dell'art. 89 cpv. 1 lett. d*

⇒ *Introduzione dell'art. 93 cpv. 1 lett. e (nuova)*

Procedura per determinare la neutralità concorrenziale

Conformemente all'articolo 87 capoverso 2 LAgr, i provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali devono essere realizzati in modo da non influire sulla concorrenza nell'immediato raggio d'attività. Nell'articolo 13 dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali (OMSt), il Consiglio federale definisce i provvedimenti da pubblicare nel Foglio ufficiale cantonale prima della concessione degli aiuti agli investimenti. Finora i Cantoni hanno accertato la neutralità concorrenziale in modo tempestivo, se necessario in una procedura parziale. Nel caso di una controversia, il Tribunale amministrativo federale ha stabilito che sulla base del testo di legge vigente il Cantone non è in grado di valutare in modo definitivo la neutralità concorrenziale nell'ambito dei crediti d'investimento superiori all'importo limite e inoltre la via legale si biforca per quando concerne la concessione dei contributi e la concessione dei crediti d'investimento. Tale biforcazione nell'ambito dello stesso progetto ne ostacola l'esecuzione e crea incertezza giuridica. La neutralità concorrenziale è quindi disciplinata in maniera più precisa all'articolo 89a. Con le ulteriori modifiche degli articoli 97, 108 e 166 si precisa la procedura di determinazione della neutralità concorrenziale e la si armonizza nell'ambito della concessione di contributi e crediti d'investimento.

Il nuovo articolo 89a stabilisce che il Cantone è incaricato di appurare la neutralità concorrenziale. Occorre accertare che i provvedimenti sostenuti garantiscano la neutralità concorrenziale nei confronti delle imprese artigianali direttamente interessate presenti nella regione. Tale formulazione riprende materialmente la disposizione del 2004. Soprattutto per i grandi progetti è economicamente sensato che si possa determinare tempestivamente e in maniera definitiva se la neutralità concorrenziale è data. Così facendo si evita un inutile dispendio sul piano pianificazione amministrativo e pianificatorio. Se la neutralità concorrenziale è appurata in modo definitivo e il progetto ha acquisito forza di cosa giudicata, l'UFAG decide, in virtù dell'articolo 97 capoverso 7, in merito alla concessione di un contributo federale e approva, in virtù dell'articolo 108, il credito d'investimento. L'articolo 166 capoverso 2 stabilisce che tutti i ricorsi si effettuano tramite le istanze cantonali e pertan-

to possono venir utilizzati anche i rimedi giuridici cantonali. Viene pertanto a cadere la distinzione tra contributi e crediti d'investimento.

⇒ *Abrogazione dell'art. 87 cpv. 2 LAgr*

⇒ *Introduzione dell'art. 89a LAgr (nuovo)*

⇒ *Adeguamento degli art. 97 cpv. 1 e 7, 108 cpv. 1^{bis} (nuovo) e 2, nonché 166 cpv. 2 LAgr*

Ricomposizioni particellari nell'ambito dei piani di utilizzazione

Le ricomposizioni particellari sono uno strumento multifunzionale di riordino della proprietà fondiaria in un comprensorio delimitato naturalmente o economicamente. Esse non vengono utilizzate solo in ambito agricolo allo scopo di migliorare le strutture gestionali (ricomposizione), ma si sfruttano anche, in virtù di relative norme nelle leggi specifiche, per l'acquisto della proprietà fondiaria da adibire a opere pubbliche quali autostrade, ferrovie o la rivitalizzazione dei corsi d'acqua. Anche nella vigente LPT (art. 20) esiste una base legale per le ricomposizioni particellari secondo cui esse possono essere ordinate d'ufficio se i piani d'utilizzazione lo esigono. Finora, tale strumento di pianificazione territoriale ha trovato eco e applicazione solo in pochi Cantoni. Ciononostante l'armonizzazione della pianificazione e della proprietà fondiaria, è una condizione essenziale per la fluidificazione delle riserve di terreni edificabili. Nell'ambito dell'attuale revisione della LPT (cfr. n. 1.2.9) si mira, pertanto, a introdurre diversi provvedimenti e misure per promuovere la disponibilità di terreno edificabile e assicurare l'edificabilità delle particelle.

Gli approcci positivi della pianificazione del territorio a favore del potenziamento della protezione dei terreni coltivati dovrebbero essere affiancati anche da provvedimenti di diritto agrario. Per tale motivo, la possibilità di ordinare ricomposizioni particellari prevista dall'articolo 100 LAgr deve essere estesa ai piani di utilizzazione (a livello comunale o intercomunale) se vi è un interesse determinante da parte dell'agricoltura. Tale modifica consente di ordinare le ricomposizioni particellari volte a promuovere uno sviluppo territoriale sostenibile in virtù sia del diritto sulla pianificazione del territorio sia di quello agrario.

⇒ *Adeguamento dell'art. 100 LAgr*

Crediti di costruzione anche nella regione di pianura

I crediti di costruzione sono una forma particolare di crediti d'investimento che possono essere accordati per progetti collettivi di grandi dimensioni nella regione di montagna. Con la concessione di un credito di costruzione si vuole evitare che il committente sia costretto a contrarre un credito bancario per saldare le fatture correnti dei costi di progettazione e costruzione fino al versamento dei contributi federali, cantonali e comunali per pagamenti parziali durante i lavori e al momento del conteggio finale. Il credito di costruzione può essere concesso per un massimo di tre anni. Per progetti di grandi dimensioni si intendono i progetti di costruzione per i quali la Confederazione accorda un contributo superiore a 100 000 franchi. Dalle esperienze fatte finora, i crediti di costruzione risultano uno strumento efficace nell'aiutare il committente (in genere consorzio di migliororia) a superare problemi di liquidità. La problematica delle difficoltà finanziarie non si limita tuttavia solo alla regione di montagna. Anche nella regione di pianura sussiste un fabbisogno di finanziamento per la fase transitoria in caso di grandi progetti quali migliori inte-

grali di ampia portata. Per tale motivo, in futuro, tali crediti di costruzione rimborsabili devono essere concessi anche per i grandi progetti nella regione di pianura.

⇒ *Adeguamento dell'art. 107 cpv. 2 LAgr*

Ricorso delle autorità in materia di superfici per l'avvicendamento delle colture

In Svizzera, la struttura federalista è un ostacolo per l'attuazione di obiettivi a lungo termine nell'ambito della pianificazione del territorio. Il piano di utilizzazione è di competenza dei Comuni, con la conseguenza che le decisioni concernenti gli azzonamenti nella maggior parte dei casi sono prese senza riflessioni approfondite e che, nella composizione delle zone (zone abitative e per il tempo libero, zone artigianali e lavorative, zone per edifici e impianti pubblici), si vogliono tenere aperte tutte le opzioni. I Comuni si appellano in queste circostanze al piano direttore cantonale che è spesso impreciso per quanto concerne tali questioni a causa dell'adozione sistematica delle richieste dei Comuni e di una ponderazione insufficiente degli interessi.

La protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) è molto importante per l'agricoltura. Ciononostante, nella legislazione agricola non vanno inserite norme sulla pianificazione del territorio per mantenere la chiara distinzione delle competenze. Si dovrebbe, però, creare la possibilità di sottoporre all'esame di un'istanza giudiziaria indipendente la corretta ponderazione degli interessi in caso di richiesta dell'importante risorsa «suolo». Il ricorso delle autorità è uno strumento adeguato a tale scopo e dovrebbe essere consentito in maniera specifica per la fattispecie in questione nella LPT.

Si prevede che il ricorso delle autorità sarà utilizzato per progetti che richiedono vaste superfici. I ricorsi non dovrebbero essere numerosi, ma potrebbero essere determinanti per il comportamento degli attori.

⇒ *Introduzione dell'art. 34 cpv. 3 LPT (nuovo)*

Agevolazione per i raggruppamenti gestionali

Per imporsi sui mercati nazionale e internazionale, l'agricoltura dovrebbe aumentare ulteriormente la propria competitività. Elemento fondamentale a tale scopo è la riduzione dei costi di produzione che può essere ottenuta in maniera duratura grazie al riordino e alla ricomposizione particellare nell'ambito di un classico raggruppamento di terreni (miglioria integrale). In molte aree del Paese, le miglirie integrali sono già state portate a termine alcuni decenni fa, ma in ambito agricolo il mutamento strutturale è continuato e, data la quota mediamente elevata di terreni in affitto, è venuto a crearsi un ulteriore potenziale di miglioramento per quanto concerne i raggruppamenti di terreni.

Per tale motivo aumenta anche il desiderio di realizzare, in poco tempo e tramite procedure meno costose, strutture di gestione ottimali, cercando cioè nuovi metodi e strumenti per migliorarle. In tale contesto, risultano interessanti diverse forme di raggruppamento gestionale (scambio volontario d'utilizzo, raggruppamento di terreni in affitto, correzione virtuale delle superfici). In alcuni lavori di diploma della Scuola superiore svizzera d'agronomia (SSSA)¹⁵⁰ e del PF di Zurigo¹⁵¹ è stato dimostrato che il raggruppamento gestionale (ovvero la gestione in comune) ha un

¹⁵⁰ Schlatter M. (2003): Virtuelle Flurbereinigung und das wirtschaftliche Potential. Lavoro di diploma, SUS Zollikofen.

¹⁵¹ Pavillard N. (2005): Innovative Bewirtschaftungsformen und Strukturanpassungen in der Schweizer Landwirtschaft. Lavoro di diploma, PF Zurigo.

enorme potenziale di riduzione dei costi di produzione ed è una pratica di successo in diverse zone dei Paesi limitrofi.

Nonostante il comprovato potenziale economico e il fatto che i raggruppamenti di terreni in affitto e altri provvedimenti tesi a migliorare la struttura della gestione possono essere incentivati tramite aiuti agli investimenti (art. 14 cpv. 1 lett. a e art. 15 cpv. 1 lett. g OMSt), tali modelli innovativi di collaborazione in Svizzera sono poco diffusi. Ciò è riconducibile solo in parte alle condizioni quadro legislative. All'origine di questa situazione vi sono anche aspetti psicologici quali il sistema di valori e obiettivi degli agricoltori e l'organizzazione delle famiglie contadine. In tale contesto, pertanto, si potrebbe agire informando e offrendo consulenza, per lo più tramite i servizi cantonali specializzati e quelli di consulenza.

Nell'ambito del progetto pilota «Raggruppamento gestionale su base volontaria», sostenuto dalla Rete federale «Spazio rurale» (ARE, SECO, UFAM, UFAG) nel Comune di Zuzgen, è emerso che il vantaggio e l'effetto positivo dei raggruppamenti di terreni in affitto e di altre forme di miglioramento della struttura gestionale possono in realtà diventare effettivi se la procedura concerne la maggioranza o, ancora meglio, tutte le particelle di un comprensorio. Si raccomanda pertanto ai Cantoni di inserire disposizioni procedurali concernenti la creazione e il sostegno di raggruppamenti di terreni in affitto nella propria legislazione esecutiva relativa alle migliori fondiarie, nell'ambito dei lavori di revisione previsti.

In una valutazione della situazione giuridica a livello federale sono state rilevate limitazioni nell'ambito della legge del 4 ottobre 1985¹⁵² sull'affitto agricolo (LAAgr) che possono ostacolare i raggruppamenti di terreni in affitto e gli altri provvedimenti tesi a migliorare la struttura della gestione. L'articolo 20 LAAgr attualmente in vigore, in base al quale si possono risolvere i contratti d'affitto per raggruppamenti di fondi o ricomposizioni particellari di terreno agricolo, è molto conciso e non comprende né i raggruppamenti di terreni in affitto (nuova attribuzione di superfici in affitto senza riordino particellare in base alla proprietà), né le forme più moderne di raggruppamento gestionale quali le correzioni virtuali delle superfici. Per eliminare gli ostacoli all'impiego di tali innovative forme di collaborazione è pertanto necessario modificare l'articolo 20 LAAgr.

⇒ *Adeguamento dell'art. 20 cpv. 1 LAAgr*

⇒ *Introduzione dell'art. 20 cpv. 3 LAAgr (nuovo)*

Valutazione della soluzione proposta

I provvedimenti di miglioramento delle strutture sono generalmente valutati in modo critico dalle cerchie artigianali i quali auspicano che ci si limiti alla promozione dell'agricoltura produttiva. Per impedire un'eventuale distorsione della concorrenza occorre tener conto delle normative volte a garantire la neutralità concorrenziale. Visti i pareri espressi nella consultazione, il tenore è stato leggermente adeguato nel senso che quale perimetro è considerata la regione e non più l'immediato raggio d'attività. Questa precisazione non ha ripercussioni materiali rispetto all'attuazione attuale; impedisce tuttavia gli abusi.

Una maggioranza di Cantoni e organizzazioni approva il diritto di ricorso delle autorità in materia di superfici per l'avvicendamento delle colture. Visto l'elevata

usura delle superfici idonee all'agricoltura che non è compatibile con uno sviluppo sostenibile e nella prospettiva di possibili penurie nell'approvvigionamento di derrate alimentari, il miglioramento della protezione della superficie coltiva è un aspetto fondamentale per il Consiglio federale; questa proposta è quindi sottoposta al Parlamento.

Le altre proposte di adeguamento sono state ampiamente approvate in fase di consultazione, non è quindi necessaria alcuna modifica.

2.6 Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali nonché risorse genetiche

2.6.1 Ricerca e consulenza

Normativa vigente e necessità d'intervento

Tra i compiti previsti dalla legge sull'agricoltura l'articolo 2 capoverso 1 lettera e elenca la promozione della formazione professionale agricola. Tuttavia la base legale relativa alla formazione professionale agricola oggi non è più prevista nella LAgr, ma nella legge del 13 dicembre 2002¹⁵³ sulla formazione professionale (LFPr). Per contro, nella lettera e manca un riferimento alla consulenza agricola. Attualmente, negli articoli 114 e 115 LAgr le stazioni di ricerca agronomica (Agroscope) sono denominate stazioni di ricerche e di esperimenti.

Cambiamenti proposti

Nell'articolo 2 invece della formazione professionale agricola occorre menzionare la consulenza agricola. Con la modifica proposta negli articoli 114 e 115 LAgr si parla di stazioni di ricerca.

⇒ *Adeguamento dell'art. 2 cpv. 1 lett. e LAgr*

⇒ *Adeguamento degli art. 114 e 115 LAgr*

Valutazione della soluzione proposta

L'espressione «stazioni di ricerca» rappresenta un adeguamento alla pratica e un'armonizzazione delle basi legali come nell'ambito della legge federale del 7 ottobre 1983¹⁵⁴ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI).

2.6.2 Allevamento di animali

Normativa vigente e necessità d'intervento

In virtù dell'articolo 145 capoversi 1 e 2 LAgr, il Consiglio federale può sottoporre all'obbligo di autorizzazione il prelievo e la distribuzione di sperma ed embrioni di animali da reddito, nonché l'inseminazione artificiale. Nella sua decisione del marzo 2005¹⁵⁵ concernente la vendita di sperma di toro, il Tribunale federale ha constatato

¹⁵³ RS **412.10**

¹⁵⁴ RS **420.1**

¹⁵⁵ DTF 2A.453.2004 del 23 marzo 2005.

che l'obbligo di autorizzazione, fissato a suo tempo nell'ordinanza del 14 novembre 2007¹⁵⁶ sull'allevamento di animali, concernente l'immagazzinamento e la vendita di sperma di toro riguarda solo le organizzazioni di inseminazione e, di conseguenza, tutti gli importatori possono, nel rispetto delle disposizioni della legislazione veterinaria, importare, immagazzinare e vendere sperma di toro. Sulla scorta dell'analisi della decisione del Tribunale federale, il Consiglio federale ha liberalizzato, con effetto al 1° gennaio 2007, le disposizioni zootecniche concernenti l'inseminazione artificiale nel bestiame bovino, nonché l'importazione e la vendita di sperma di toro. Dal 2007, dunque, solo le disposizioni della legislazione veterinaria sono determinanti per tutte le categorie di animali. L'articolo 145 capoversi 1 e 2 LAgr può quindi essere abrogato.

L'articolo 145 capoverso 3 LAgr chiede al Consiglio federale di provvedere in particolare affinché una parte adeguata dello sperma di animali impiegato provenga da programmi di allevamento condotti da organizzazioni di allevamento indigene riconosciute. Questo obbligo è stato attuato vincolando la quantità attribuita a una persona o a un'impresa dal contingente doganale di sperma di bovini a due condizioni: da un lato, i tori nati in Svizzera devono essere esaminati regolarmente e, dall'altro almeno il 50 per cento dello sperma venduto deve provenire da tori indigeni. In previsione di ulteriori liberalizzazioni dell'importazione di sperma di bovini, anche il capoverso 3 deve essere abrogato.

La mozione Bieri¹⁵⁷ accolta dal Parlamento, incarica il Consiglio federale di proporre una modifica dell'articolo 147 LAgr in modo da obbligare la Confederazione a gestire un istituto di allevamento equino e assicurarne il finanziamento a lungo termine.

Cambiamenti proposti

L'articolo 145 LAgr deve quindi essere abrogato. Le condizioni relative a determinate prestazioni in Svizzera nell'ambito della ripartizione del contingente doganale di sperma di bovini saranno successivamente allentate a livello di ordinanza.

In base alla mozione Bieri l'articolo 147 capoverso 1 va formulato in modo da impegnare la Confederazione a gestire un istituto di allevamento equino. Nel contempo il termine «federale» è stralciato.

⇒ *Abrogazione dell'art. 145 LAgr*

⇒ *Adeguamento dell'art. 147 cpv. 1 LAgr*

Valutazione della soluzione proposta

La proposta di abrogare l'articolo 145 LAgr permette di sopprimere l'autorizzazione per il prelievo e la distribuzione di sperma che non è più applicata da anni. Inoltre, la liberalizzazione dell'importazione di sperma nell'ambito del contingente doganale incentiverà la concorrenza in Svizzera. L'abrogazione dell'articolo 145 LAgr è approvata da alcune organizzazioni agricole. Le organizzazioni di allevamento di bovini e swissgenetics, il principale fornitore indigeno di sperma di bovini, vi si oppongono.

¹⁵⁶ RS 916.310

¹⁵⁷ 10.3767 Mo. Bieri, «L'Istituto nazionale di allevamento equino quale compito nazionale», 30 settembre 2010.

2.6.3

Risorse genetiche

Normativa vigente e necessità d'intervento

Con la Convenzione del 5 giugno 1992¹⁵⁸ sulla diversità biologica, entrata in vigore per la Svizzera il 19 febbraio 1995, la Svizzera si è impegnata tra l'altro anche per la conservazione e l'utilizzazione sostenibile delle sue risorse zoogenetiche e fitogenetiche.

Dal primo rapporto sullo stato delle risorse fitogenetiche mondiali¹⁵⁹ è emersa la necessità di intervenire urgentemente in questo ambito. Questa situazione ha portato poi a un Piano d'azione globale della FAO che ha rafforzato in tutto il mondo le attività a favore della conservazione e dell'utilizzazione sostenibile delle risorse. Il 3 novembre 2001¹⁶⁰ è stato adottato il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, che è entrato in vigore per la Svizzera il 20 febbraio. Il Trattato istituisce un quadro giuridico vincolante per la conservazione e l'utilizzazione sostenibile delle risorse fitogenetiche.

Il rapporto sullo stato delle risorse zoogenetiche mondiali¹⁶¹, presentato alla prima Conferenza tecnica internazionale sulle risorse zoogenetiche a Interlaken nel settembre 2007 ha portato a un Piano d'azione globale della FAO nell'ambito delle risorse zoogenetiche. In occasione di questa conferenza è stata adottata la dichiarazione d'Interlaken sulle risorse zoogenetiche in cui i governi affermano la loro responsabilità comune e individuale, in particolare per la conservazione, l'impiego sostenibile e lo sviluppo zootecnico delle risorse zoogenetiche.

Nel settore fitogenetico la Confederazione gestisce una banca dei geni presso Agroscope e attua un Piano d'azione nazionale per la conservazione e l'impiego sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (PAN-RFGAA) che si basa sul Piano d'azione globale della FAO. I provvedimenti per la raccolta, la conservazione e l'impiego sostenibile di queste risorse genetiche sono eseguiti, da una parte, dalla Confederazione stessa e, dall'altra, da un partenariato pubblico-privato. Nel settore zoogenetico la Confederazione sostiene progetti per la conservazione e la promozione delle risorse zoogenetiche e gestisce una banca di geni nazionale per le razze svizzere delle specie bovine, equine, ovine e caprine. Con la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche e zoogenetiche, la Confederazione fornisce un importante contributo alla conservazione della diversità biologica.

Sulla base di questi impegni internazionali della Confederazione, nella legge sull'agricoltura sono istituite basi legali uniformi per queste risorse genetiche.

Cambiamenti proposti

Il titolo sesto LAg è completato con una nuova sezione 3 «Risorse genetiche per l'agricoltura e l'alimentazione». Questa nuova base legale integra le disposizioni vigenti dell'articolo 140 capoverso 2 lettera c e 142 capoverso 1 lettera c LAg che

¹⁵⁸ RS **0.451.43**

¹⁵⁹ FAO (1997): The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Roma.

¹⁶⁰ RS **0.910.6**

¹⁶¹ FAO (2007): The State of the World's Animal Genetic Resources for Food and Agriculture. Roma.

possono quindi essere abrogati. I contributi per la conservazione delle razze svizzere continueranno a essere versati solo a organizzazioni riconosciute.

⇒ *Introduzione degli art. 147a e 147b LAgr (nuovi)*

⇒ *Abrogazione degli art. 140 cpv. 2 lett. c e 142 cpv. 1 lett. c LAgr*

Valutazione della soluzione proposta

I partecipanti alla consultazione hanno rivendicato un rafforzamento della base legale per assicurare la conservazione e l'impiego sostenibile delle risorse genetiche. È stata inoltre richiamata l'attenzione sugli impegni internazionali della Svizzera derivanti dal TI-RFGAA. L'istituzione di una base legale specifica soddisfa queste richieste.

2.7 Altre disposizioni

Normativa vigente e necessità d'intervento

La legge vigente comprende unicamente l'articolo preventivo 148a che è tuttavia limitato al mezzo di produzione o al materiale vegetale che può veicolare organismi nocivi particolarmente pericolosi. Tuttavia si verificano in continuazione catastrofi naturali o eventi con ripercussioni internazionali, nazionali o regionali che non sono coperti dall'articolo 148a, ma ciononostante richiedono un intervento immediato.

Finora il rilevamento e il trattamento dei dati su aziende e strutture agricole erano retti dall'articolo 185 capoversi 5 e 6 LAgr. Secondo l'articolo 17 della legge federale del 19 giugno 1992¹⁶² sulla protezione dei dati (LPD) gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali solo se esiste una base legale. La normativa vigente dell'articolo 185 LAgr concernente i sistemi d'informazione non soddisfa completamente questa esigenza.

Nella legge non è prevista una base legale formale per la protezione della proprietà intellettuale. Una disposizione in questo senso è contenuta solo nell'ordinanza del 27 ottobre 2010¹⁶³ concernente la ricerca agronomica che tuttavia non è sufficiente per proteggere i risultati delle attività delle stazioni di ricerca agronomica e non copre assolutamente l'ambito di conoscenze economicamente utilizzabili dell'Ufficio federale. È pertanto necessario istituire la base legale mancante.

Cambiamenti proposti

Occorre introdurre un nuovo titolo settimo *a* in cui sono previste diverse disposizioni legali che non possono essere chiaramente attribuite a un titolo vigente.

La normativa vigente dell'articolo 148a LAgr deve essere completata con un articolo generale a livello legislativo (art. 165a LAgr) che permetta all'UFAG di intervenire in funzione della portata e delle circostanze e di emanare le misure preventive corrispondenti in caso di catastrofi e eventi che hanno notevoli conseguenze per gli esseri umani, gli animali, i vegetali e l'ambiente, nonché per le condizioni quadro economiche dell'agricoltura. Gli altri servizi federali conservano la facoltà di prendere altri provvedimenti nel loro ambito di competenza.

¹⁶² RS 235.1

¹⁶³ RS 915.7

Allo stesso modo l'obbligo di tollerare la gestione dei terreni incolti, previsto finora nell'articolo 71 L'Agr nelle disposizioni generali sui pagamenti diretti, per motivi di sistematica è inserito senza modifiche sotto il titolo settimo *a* (art. 165*b*).

Il sistema d'informazione per i dati su aziende, strutture e contributi, il sistema d'informazione per i dati sui controlli, il sistema d'informazione centrale sui trasferimenti di nutrienti e il sistema d'informazione geografica sono disciplinati in singoli articoli (art. 165*c*–165*f* L'Agr). L'articolo 165*e* L'Agr definisce per la prima volta il rilevamento spaziale delle superfici e del loro utilizzo. Rientra in questo ambito anche la raccolta di informazioni sulla superficie agricola utile (art. 70*a* cpv. 5 L'Agr), sul catasto della produzione (art. 4 cpv. 2 L'Agr), sulle unità di gestione o sulle aziende detentrici di animali (art. 165*c* cpv. 2 L'Agr). L'articolo 165*f* disciplina il rilevamento dei trasferimenti di nutrienti nell'agricoltura e i diritti di utilizzazione delle autorità e delle aziende. In conformità alle normative legali vigenti, l'articolo 165*g* concerne i punti che il Consiglio federale dovrà precisare mediante ordinanza per tutti i sistemi d'informazione menzionati.

Il nuovo titolo settimo *a* prevede inoltre un nuovo articolo 165*h* che mira a una migliore protezione dei diritti di proprietà intellettuale della ricerca agronomica. Questa nuova disposizione permette di valorizzare i diritti immateriali.

Gli articoli 165*a* e 165*c*–*g* L'Agr non erano oggetto della consultazione.

- ⇒ *Introduzione dell'art. 165a L'Agr (nuovo)*
- ⇒ *Trasposizione dell'art. 71 all'art. 165b L'Agr (nuovo)*
- ⇒ *Introduzione degli art. 165c–165g L'Agr (nuovi)*
- ⇒ *Introduzione dell'art. 165h L'Agr (nuovo) e abrogazione dell'art. 185 cpv. 5 e 6 L'Agr*

Valutazione della soluzione proposta

La proposta relativa alla gestione dei terreni incolti (art. 165*b* L'Agr) è stata approvata dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione. Fatta eccezione di alcune riserve di lieve entità, l'introduzione di una base legale per i diritti sui beni immateriali (art. 165*h*) non ha suscitato critiche particolari.

2.8 Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali

Normativa vigente e necessità d'intervento

La legislazione attualmente in vigore prevede solo un ristretto numero di misure amministrative che permettono di prevenire o ridurre i rischi in caso di situazione non conforme al diritto. Qualora un prodotto rientrante nel campo d'applicazione della L'Agr costituisca un pericolo per la salute dell'uomo, degli animali, delle piante o dell'ambiente, le autorità d'esecuzione possono vietarne l'utilizzo e la messa in commercio, oppure ritirarlo o distruggerlo. In altri ambiti giuridici, tuttavia, la gamma di provvedimenti preventivi possibili è decisamente più ampia.

Sulla base di una decisione del Tribunale federale¹⁶⁴ nel settembre 2011 sono state depositate un'iniziativa parlamentare e una mozione sul tema della riduzione dei contributi in caso di violazione delle disposizioni sulla protezione degli animali¹⁶⁵. Nella risposta alla mozione Jenny il nostro Collegio ha annunciato l'intenzione di proporre una precisazione in tal senso concernente i pagamenti diretti nell'articolo 170 LAggr nell'ambito della PA 14–17.

Se un atto costituisce nel contempo un'infrazione contro una prescrizione del diritto agrario sull'importazione, l'esportazione o il transito e un'altra infrazione il cui perseguimento e giudizio incombe altresì all'Amministrazione federale delle dogane, in base all'attuale situazione giuridica si avrebbero due procedimenti penali e due pene pronunciate dalla stessa autorità. In simili casi, in conformità con altre disposizioni legali più recenti (p.es. art. 126 cpv. 2 della legge del 18 marzo 2005¹⁶⁶ sulle dogane o art. 101 cpv. 5 della legge del 12 giugno 2009¹⁶⁷ sull'IVA) appare tuttavia sensato riunire i procedimenti e pronunciare una pena unica.

Cambiamenti proposti

La vigente normativa concernente la protezione giuridica, le misure amministrative e le disposizioni penali (titolo ottavo) va, in linea di massima, mantenuta. Occorre tuttavia conferire maggiori competenze alle autorità completando l'articolo 169 capoverso 3 LAggr. Tali competenze consentono loro di adottare le misure adeguate per neutralizzare o ritirare dal mercato i prodotti pericolosi.

L'articolo 170 LAggr è completato con un nuovo capoverso 2^{bis} secondo cui in caso di inosservanza delle richieste della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate o delle disposizioni in materia di protezione degli animali, delle acque e dell'ambiente, la riduzione e il diniego possono riguardare tutti i tipi di pagamenti diretti e non solo alcuni.

Inoltre la disposizione penale concernente le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche (art. 172 LAggr) è adeguata affinché sia conforme alle altre disposizioni penali in materia di proprietà intellettuale, rielaborate nell'ambito della revisione della legge del 25 giugno 1954¹⁶⁸ sui brevetti. Per quanto concerne le contravvenzioni (art. 173 LAggr) l'elenco è completato con la violazione relativa all'uso dell'identità visiva comune conformemente all'articolo 12 LAggr, alla nuova designazione secondo l'articolo 14 capoverso 1 e all'uso di contrassegni ufficiali secondo l'articolo 14 capoverso 4 LAggr. Per evitare la moltiplicazione dei procedimenti penali e delle pene pronunciate dalla medesima autorità, nell'articolo 175 viene inserito il nuovo capoverso 3 (norma sulla concorrenza).

⇒ *Adeguamento dell'art. 169 cpv. 3 LAggr*

⇒ *Introduzione dell'art. 170 cpv. 2^{bis} LAggr (nuovo)*

⇒ *Adeguamento dell'art. 172 cpv. 2 LAggr*

¹⁶⁴ DTF 2C_560/2010 del 18 giugno 2011.

¹⁶⁵ 11.470 Iv. Pa. Jositsch, «Nessun contributo per chi maltratta gli animali», 14 settembre 2011; 11.3924 Mo. Jenny, «Nessuna sovvenzione per chi maltratta gli animali», 29 settembre 2011.

¹⁶⁶ RS **631.0**

¹⁶⁷ RS **641.20**

¹⁶⁸ RS **232.14**

- ⇒ *Adeguamento dell'art. 173 cpv. 1 LAgr*
- ⇒ *Introduzione dell'art. 175 cpv. 3 LAgr (nuovo)*

Valutazione della soluzione proposta

Le modifiche del diritto vigente proposte in fase di consultazione non sono state criticate. Tali adeguamenti permettono di dotare le autorità di strumenti d'esecuzione efficienti.

2.9 Disposizioni finali

Normativa vigente e necessità d'intervento

La legge del 5 ottobre 2007¹⁶⁹ sulla geoinformazione (LGI) e l'ordinanza del 18 maggio 2008¹⁷⁰ sulla geoinformazione (OGI) esigono il rilevamento dei dati di base conformemente a modelli di dati minimi. A partire dal 2014 i Cantoni dovranno attribuire un riferimento spaziale a tutte le superfici e al loro utilizzo affinché possano essere gestite in un sistema d'informazione geografica (SIG).

I controlli di mezzi di produzione agricoli o vegetali particolarmente problematici sono sempre più importanti dal punto di vista della sicurezza alimentare per evitare gravi contaminazioni lungo la catena alimentare. La direttiva 2000/29/CE¹⁷¹ prevede la riscossione di un emolumento in tutto il territorio dell'UE per le attività di controllo fitosanitario allo scopo di impedire distorsioni della concorrenza tra i diversi Stati membri. In base all'Accordo agricolo, la Svizzera sarà anch'essa tenuta a riscuotere emolumenti per controlli nel settore fitosanitario. La normativa vigente (art. 181 LAgr) non prevede disposizioni sulla riscossione di emolumenti per i controlli ufficiali. È pertanto necessario completare in tale senso l'articolo 181 LAgr.

In applicazione della LAgr, nell'ambito di un controllo e dell'assistenza amministrativa, le autorità devono poter avere accesso a informazioni e mezzi di prova (art. 183 LAgr) e, su richiesta, poterle inoltrare ad altre unità amministrative (art. 184 LAgr). Ciononostante, attualmente sembra necessario estendere le competenze degli organi d'esecuzione per migliorare la qualità dei controlli e delle procedure amministrative.

L'articolo 185 non adempie più integralmente le esigenze concernenti i nuovi sistemi d'informazione. I corrispondenti sistemi d'informazione sono quindi disciplinati in modo specifico nel titolo settimo *a*. Parallelamente l'articolo 185 costituisce anche la base per il monitoraggio e la valutazione della politica agricola.

Cambiamenti proposti

Secondo l'articolo 178 LAgr, i Cantoni sono per principio competenti dell'esecuzione della legge. Nell'ambito dei pagamenti diretti, i Cantoni devono attribuire un riferimento spaziale a tutte le superfici e al loro utilizzo affinché possano essere

¹⁶⁹ RS 510.62

¹⁷⁰ RS 510.620

¹⁷¹ Direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, GU L 169 del 10.7.2000, pag. 1.

rappresentate e gestite in un sistema d'informazione geografica (SIG). La base legale necessaria a tal fine è istituita con il nuovo capoverso 5.

L'articolo 181 LAgr completato prevede di istituire una base legale affinché in futuro in determinati casi sia possibile riscuotere un emolumento anche nei controlli ufficiali di mezzi di produzione agricoli o vegetali particolarmente a rischio in base agli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito dell'Accordo agricolo con l'UE.

Per perfezionare la raccolta di informazioni e prove, il disegno prevede anche innovazioni puntuali nella ponderazione di alcune disposizioni (art. 184). La lieve modifica dell'articolo 183 LAgr autorizza le autorità a richiedere informazioni a terzi. Tutte queste modifiche di lieve entità consentono di diminuire l'onere amministrativo e i costi.

Nel titolo settimo *a* sono istituite basi legali specifiche per i sistemi d'informazione relativi all'esecuzione di provvedimenti di politica agricola. I capoversi 5 e 6 dell'articolo 185 possono quindi essere abrogati (cfr. n. 2.7). L'articolo 185 funge tuttavia da base legale anche per il monitoraggio della politica agricola e la valutazione dei provvedimenti. La nuova rubrica dell'articolo e i nuovi capoversi 1^{bis} e 1^{ter} permettono di evidenziare questo aspetto.

Diverse disposizioni transitorie devono essere stralciate perché sono scaduti i relativi termini o sono state abrogate determinate leggi o disposizioni di legge.

- ⇒ *Introduzione dell'art. 178 cpv. 5 LAgr (nuovo)*
- ⇒ *Introduzione dell'art. 181 cpv. 4–6 LAgr (nuovi)*
- ⇒ *Adeguamento dell'art. 183 LAgr*
- ⇒ *Adeguamento dell'art. 184 LAgr*
- ⇒ *Introduzione dell'art. 185 cpv. 1^{bis} e 1^{ter} LAgr (nuovi)*

Valutazione della soluzione proposta

L'istituzione di un sistema d'informazione geografica da parte dei Cantoni per calcolare i pagamenti diretti è stata approvata da una parte dei partecipanti alla consultazione (art. 178 cpv. 5 LAgr). Taluni Cantoni hanno tuttavia espresso alcune riserve a causa dei maggiori oneri. Le innovazioni relative all'obbligo di informare non hanno raccolto l'unanimità. Secondo alcuni partecipanti le norme vigenti sono sufficienti (art. 183 LAgr). La proposta concernente l'assistenza amministrativa non è stata contestata (art. 184 LAgr).

2.10 Interventi parlamentari

2009 P 09.3188 Politica agricola e ammoniaca (N 12.06.2009)

Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto sulla problematica dell'ammoniaca. Al riguardo deve presentare le basi scientifiche, le misure e le loro correlazioni con gli obiettivi raggiunti, le ripercussioni sulla competitività e i conflitti di obiettivi, per esempio quello tra il benessere degli animali e la riduzione delle emissioni di ammoniaca.

I numeri 1.1.2, 1.2.9 e 1.5 si occupano della problematica, degli obiettivi fissati, ma anche dei conflitti d'interesse. Una riduzione delle emissioni di ammoniaca deve

essere raggiunta innanzitutto con gli incentivi economici grazie ai nuovi contributi per l'efficienza delle risorse di cui all'articolo 76 LAg. Sarà in tal modo possibile evitare le ripercussioni negative sulla competitività.

2009 P 09.3981 Contributi per l'eliminazione dei rifiuti derivanti dal bestiame bovino e dal bestiame minuto (misure contro l'ESB)
(N 02.12.2009, Commissione della finanze CN)

Il Consiglio federale è incaricato di vagliare - d'intesa con i Paesi confinanti e le organizzazioni interessate - differenti ipotesi per la futura riduzione o soppressione dei contributi per l'eliminazione dei rifiuti derivanti dal bestiame bovino e minuto, previsti nel quadro della lotta all'ESB, e di presentare un rapporto al Parlamento.

Il nostro Collegio ha adottato il rapporto richiesto contemporaneamente al presente messaggio. Nel rapporto si giunge alla conclusione che il sostegno della Confederazione per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale che ammonta attualmente a un massimo di 48 milioni di franchi all'anno sia di principio adeguato.

2010 M 09.3973 Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano.
(S 10.12.2009, Commissione dell'economia e dei tributi CS;
N 10.03.2010)

La mozione incarica il Consiglio federale di concretizzare il piano contenuto nel rapporto del 2009 sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti e di presentare al Parlamento entro la fine del 2011 un messaggio concernente la modifica del sistema dei pagamenti diretti.

L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è un elemento centrale del presente messaggio. Le misure senza finalità specifiche vengono sostituite da nuovi strumenti mirati. Gli attuali contributi riferiti agli animali sono trasformati in contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e una parte del contributo generale di superficie è trasferita ai contributi di transizione. Negli ambiti in cui sussistono lacune a livello di obiettivi, l'impiego di fondi dovrà essere progressivamente aumentato. I contributi di transizione dovranno essere ridotti in proporzione all'aumento del fabbisogno di mezzi finanziari. Gli obiettivi di politica agricola potranno quindi essere raggiunti in modo migliore rispetto a quanto avvenuto finora senza aumentare i mezzi finanziari.

2010 M 08.3194 Garanzia dell'autoapprovvigionamento della popolazione svizzera attraverso la politica agricola (N 03.12.09, von Siebenthal; S 11.03.2010)

Nell'ambito della prossima tappa della riforma, il Consiglio federale è incaricato di proporre misure volte a garantire un grado di autoapprovvigionamento di almeno il 60 per cento.

La sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione è sancita nell'articolo 104 Cost. come uno degli obiettivi principali della politica agricola svizzera. Con l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti quale elemento centrale della PA 14-17 le misure senza finalità specifiche sono sostituite da nuovi strumenti mirati. Nel presente messaggio si propone pertanto di introdurre i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Tali contributi hanno lo scopo di garantire il

mantenimento della capacità produttiva in caso di difficoltà d'approvvigionamento di lunga durata. Secondo modelli di calcolo, la PA 14–17 dovrebbe permettere di mantenere anche in futuro un grado di autoapprovvigionamento lordo di circa il 60 per cento.

2010 P 09.4033 Sicurezza della produzione di derrate alimentari svizzere
(N 19.03.2010, Bourgeois)

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto su taluni aspetti, concernenti in particolare l'agricoltura, dell'approvvigionamento della Svizzera in materie prime e derrate alimentari.

I punti menzionati nel postulato sono stati trattati nell'ambito del progetto posto in consultazione relativo alla PA 14–17. Sono inoltre tematizzati regolarmente nel rapporto agricolo dell'UFAG.

2010 P 10.3156 Riduzione della burocrazia inutile nell'agricoltura
(N 18.06.2010, Gruppo PDC/PEV/glp)

Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto nel quale si valuti l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza delle diverse prescrizioni vigenti per l'agricoltura (p.es. nei settori della protezione degli animali, dell'ambiente, della natura e del paesaggio nonché in quello della pianificazione del territorio).

La verifica della pertinenza, dell'efficacia e dell'efficienza delle misure di politica agricola nonché delle prescrizioni e degli oneri ad esse correlati è parte integrante delle valutazioni nell'ambito dello sviluppo della politica agricola. Ciò è stato il caso anche del messaggio sulla PA 2011, contenente un confronto e un'analisi dettagliata in particolare dei prezzi dei mezzi di produzione, vale a dire concimi, prodotti fitosanitari, sementi e medicinali ad uso veterinario, praticati in Svizzera, Germania e Francia

Nel rapporto di consultazione concernente la PA 2011, nel capitolo inerente alla riduzione dei costi e al rafforzamento della concorrenza (pag. 279–309) vengono formulate proposte in diversi ambiti volte a semplificare gli oneri e sono fatti confronti con l'UE. Tali proposte sono state oggetto di una valutazione. I risultati sono presentati nel capitolo «Prescrizioni e oneri» della documentazione relativa alla consultazione sulla PA 14–17.

2010 P 10.3092 Sostegno futuro alle aziende contadine dedite all'ingrasso di vitelli
(N 18.06.2010, Lustenberger)

Il Consiglio federale è invitato a tener conto, nella fase di ulteriore sviluppo della nostra politica agricola, delle difficoltà che attraversano le aziende contadine dedite all'ingrasso di vitelli. Secondo le statistiche, la difficile situazione sul mercato e la riduzione dei contributi causano considerevoli perdite di introiti alle aziende contadine dedite all'ingrasso di vitelli.

Con la PA 14–17 i contributi UBGFG e i contributi DACDP riferiti agli animali sono trasformati in contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento riferiti alle superfici (art. 72 LAgr). L'incentivo attuale di sfruttare i pagamenti riferiti agli animali sino al limite di promozione è pertanto soppresso. Questa situazione dovrebbe sgravare in futuro i mercati anche per i vitelli da ingrasso.

2010 M 09.3612 Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera
(N 25.09.2009, Bourgeois; S 11.03.2010; N 14.09.2010)

Il Consiglio federale è incaricato di elaborare una strategia di qualità delle derrate alimentari in collaborazione con le organizzazioni rappresentative della filiera agroalimentare.

Siccome lo Stato ricopre soltanto un ruolo sussidiario nel quadro della politica della qualità, questa strategia deve essere elaborata in prima linea dagli attori interessati. La Confederazione si limita al ruolo di legislatore e moderatore. In un processo moderato dall'UFAG, nel 2010 gli attori della filiera del valore aggiunto del settore agroalimentare si sono accordati sugli elementi cardine della strategia della qualità ossia leadership qualitativa, offensiva di mercato e partenariato qualitativo. Per potenziare questi tre elementi cardine nel presente messaggio concernente la PA 14–17 proponiamo di modificare gli articoli 11, 12 e 14 LAgr. L'adeguamento dell'articolo 2 LAgr conferma la nostra intenzione di sostenere l'orientamento del settore agroalimentare verso una strategia comune della qualità. Il nostro Collegio tiene in tal modo conto delle richieste della mozione. A questo proposito va menzionato che l'attuazione della strategia della qualità presenta un nesso causale con l'apertura costante dei mercati (UE/OMC).

2010 P 10.3627 Sviluppo sostenibile. Ottimizzare l'informazione dei consumatori tramite marchi.
(N 13.12.2010, Commissione dell'economia e dei tributi CN)

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare le possibilità di migliorare l'informazione dei consumatori tramite marchi con l'obiettivo di soddisfare meglio i requisiti dello sviluppo sostenibile. In tale ambito tiene conto dello sviluppo di marchi statali nell'UE.

Nella documentazione posta in consultazione concernente la PA 14–17 nel capitolo «Consumo sostenibile», abbiamo analizzato le possibilità di promuovere un consumo sostenibile. In base agli aspetti evidenziati nel rapporto e ai risultati della consultazione, nel presente messaggio proponiamo di integrare una nuova lettera f nell'articolo 14 capoverso 1 LAgr secondo la quale il Consiglio federale può emanare prescrizioni sulla designazione dei prodotti agricoli e dei relativi prodotti trasformati se sono fabbricati secondo criteri particolari dello sviluppo sostenibile. L'informazione dei consumatori tramite marchi è in tal modo migliorata.

2011 M 09.3461 Contributi di declività (S 01.12.2010, N 08.03.2011; von Siebenthal)

Il Consiglio federale è invitato in futuro a retribuire la gestione delle superfici declive in base al dispendio che ciò comporta e a tener conto dell'imprecisione delle modalità di rilevazione delle superfici. La mozione è stata adottata con la modifica seguente: nell'ambito dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, occorre tener conto delle difficili condizioni delle superfici in forte pendenza.

L'articolo 71 LAgr tiene conto della richiesta della mozione. La gestione delle superfici declive è promossa mediante un contributo legato alla difficoltà, graduato secondo la difficoltà e il tipo di utilizzazione. Contrariamente a quanto avviene oggi, la promozione è estesa anche alle zone declive e in forte pendenza nelle regioni di

pianura. È inoltre prevista una terza categoria con un contributo più elevato per le zone con una declività superiore al 50 per cento.

2011 M 10.3767 L'Istituto nazionale di allevamento equino quale compito nazionale (N 01.12.2010, Bieri; S 30.5.2011)

Il Consiglio federale è incaricato di proporre una modifica dell'articolo 147 della legge sull'agricoltura in base alla quale la Confederazione si impegni a gestire un Istituto nazionale di allevamento equino e a finanziarlo in maniera duratura.

Proponiamo di formulare l'articolo 147 capoverso 1 LAgr in modo che la Confederazione si impegni a gestire tale Istituto.

3 Legge sull'agricoltura: commento ai singoli articoli

Art. 1 lett. e (nuova)

In analogia con le lettere a–d, anche il benessere degli animali è una prestazione d'interesse generale alla quale l'agricoltura fornisce un contributo sostanziale praticando una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale. L'aggiunta della nuova lettera concernente il benessere degli animali fa sì che gli obiettivi impliciti nell'articolo 104 capoverso 3 Cost., che prevede una produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettosa dell'ambiente e degli animali, siano contemplati in senso generale anche dall'articolo sullo scopo della LAgr. Gli strumenti attualmente a disposizione per promuovere il benessere degli animali sono i provvedimenti di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettere b e d LAgr. Non sono previste ulteriori misure di promozione (cfr. n. 2.1.1).

Art. 2 cpv. 1 lett. b ed e, cpv. 3 (nuovo) e 4 (nuovo)

Cpv. 1 lett. b

I pagamenti diretti sono misure di promozione finalizzate a raggiungere gli obiettivi della Confederazione. Non si tratta di indennità erogate per rispondere a esigenze in materia di gestione stabilite dalla Confederazione, bensì di incentivi finanziari (aiuti finanziari) che consentono di continuare a fornire prestazioni d'interesse generale anche quando il mercato è in difficoltà. Il termine «indennizza», utilizzato finora, è quindi sostituito con il termine «promuove» (cfr. n. 2.1.2).

Cpv. 1 lett. e

Si tratta di un adeguamento redazionale. La formazione professionale non è più disciplinata nella LAgr, bensì nella LFPr. La promozione della consulenza, per contro, rimane un oggetto disciplinato nella LAgr. Di conseguenza, l'espressione «formazione professionale» è sostituita da «consulenza».

Cpv. 3

Il nuovo capoverso 3 stabilisce che i provvedimenti della Confederazione devono sostenere l'orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia

comune della qualità. Esso applica pertanto anche una parte della mozione Bourgeois¹⁷² accolta da entrambe le Camere (cfr. n. 2.2.1).

Cpv. 4

Nel determinare i propri strumenti di politica agricola, la Confederazione deve assicurare che questi ultimi favoriscano un'interazione efficace dei diversi elementi della filiera allo scopo di tenere conto in modo ottimale delle esigenze dei consumatori di disporre di derrate alimentari svizzere di qualità elevata, prodotte in modo diversificato e sostenibile. Il campo d'applicazione della LAgr non è modificato (cfr. n. 2.1.3).

Art. 4 cpv. 2

Si tratta di un adeguamento redazionale: in tutta la LAgr, l'espressione «Ufficio federale» è sostituita da UFAG. Oltre a tener conto dell'attuale tecnica legislativa, questo accorgimento consente di creare chiarezza quando in una disposizione sono citati altri uffici federali.

Art. 10 Prescrizioni concernenti la qualità

Al Consiglio federale è affidata la competenza di emanare prescrizioni concernenti la qualità e di disciplinare i procedimenti di fabbricazione dei prodotti agricoli e dei relativi prodotti trasformati, se ciò è necessario per rispettare gli impegni internazionali della Svizzera o norme internazionali particolarmente importanti per l'agricoltura. Questo dovrebbe contribuire a garantire la qualità dei prodotti e, nel contempo, a prevenire eventuali ostacoli all'esportazione (cfr. n. 2.2.1).

Art. 11 Miglioramento della qualità e della sostenibilità

L'articolo 11 è stato completamente rielaborato. Gli attuali capoversi 1 e 2 sono stati abrogati poiché la base legale corrispondente è ora fornita dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della precedente ordinanza del 23 novembre 2005¹⁷³ concernente la qualità del latte. Il sostegno della Confederazione al finanziamento dei servizi di assicurazione della qualità (vecchio cpv. 3) è invece mantenuto. Nel contesto della strategia della qualità, oltre a sostenere la partecipazione a programmi volti a migliorare la qualità, l'articolo 11 menziona esplicitamente anche il miglioramento della sostenibilità. Ne risulta uno strumento volto a promuovere l'assicurazione vera e propria della qualità, ma anche le innovazioni e i processi di miglioramento continuo in prospettiva di uno sviluppo sostenibile delle filiere del valore aggiunto (cfr. n. 2.2.1).

Cpv. 1

I provvedimenti sostenuti dalla Confederazione devono avere carattere collettivo. Possono essere sostenuti i provvedimenti che contribuiscono a migliorare o a garantire la qualità o la sostenibilità. Si tratta in particolare di programmi volti a migliorare la qualità e la sostenibilità, nonché di progetti innovativi nell'ambito dei quali il settore dell'agricoltura collabora con uno o più partner della filiera del valore aggiunto.

¹⁷² 09.3612 Mo. Bourgeois «Strategia di qualità nell'agricoltura svizzera», 11 giugno 2009.
¹⁷³ RU **2005** 5567

Non sono contemplati dall'articolo 11 i provvedimenti concernenti la sicurezza alimentare in senso stretto. Per esempio, non viene più sostenuto lo sviluppo dei prodotti. Il sostegno all'infrastruttura è inoltre già disciplinato al titolo quinto della L'Agr. Sul piano dell'esecuzione è assicurato, all'occorrenza, il coordinamento con altri strumenti di promozione e tra gli uffici federali competenti.

Cpv. 2

I provvedimenti sostenuti sono pure intesi a favorire la collaborazione nella filiera del valore aggiunto e a promuovere le innovazioni che dedicano particolare attenzione agli aspetti della sostenibilità. In ragione della scarsità di mezzi occorre inoltre sostenere prioritariamente la partecipazione a programmi finalizzati a un processo di miglioramento continuo. La partecipazione dell'agricoltura è obbligatoria e dal provvedimento – come peraltro prevede lo scopo della L'Agr – deve trarre vantaggio in particolare questo settore.

Cpv. 3

Il Consiglio federale determinerà a livello di ordinanza le condizioni che i diversi tipi di progetto devono adempiere per poter beneficiare del sostegno. Nel calcolare l'entità dell'aiuto finanziario si applica il principio di sussidiarietà e, analogamente a quanto avviene nel settore della promozione dello smercio, anche nell'ambito dell'articolo 11 è richiesto un finanziamento autonomo minimo del 50 per cento. A seconda del genere del provvedimento e della forma del sostegno, il contributo potrà essere di durata limitata o impostato in modo decrescente.

Gli *studi preliminari e le fasi iniziali* che beneficiano del sostegno conformemente al capoverso 3 lettere a e b devono avere carattere esemplare sotto il profilo dell'innovazione e della sostenibilità e fungere da punti di riferimento per l'intero settore. Gli effetti positivi previsti sulla creazione di valore aggiunto e sulla sostenibilità nella produzione di derrate alimentari devono essere dimostrati. I progetti possono essere presentati anche da piccole entità produttive (p.es. gruppo di produttori con un trasformatore). L'obiettivo perseguito è un trasferimento di conoscenze dai progetti sostenuti all'organizzazione nazionale dei produttori e di categoria.

Poiché l'articolo 136 L'Agr fornisce già una base legale generale al sostegno di studi preliminari per iniziative di progetto collettive, l'UFAG procede ora ad assicurare il coordinamento corrispondente.

Il sostegno nella fase iniziale secondo la lettera b avviene di regola una volta conclusi gli accertamenti preliminari, ossia quando a seguito della valutazione si è accertata l'utilità e la fattibilità di un provvedimento. Si tratta in questo caso di un aiuto a tempo determinato per l'attuazione di una misura prevista.

Il *sostegno accordato per la partecipazione* a programmi volti a migliorare la qualità e la sostenibilità può rivestire la forma di contributo finanziario annuale. I fondi sono versati direttamente ai produttori. Al fine di ottenere il maggiore impatto possibile sul mercato e per evitare una dispersione dei mezzi nel contesto di singoli segmenti di mercato, sono sostenuti soltanto i programmi coordinati delle organizzazioni nazionali di categoria o dei produttori. Di conseguenza non sarà possibile sostenere più programmi – talvolta in concorrenza tra di loro – all'interno dello stesso settore. Il sostegno secondo la lettera c è incentrato sul contributo nella fase iniziale, che sarà erogato all'azienda o al programma per una durata limitata. Potrà per esempio essere sostenuto il primo riconoscimento dell'azienda, come pure la partecipazione durante una fase iniziale. Dopo tale fase iniziale, i costi determinati

dalla partecipazione a un programma dovrebbero poter essere compensati dai guadagni realizzati sul mercato. Questa limitazione temporale è necessaria anche perché, in caso contrario, i mezzi previsti per l'attuazione dell'articolo 11 non sarebbero sufficienti.

Cpv. 4

Le modalità per la concessione del sostegno, ossia la cerchia degli aventi diritto e l'entità dei contributi, nonché i requisiti e le modalità di presentazione delle domande saranno disciplinati a livello di ordinanza.

Art. 12 cpv. 2 e 3

Mentre la comunicazione di marketing riferita al prodotto è retta dal capoverso 1, in virtù del capoverso 2 può essere sostenuta la comunicazione sulle prestazioni d'interesse generale. In tal modo s'intende accrescere la consapevolezza sul fatto che l'agricoltura non produce soltanto generi alimentari, ma fornisce altre prestazioni a favore della società e che, acquistando prodotti indigeni, i consumatori sostengono il primario nella fornitura di tali prestazioni. Le relazioni pubbliche erano già oggetto dell'articolo 12 LAg. I progetti in questo ambito sono sostenuti già da anni e si sono rivelati efficaci, ma con l'attuale modifica si precisa che è possibile promuovere solo la comunicazione delle prestazioni d'interesse generale e non, ad esempio, misure di comunicazione per la cura dell'immagine dei contadini.

Il capoverso 3 specifica che la Confederazione, nei limiti del principio di sussidiarietà della promozione dello smercio, può provvedere al coordinamento dei provvedimenti a seconda della situazione e qualora ciò sia necessario ai fini di un impiego efficiente dei mezzi. I requisiti, attualmente in vigore, che i provvedimenti di comunicazione aventi diritto a un aiuto devono soddisfare in materia di identità visiva comune (art. 7 cpv. 2 dell'ordinanza del 9 giugno 2006¹⁷⁴ sulla promozione dello smercio e ordinanza del DFE del 23 agosto 2007¹⁷⁵ sull'identità visiva comune dei provvedimenti di comunicazione sostenuti dalla Confederazione per prodotti agricoli) sono espressione del ruolo di coordinatrice che già oggi assume la Confederazione. Le disposizioni sull'identità visiva comune sono ora menzionate espressamente nella legge (cfr. n. 2.2.1, nonché commento all'art. 173 cpv. 1 lett. a).

Art. 14 cpv. 1 lett. f (nuova) e cpv. 4

Le disposizioni in materia di designazione previste dalla LAg acquisiranno in futuro ulteriore importanza: esse, infatti, generano trasparenza e credibilità verso i prodotti agricoli svizzeri, sono fonte d'informazione per i consumatori e, se adeguatamente impostate, sono compatibili con gli impegni assunti nell'ambito dell'OMC e con gli accordi conclusi con l'UE.

Per principio, le disposizioni in materia di designazione consentono al Consiglio federale di inserire nella normativa prodotti con particolari caratteristiche qualitative (sapore, tradizione, sostenibilità). In tal modo, l'articolo 14 può altresì fungere da base per disciplinamenti concernenti la designazione nel settore della sostenibilità dei prodotti agricoli.

¹⁷⁴ RS 916.010

¹⁷⁵ RS 916.010.2

In fase di elaborazione di disciplinamenti concernenti la designazione, in particolare per quanto attiene alla sostenibilità, sarà assicurato il coordinamento tra i servizi specializzati competenti.

Cpv. 1 lett. f

Questa nuova lettera consente di utilizzare una nuova designazione per i prodotti che superano gli standard legali dal profilo della sostenibilità. In concreto, i prodotti definiti «sostenibili» devono soddisfare i requisiti nei tre aspetti della sostenibilità (ecologico, sociale, economico). Questo provvedimento è inteso, da un lato, a stimolare gli operatori economici a sviluppare iniziative in questo settore. Dall'altro, si tratta di evitare l'impiego abusivo di espressioni che evocano la sostenibilità dei prodotti agricoli. Le disposizioni esecutive devono essere stabilite in stretta collaborazione con le cerchie interessate.

Cpv. 4

L'attuale tenore del secondo periodo del capoverso 4 rappresenta una limitazione delle possibilità d'intervento della Confederazione. Tale disposizione prevede infatti che l'impiego di contrassegni ufficiali (simboli) sia facoltativo. È tuttavia ipotizzabile che, in determinate circostanze, solo un contrassegno ufficiale obbligatorio sia adeguato a procurare la necessaria identificabilità per il consumatore. L'UE, per esempio, ha introdotto loghi obbligatori per i prodotti biologici. L'obbligo di utilizzare un contrassegno ufficiale potrebbe contribuire a distinguere meglio i prodotti svizzeri da quelli stranieri, fermo restando che la normativa corrispondente dovrà essere conforme alle norme dell'OMC.

È dunque indispensabile che nella L'Agr sia sancita, quale «ultima ratio», la facoltà della Confederazione di dichiarare obbligatori i contrassegni ufficiali. Allo stesso tempo tale possibilità dovrebbe essere estesa anche ai vini a denominazione d'origine controllata e ad altri vini con indicazione geografica di cui all'articolo 63 (cfr. n. 2.2.1).

Art. 27 cpv. 1 (concerne soltanto il testo francese)

Per conformità con i testi tedesco e italiano, l'espressione «à tous les échelons» dev'essere sostituita dall'espressione «à différents échelons» (cfr. n. 2.2.3).

Art. 28 cpv. 2

Il rinvio all'articolo 44 può essere stralciato poiché tale articolo è stato abrogato con effetto al 1° gennaio 2008. È inserito un rinvio all'articolo 39, poiché il supplemento per foraggiamento senza insilati è ora versato anche per il latte di pecora e di capra (cfr. n. 2.2.4).

Art. 30–36b

Con la soppressione del contingentamento lattiero, il 1° maggio 2009, gli articoli 30–36a sono diventati obsoleti e possono dunque essere abrogati. In alternativa all'articolo 36b è proposto un nuovo articolo 37. Di conseguenza, anche l'articolo 36b può essere abrogato (cfr. n. 2.2.4).

Art. 37 Contratto standard nel settore lattiero

Nel capitolo riguardante l'economia lattiera occorre inserire una sezione 3 concernente i contratti standard nel settore lattiero con un nuovo articolo 37 (cfr. n. 2.2.4).

Cpv. 1

L'organizzazione di categoria del settore lattiero è responsabile per l'elaborazione di un contratto standard per l'acquisto e la vendita di latte crudo. Tenuto conto delle difficoltà di coordinamento nel mercato lattiero, il contratto standard è indispensabile per favorire la fiducia reciproca, facilitare le transazioni e contrastare le incertezze delle aziende, in particolare dei produttori di latte. Per ragioni di coerenza con il principio dell'orientamento al mercato, così come è stato confermato a più riprese dal Parlamento nell'ambito della riforma della politica agricola, il contratto standard non deve ostacolare in modo rilevante la concorrenza sul mercato lattiero. Il contratto standard fornisce la base per trattative individuali tra venditori e acquirenti di latte, che determineranno liberamente il contenuto del loro accordo, in particolare le quantità prodotte e i prezzi.

Cpv. 2

Il contratto standard dev'essere solido. Questo è il motivo per cui determinate clausole devono essere disciplinate obbligatoriamente tra le parti. Tra queste rientrano in particolare la durata del contratto, i quantitativi, il meccanismo di formazione del prezzo e le modalità di pagamento. A seconda delle esigenze degli operatori del settore, il contratto standard può contenere altre clausole.

Cpv. 3

Su richiesta dell'organizzazione di categoria, il Consiglio federale può conferire obbligatorieta' generale al contratto standard convenuto dalla categoria. Esso determina in una decisione quali sono le imprese interessate dalla dichiarazione di obbligatorieta' generale e, in un allegato alla stessa, le clausole del contratto divenute obbligatorie. Per analogia con la prassi seguita per i contratti collettivi di lavoro, il Consiglio federale non dichiara obbligatorio l'intero contratto, bensì soltanto le clausole che concernono direttamente gli acquirenti e i venditori di latte. La dichiarazione di obbligatorieta' generale emessa dal Consiglio federale impone a tutte le imprese del settore di utilizzare le componenti del contratto standard dichiarate di obbligatorieta' generale, siano esse membri dell'organizzazione di categoria o meno.

Cpv. 4

Le esigenze cui deve adempiere l'organizzazione di categoria che presenta alla Confederazione la domanda di obbligatorieta' generale corrispondono a quelle dell'articolo 9 capoverso 1 lettere a-c LAgr. L'organizzazione di categoria dev'essere rappresentativa delle imprese del settore lattiero. Le sue decisioni devono essere prese ad ampia maggioranza dei suoi membri, nell'ambito di un processo partecipativo e democratico. Al fine di evitare un conflitto d'interessi con le imprese del settore che rappresenta, l'organizzazione di categoria non può esercitare attività commerciali proprie.

Cpv. 5

Mediante le condizioni poste per il contratto standard e la decisione concernente l'obbligatorieta' generale, la legge stabilisce norme cogenti per la stipulazione di contratti individuali. Questi ultimi sono oggetto di singoli negoziati tra venditore e

acquirente di latte e determinano gli impegni individuali. La Confederazione non può risolvere le controversie private tra acquirente e venditore. Le parti dovranno risolvere eventuali divergenze dinanzi a un giudice civile facendo valere il contratto firmato in precedenza. Il diritto pubblico non prevede rimedi giuridici né nell'ambito di controversie concernenti elementi generali del contratto standard né in merito a disposizioni di un contatto individuale.

Cpv. 6

Qualora l'organizzazione di categoria del settore lattiero non riesca a convenire un contratto standard, il Consiglio federale può emanare temporaneamente prescrizioni concernenti l'acquisto e la vendita di latte crudo. Non si tratta tuttavia di una soluzione ottimale: una decisione del Consiglio federale non può sostituire una soluzione elaborata di comune accordo tra gli operatori del settore lattiero. Di conseguenza, il Consiglio federale farà uso di questa facoltà soltanto in rari casi e tenendo conto delle discussioni che si sono svolte a livello di categoria.

Art. 38 cpv. 2 e 3

Conformemente al secondo periodo del capoverso 2 modificato, il Consiglio federale non intende più versare un supplemento per il latte trasformato in formaggio, il cui tenore di grasso è inferiore a 150 grammi al chilo (formaggio magro). Il capoverso 3, che stabiliva l'ammontare del supplemento, ha avuto effetto soltanto nel periodo 2008–2011 e può pertanto essere abrogato (cfr. n. 2.2.4).

Art. 39 cpv. 2 e 3

Conformemente al secondo periodo del capoverso 2 modificato, il Consiglio federale non intende più versare un supplemento per foraggiamento senza insilati per il latte trasformato in formaggio, il cui tenore di grasso è inferiore a 150 grammi al chilo (formaggio magro). Il capoverso 3, che stabiliva l'ammontare del supplemento, ha avuto effetto soltanto nel periodo 2008–2011 e può pertanto essere abrogato (cfr. n. 2.2.4).

Art. 40–42

In seguito alle decisioni concernenti la PA 2011, gli articoli 40–42 sono divenuti obsoleti e possono essere abrogati (cfr. n. 2.2.4).

Art. 43 cpv. 3

Con l'abrogazione dell'articolo 36*b*, questo capoverso non ha più motivo di essere.

Art. 46 cpv. 3 lett. b

L'articolo 46 capoverso 3 lettera *b* è adeguato tenuto conto del divieto di foraggiamento dei suini con sottoprodotti di macelli e macellerie e resti di cibo (cfr. n. 2.2.5).

Art. 52 Contributi per sostenere la produzione di uova indigene

Non essendo più previste misure in virtù della lettera *a*, tale base può essere abrogata e occorre dunque riformulare l'articolo. Per il finanziamento di provvedimenti di

valorizzazione delle uova indigene si possono continuare a erogare contributi (cfr. n. 2.2.5).

Art. 54 Contributo per singole colture

L'articolo 54 previgente si limitava alle barbabietole da zucchero. Poiché in passato i provvedimenti di sostegno alle singole colture campicole sono stati progressivamente armonizzati, occorre ora inserire in un unico articolo i provvedimenti che originariamente erano disciplinati in singoli articoli dedicati a colture specifiche (cfr. n. 2.2.6).

Cpv. 1

I contributi per singole colture sono versati al fine di mantenere la capacità di produzione e la funzionalità di singole filiere di trasformazione e sono intesi a garantire alla popolazione un approvvigionamento adeguato di prodotti vegetali.

Cpv. 2

In futuro, il Consiglio federale deve poter stabilire le singole colture da promuovere e l'entità dei rispettivi contributi. In linea di massima, verrà effettuata una valutazione nell'ambito della determinazione quadriennale dei limiti di spesa agricoli, sempreché cambiamenti nell'ordinamento dei mercati non impongano interventi più rapidi. Per decidere quali siano le colture da sostenere e calcolare l'ammontare dei contributi vanno considerati criteri quali la redditività economica della coltura, il suo potenziale di produzione in calorie o l'evoluzione del grado di autoapprovvigionamento del prodotto o del gruppo di prodotti.

Cpv. 3

Il Consiglio federale conserva la competenza di versare contributi per singole colture anche per superfici nel territorio estero della zona di confine, tradizionalmente gestite da aziende svizzere. A questo proposito rimane prioritario l'aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento (cfr. commento all'art. 72 cpv. 3).

Art. 55, 56 e 59

Le disposizioni dell'articolo 55 corrispondono a quelle degli articoli 9, 13 e 17. La riformulazione dell'articolo 54 rende obsoleto l'articolo 56. I provvedimenti di cui all'articolo 59 sono aboliti. I tre articoli possono pertanto essere abrogati (cfr. n. 2.2.6).

Art. 58 Frutta

Il capoverso 1 di questo articolo si riferisce alla valorizzazione della frutta, mentre il capoverso 2 – la cui durata è limitata alla fine del 2011 – concerne il versamento di contributi intesi ad adeguare la produzione di frutta e verdura. Con l'abrogazione del capoverso 2 occorre adeguare la rubrica (cfr. n. 2.2.6).

Art. 66

Avendo una durata limitata alla fine del 2011, questo articolo può essere abrogato (cfr. n. 2.2.6).

Art. 70 Principio

Nell'articolo sul principio sono elencati i singoli tipi di pagamenti diretti e stabiliti i criteri in base ai quali è calcolato l'ammontare dei singoli contributi (cfr. n. 2.3.1).

Cpv. 1

Mediante i pagamenti diretti viene incentivata la fornitura di prestazioni d'interesse generale (beni pubblici). Assieme alla produzione orientata al mercato (beni privati) l'agricoltura adempie il mandato fissato all'articolo 104 Cost. di un'agricoltura multifunzionale. I pagamenti diretti sono erogati a gestori di aziende agricole, conformemente all'attuale definizione nella OTerm.

Cpv. 2

Questo capoverso elenca i singoli tipi di contributo. Decade pertanto la suddivisione in pagamenti diretti generali ed ecologici. In futuro, nel Conto dello Stato figurerà soltanto la voce «Pagamenti diretti».

Cpv. 3

Il sistema dei pagamenti diretti deve essere impostato in modo che l'agricoltura possa fornire le prestazioni d'interesse generale indipendentemente dall'andamento dei prezzi e del mercato. Il Consiglio federale fissa dunque l'importo dei contributi in modo che le prestazioni d'interesse generale siano fornite da aziende efficienti e che gli obiettivi stabiliti siano raggiunti.

Art. 70a (nuovo) Condizioni

L'articolo 70a definisce i criteri di entrata in materia e di limitazione, le superfici che danno diritto ai contributi e la PER (cfr. n. 2.3.2–2.3.4).

Cpv. 1 lett. a

Come è stato il caso finora, i pagamenti diretti sono accordati ai gestori di aziende contadine che coltivano il suolo (art. 104 cpv. 2 Cost.). La prassi attuale rimane invariata.

Cpv. 1 lett. b

La prova che le esigenze ecologiche sono rispettate resta il presupposto di base per il versamento dei pagamenti diretti.

Cpv. 1 lett. c

Rimane invariato il presupposto del rispetto delle disposizioni della legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali.

Cpv. 1 lett. d

Per terreni edificabili in perimetri vincolanti delle zone edificabili secondo la legislazione sulla pianificazione del territorio non sono versati pagamenti diretti. In tal modo, il principio attualmente definito a livello di ordinanza è fissato nella legge.

Cpv. 1 lett. e

Come finora, il Consiglio federale è tenuto a determinare un valore limite per il volume minimo di lavoro in unità standard di manodopera a partire dal quale vengo-

no concessi i contributi. È mantenuto il limite attuale. In futuro, tali coefficienti saranno adeguati al progresso tecnico a intervalli regolari.

Cpv. 1 lett. f

Nella legge si inserisce l'esigenza secondo cui una quota minima dei lavori deve essere svolta da manodopera dell'azienda. Tale esigenza, finora stabilita solo a livello di ordinanza, viene mantenuta nella sua forma attuale.

Cpv. 1 lett. g

Il limite di età fino al quale possono essere ottenuti i pagamenti diretti rimane invariato.

Cpv. 1 lett. h

L'esigenza di una formazione di base agricola è mantenuta. Non sono più previste eccezioni per le aziende nella regione di montagna che richiedono meno di 0,5 USM e per i gestori con un'altra formazione. È inoltre introdotta la nozione di «formazione di base» conformemente alla LFPr.

Cpv. 2

Sono citati in maniera esaustiva gli elementi della PER. Oltre alle attuali esigenze figura la gestione mirata di oggetti d'importanza nazionale conformemente alla LPN (torbiere basse, prati e i pascoli secchi e siti di riproduzione di anfibi). Nella gestione conforme alle prescrizioni di oggetti d'importanza nazionale rientra l'osservanza delle necessarie zone tampone. L'applicazione delle esigenze relative alle superfici LPN deve essere coordinata tra l'UFAM e l'UFAG.

Cpv. 3 lett. a

Il Consiglio federale determina le esigenze concrete della PER.

Cpv. 3 lett. b

Il Consiglio federale determina le esigenze per quanto concerne le aziende contadine che coltivano il suolo, il valore di lavoro minimo, la quota minima dei lavori svolta da manodopera dell'azienda, il limite di età e la formazione di base.

Cpv. 3 lett. c

Il Consiglio federale può limitare ulteriormente la somma dei pagamenti diretti per USM.

Cpv. 3 lett. d

L'innalzamento delle esigenze in materia di formazione di base agricola si applica soltanto ai nuovi gestori. Conformemente al principio della garanzia dei diritti acquisiti, il Consiglio federale deve poter prevedere un'eccezione per i gestori che erano già al beneficio dei pagamenti diretti.

A proposito della limitazione per USM, continuano ad essere previste eccezioni per i contributi erogati in ragione dell'interconnessione di superfici che favoriscono la biodiversità, della qualità del paesaggio e della transizione, i quali non saranno toccati dalla limitazione.

Cpv. 3 lett. e

Il Consiglio federale può stabilire deroghe al principio delle aziende contadine che coltivano il suolo. È previsto il versamento di contributi per la biodiversità e la qualità del paesaggio ad aziende non agricole. In tali ambiti, le aziende dell'ente pubblico o le fondazioni, per esempio, svolgono sovente un ruolo pionieristico che non dovrebbe essere ostacolato dal rifiuto di tali contributi.

Cpv. 4

La competenza del Consiglio federale di vincolare a ulteriori oneri il versamento di pagamenti diretti, finora disciplinata nell'articolo 70 capoverso 6 lettera c, è mantenuta. In tal modo, possono essere armonizzati i presupposti generali dei diversi contributi al fine di semplificare l'esecuzione e migliorare la trasparenza. Questa disposizione consente inoltre al Consiglio federale di stabilire oneri mirati per i singoli contributi.

Cpv. 5

Il Consiglio federale ha la competenza di definire le superfici che danno diritto ai diversi tipi di contributo. A questo scopo fa riferimento alle superfici che attualmente sono al beneficio dei contributi. Questa disposizione conferisce altresì al Consiglio federale la competenza di escludere determinate superfici dal versamento dei contributi, in particolare quelle la cui destinazione principale non è l'utilizzazione agricola.

I contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio possono essere erogati per altri elementi, chiaramente definiti, che caratterizzano la superficie dell'azienda (p.es. zona rivierasca). Tali contributi saranno versati anche per le superfici nella regione d'estivazione.

Art. 70b (nuovo) Condizioni particolari per la regione d'estivazione

Poiché nella regione d'estivazione è prevista l'erogazione, oltre ai contributi d'estivazione, di contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio, i presupposti per il versamento dei pagamenti diretti sono disciplinati in un articolo distinto (cfr. n. 2.3.2.)

Cpv. 1

Il disciplinamento vigente di cui all'articolo 76 capoverso 2 va mantenuto. I contributi dovranno poter essere versati anche in futuro a corporazioni alpestri, a cooperative o a Comuni nella regione d'estivazione.

Cpv. 2

Le condizioni e le limitazioni di cui all'articolo 70a capoversi 1 e 2 non si applicano alla regione d'estivazione – fatta eccezione per il capoverso 1 lettera c – essendo intese in particolare per le aziende annuali. Questo corrisponde al disciplinamento vigente. Poiché nella regione d'estivazione è ora possibile anche la concessione di contributi per la qualità del paesaggio e per la biodiversità, la regione d'estivazione dev'essere per principio esclusa da tali esigenze.

Cpv. 3

Nella regione d'estivazione devono essere adempiute determinate condizioni di gestione. Questo principio è ora sancito nella legge. La gestione sostenibile delle

superfici d'estivazione è data dal carico massimo consentito e dalle condizioni specifiche che le aziende d'estivazione devono adempiere (concimazione, acquisto di alimenti per animali ecc.). Le condizioni di gestione, che analogamente alla PER sono impostate in funzione delle condizioni specifiche delle regioni d'estivazione, sono fissate dal Consiglio federale. Le condizioni attuali devono essere mantenute.

Art. 71 Contributi per il paesaggio rurale

Mediante i contributi per il paesaggio rurale s'intende preservarne l'apertura. Essa viene raggiunta con una gestione agricola globale (anche della regione d'estivazione) e funge da base per la fornitura delle altre prestazioni d'interesse generale (cfr. n. 2.3.5).

Cpv. 1 lett. a

Il contributo graduato secondo le zone, finalizzato a preservare l'apertura del paesaggio, deve essere calcolato in modo che sia garantita una gestione delle superfici con una declività inferiore al 18 per cento in tutte le zone. Per compensare le difficoltà di gestione nelle zone ad altitudine più elevata, i contributi sono graduati in base alle zone.

Cpv. 1 lett. b

In linea di massima, è mantenuto l'attuale contributo di declività, che d'ora in avanti sarà però concesso anche nella zona di pianura. Si distinguerà inoltre fra tre classi di declività, anziché due: zone declive al 18–35 per cento, zone declive al 35–50 per cento e zone in forte pendenza con declività superiore al 50 per cento. Il principio dei vigenti contributi di declività specifici per i vigneti in zone in pendenza e in forte pendenza deve essere mantenuto invariato.

Cpv. 1 lett. c

Il contributo destinato a promuovere l'alpeggio è versato per ogni carico usuale di animali da reddito che consumano foraggio grezzo, trasferito in una regione d'estivazione in Svizzera. L'entità del contributo è equivalente per tutte le zone.

Cpv. 1 lett. d

Il contributo d'estivazione vigente dev'essere mantenuto. Il duplice obiettivo perseguito è preservare l'apertura della regione d'estivazione attraverso l'utilizzo per gli animali da reddito che consumano foraggio grezzo e garantire la cura delle superfici d'estivazione.

Cpv. 2

Come finora, il Consiglio federale fissa il carico consentito e definisce le categorie di animali per le quali è versato il contributo d'estivazione.

Cpv. 3

Resta tuttora possibile versare una parte dei contributi d'estivazione a persone che si occupano dell'infrastruttura e provvedono alle necessarie migliorie alpestri. Rimane competenza dei Cantoni stabilire se effettuare la ripartizione.

Art. 72 Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende mantenere la capacità produttiva per far fronte a difficoltà di approvvigionamento prolungate. Il Consiglio federale fissa esigenze minime sia per l'utilizzazione a fini campicoli sia per la gestione delle superfici inerbite (cfr. n. 2.3.6).

Cpv. 1 lett. a

Il contributo di base è volto a garantire un'intensità di produzione ottimale sulla superficie inerbita situata in pianura. Il contributo è erogato in funzione della superficie.

Cpv. 1 lett. b

Il contributo per la promozione della superficie coltiva e delle colture perenni è erogato in aggiunta a quello di base. Esso serve a compensare gli svantaggi comparativi in termini di costi della campicoltura. Lo scopo è di mantenere l'attuale grado di utilizzazione a fini campicoli e a colture perenni.

Cpv. 1 lett. c

Per promuovere una produzione sostenibile nella regione di montagna e in quella collinare è erogato un contributo graduato secondo le zone. Il contributo è inteso a fare in modo che il potenziale di produzione sia sfruttato in modo ottimale anche nella regione di montagna e in quella collinare. Esso è erogato in funzione della superficie.

Cpv. 2

Per la superficie inerbita, di regola, sono versati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento solo se è raggiunta una densità minima di animali. Mediante questa condizione è mantenuto l'interesse a tenere animali da reddito che consumano foraggio grezzo sulle superfici inerbite. Le superfici per la promozione della biodiversità e i prati artificiali non soggiacciono a questa condizione. In caso contrario, le superfici per la promozione della biodiversità rischierebbero di essere sfruttate in modo troppo intensivo. Un'eccezione è prevista per i prati artificiali, trattandosi di un'importante componente dell'avvicendamento equilibrato delle colture. Il contributo di base versato per le superfici per la promozione della biodiversità è più contenuto.

Cpv. 3

Il Consiglio federale conserva la competenza di versare contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento anche per le superfici situate nel territorio estero della zona di confine che per tradizione sono gestite da aziende svizzere (vecchio art. 70 cpv. 6 lett. b). Come finora, l'aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento rimane prioritario; motivo per cui questa possibilità è limitata a questa categoria di contributi (cfr. n. 2.3.3).

Art. 73 Contributi per la biodiversità

I contributi per la biodiversità sono erogati per promuovere la naturale diversità delle specie e degli habitat, con particolare attenzione alla promozione e alla conservazione delle specie bersaglio e faro. L'espressione «compensazione ecologica» è

ormai sostituita dall'espressione «superficie per la promozione della biodiversità» (cfr. n. 2.3.7).

Cpv. 1 lett. a

Il contributo per diversi tipi di SPB (attualmente tipi di compensazione ecologica) è graduato secondo il livello qualitativo e, per le superfici senza qualità specifica (attuale livello OPD), in base alla zona. La presente lettera coniuga le vigenti esigenze di base giusta l'OPD e quelle aggiuntive secondo l'OQE, attualmente distinte.

Cpv. 1 lett. b

Allo scopo di promuovere l'interconnessione delle SPB, possono essere erogati contributi nell'ambito di progetti di interconnessione. A tal fine, basandosi sulle esigenze in materia di habitat naturale delle specie bersaglio e farlo stabilite, occorre definire obiettivi di efficacia e di attuazione, i quali conterranno in particolare indicazioni sul tipo (tipo di SPB), le dimensioni, la posizione e la qualità delle SPB.

Cpv. 2

Come finora, la definizione dei tipi di SPB, dei criteri e degli oneri che i singoli tipi di SPB devono adempiere, nonché la determinazione dell'entità del contributo sono di competenza del Consiglio federale. I contributi sono tuttavia erogati soltanto a condizione che le superfici siano utilizzate a scopi agricoli o per la cura di elementi chiaramente definiti della superficie aziendale (p.es. zona rivierasca).

Cpv. 3

I Cantoni devono garantire un cofinanziamento di almeno il 20 per cento del contributo per l'interconnessione.

Art. 74 Contributi per la qualità del paesaggio

Mentre i contributi per il paesaggio rurale (art. 71) rappresentano il concorso dell'agricoltura alla cura del paesaggio rurale dal punto di vista quantitativo, i contributi per la qualità del paesaggio costituiscono incentivi mirati a favore delle prestazioni qualitative del paesaggio. Sono dunque stati stabiliti obiettivi di sviluppo paesaggistico fondati su basi vigenti e adattati alle esigenze regionali e, mediante contributi, sostenute prestazioni in funzione di tali obiettivi (cfr. n. 2.3.8).

Cpv. 1

I contributi per la qualità del paesaggio sono erogati per la cura globale della varietà del paesaggio. Essi sostengono prestazioni che scaturiscono dalle esigenze della società nei confronti del paesaggio e che vanno oltre la promozione delle diversità delle specie e dei loro habitat.

Cpv. 2

I Cantoni stipulano con i gestori accordi di gestione concernenti l'intera azienda, fondati su obiettivi paesaggistici esistenti o elaborati a livello regionale e sui provvedimenti che ne derivano, e versano loro contributi a sostegno della qualità del paesaggio per le prestazioni convenute. La Confederazione mette a disposizione dei Cantoni risorse finanziarie, sotto forma di contributo unitario per ogni progetto, da destinare ai contributi per la qualità del paesaggio. L'importo è stabilito in funzione della superficie agricola utile o del carico usuale (regione d'estivazione) delle azien-

de contraenti. L'aiuto finanziario della Confederazione è concesso a condizione che gli obiettivi siano stati definiti con ampio consenso, che i provvedimenti siano stati elaborati in collaborazione con i gestori interessati, che il Cantone abbia convenuto prestazioni corrispondenti e che gli obiettivi e i provvedimenti siano in sintonia con uno sviluppo territoriale sostenibile.

Cpv. 3

È richiesta una partecipazione della regione al finanziamento dei contributi nella misura del 20 per cento almeno. Nel contempo, i Cantoni mantengono un margine di manovra, per esempio per quanto concerne la definizione di obiettivi e provvedimenti. Il Cantone deve poter tenere conto delle esigenze regionali anche nell'impostare i contributi per le prestazioni convenute. L'intera somma cofinanziata è utilizzata per contributi erogati secondo una chiave di ripartizione per progetto, elaborata dal Cantone per le prestazioni stabilite contrattualmente.

Art. 75 Contributi per i sistemi di produzione

Per promuovere forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali (cfr. art. 104 cpv. 3 lett. b Cost.) sono versati contributi per i sistemi di produzione (cfr. n. 2.3.9).

Cpv. 1 lett. a

Con il presente contributo prosegue l'incentivazione delle forme di produzione applicate nell'intera azienda, come l'agricoltura biologica. Come finora, il contributo è erogato secondo il tipo di utilizzazione e per ettaro. Questa base legale consente altresì di sostenere altre forme di produzione applicate nell'intera azienda, quali la produzione integrata o forme di produzione particolarmente rispettose dell'ambiente nel settore della protezione del clima.

Cpv. 1 lett. b

Beneficiano del contributo le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente – nel senso che, per esempio, limitano determinati mezzi di produzione – applicate a parte dell'azienda. Esse possono interessare sia la produzione vegetale sia la detenzione di animali. Occorre mantenere l'attuale programma di produzione estensiva per cereali e colza. D'ora in poi sarà sostenuta anche la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita.

Cpv. 1 lett. c

Continuano ad essere sostenute mediante contributi SSRA e URA forme di produzione particolarmente rispettose degli animali.

Cpv. 2

La competenza di fissare i provvedimenti e l'ammontare dei contributi è delegata al Consiglio federale.

Art. 76 Contributi per l'efficienza delle risorse

A complemento delle disposizioni della PER e dei programmi esistenti di cui agli articoli 77a e 77b LAg e 62a LPac, sono introdotti contributi per l'efficienza delle risorse su scala nazionale. S'intende in tal modo assicurare una gestione sostenibile

delle risorse naturali e migliorare l'efficienza nell'impiego dei mezzi di produzione (cfr. n. 2.3.10).

Cpv. 1

D'ora in poi si potrà erogare un contributo, a livello nazionale, per provvedimenti che garantiscano un impiego più sostenibile delle risorse necessarie per la produzione agricola quali suolo, acqua e aria nonché un'applicazione più efficiente dei mezzi di produzione come azoto, fosforo, prodotti fitosanitari o energia. Sono mantenuti i contributi di cui agli articoli 77a e 77b LAGr.

Cpv. 2

I contributi sono temporanei e sono concessi per provvedimenti volti a introdurre tecniche rispettose delle risorse.

Cpv. 3

La competenza di fissare i provvedimenti e l'ammontare dei contributi è delegata al Consiglio federale.

Cpv. 3 lett. a

I provvedimenti devono fondarsi su basi scientifiche e concorrere al raggiungimento dell'obiettivo agroecologico di cui al numero 1.5.

Cpv. 3 lett. b

Il provvedimento dev'essere mantenuto anche una volta scaduta la limitazione temporale. Questo può essere ottenuto, per esempio, inserendolo nella PER.

Cpv. 3 lett. c

Beneficiano dei contributi esclusivamente i provvedimenti che risultano economicamente sostenibili per le aziende agricole in tempi prevedibili e al termine della promozione.

Art. 77 Contributi di transizione

I contributi di transizione sono intesi a garantire alle aziende agricole un passaggio sostenibile dal profilo sociale dall'attuale sistema dei pagamenti diretti a quello rivisto (cfr. n. 2.3.11).

Cpv. 1

I contributi di transizione non sono in alcun modo vincolati alla produzione e garantiscono all'agricoltura uno sviluppo socialmente sostenibile.

Cpv. 2

I contributi di transizione annuali sono stabiliti in funzione dei crediti stanziati e dei fondi necessari per gli altri strumenti concernenti i pagamenti diretti di cui agli articoli 71–76 LAGr, nonché per i programmi di cui agli articoli 77a e 77b LAGr e all'articolo 62a LPAc. In tal modo l'incremento nella partecipazione ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni potrà essere compensato mediante una riduzione dei contributi di transizione.

Cpv. 3

I contributi di transizione sono versati all'azienda. Con il cambiamento di sistema, al 1° gennaio 2014, sarà fissato l'importo di partenza per le singole aziende che nel 2013 avranno ricevuto pagamenti diretti. Il suo ammontare corrisponde alla differenza risultante dal cambiamento di sistema al 1° gennaio 2014. A tal proposito, se il vecchio sistema tiene conto solo dei pagamenti diretti generali, il nuovo considera solo i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e quelli per il paesaggio rurale (senza contributo d'estivazione). Per entrambi i calcoli fa stato la struttura aziendale degli anni 2011–2013. Questo consente di garantire che un cambiamento della struttura aziendale (p.es. locazione di terreni nel 2014) non influisca sulla determinazione del contributo di transizione attribuito alla singola azienda.

Cpv. 4 lett. a

Al momento del cambiamento di sistema, per ogni azienda è fissato un importo di partenza secondo il capoverso 3. Annualmente è fissato un fattore in funzione dei fondi disponibili per i contributi di transizione e della somma degli importi di partenza delle singole aziende. Tale fattore è identico per tutte le aziende. Il contributo di transizione attribuito in un determinato anno corrisponde all'importo di partenza moltiplicato per il fattore stabilito per l'anno in questione. Il Consiglio federale disciplina i particolari e i casi speciali (p.es. ripresa di un'azienda nel 2013).

Cpv. 4 lett. b

Poiché i contributi di transizione sono riferiti all'azienda, è necessario stabilire che cosa avviene in caso di cambiamenti significativi, cessione o cessazione dell'attività. In caso di cessione dell'intera azienda, per principio il contributo di transizione è trasferito al nuovo gestore. In caso di dissoluzione di un'azienda e di ripartizione delle superfici su altre aziende (p.es. affitto particella per particella) il contributo decade. Il Consiglio federale disciplina i particolari.

Cpv. 4 lett. c

Per ragioni di natura sociale, ai fini della concessione dei contributi di transizione è necessario stabilire valori limite concernenti il reddito e la sostanza imponibili. Si prevede di mantenere i limiti e le condizioni di riduzione finora in uso ma di applicarli, d'ora in poi, solo ai contributi di transizione (cfr. n. 2.3.2).

Art. 85 cpv. 3

I fondi federali destinati all'aiuto per la conduzione aziendale rimasti temporaneamente inutilizzati potranno essere impiegati anche per crediti d'investimento (cfr. n. 2.4).

Art. 86a cpv. 3

La proroga del termine consente ai gestori d'azienda, o ai loro coniugi, che intendono cessare l'attività di presentare una domanda, entro il 2017, intesa a ottenere un'agevolazione per l'avvio di un'attività non agricola qualificata. Poiché gli aiuti per la riqualificazione sono versati sotto forma di pagamenti semestrali posticipati, la possibilità di pagamento deve estendersi per almeno due anni dall'accettazione della domanda (cfr. n. 2.4).

Art. 87 cpv. 2

La disposizione è abrogata, poiché la neutralità concorrenziale è ora disciplinata all'articolo 89a.

Art. 89 cpv. 1 lett. c e d

La modifica della lettera c concerne soltanto il rinvio al nuovo articolo 70a capoverso 2. Rimane invariato l'obbligo di adempiere le condizioni inerenti alla PER.

In un contesto più volatile e dinamico, acquisiscono maggiore importanza le questioni concernenti la redditività e la solidità delle aziende, nonché l'indebitamento dell'agricoltura. Tali questioni devono essere valutate con particolare attenzione al momento di effettuare un investimento. Questo è il motivo per cui alla lettera d è stata aggiunta la condizione secondo cui gli aiuti agli investimenti saranno accordati se il finanziamento e la sopportabilità sono comprovati tenendo conto delle future condizioni quadro economiche. In tali condizioni rientra pure l'evoluzione monetaria dei costi e dei ricavi. Un investimento è sopportabile se il richiedente è in grado di coprire le spese correnti dell'azienda e della famiglia, garantire il servizio degli interessi, adempiere gli impegni di rimborso, effettuare gli investimenti futuri necessari e rimanere solvibile. La valutazione è riferita a tutta l'azienda e tiene conto dei principi di cui all'articolo 87 LAgr. L'estensione delle condizioni da soddisfare consente di migliorare la competitività a lungo termine delle aziende che beneficiano del sostegno (cfr. n. 2.5).

Art. 89a (nuovo) Neutralità concorrenziale

La procedura che disciplina la determinazione della neutralità concorrenziale è stabilita nel nuovo articolo 89a (cfr. n. 2.5).

Cpv. 1

Prima di attribuire aiuti federali agli investimenti a un progetto, occorre verificare che sia garantita la neutralità concorrenziale nei confronti delle aziende artigianali direttamente interessate della regione (pari opportunità). La nozione di «regione» corrisponde a quella contenuta negli articoli concernenti i provvedimenti di sostegno (art. 94 cpv. 2 lett. c e 107 cpv. 1 lett. b). La dimensione della regione varia in funzione dei provvedimenti previsti e del loro impatto sulla concorrenza. Per esempio, un negozio per la vendita diretta di prodotti della fattoria o un'offerta di agriturismo ha un raggio di attività più limitato rispetto a un grande caseificio o un deposito centralizzato di patate. Dal punto di vista dell'esecuzione, questo capoverso non presenta cambiamenti sostanziali rispetto alla pratica attuale.

Cpv. 2-4

In caso di cospicui investimenti, la neutralità concorrenziale si determina con opportuno anticipo nell'ambito di una procedura indipendente, affinché il richiedente non debba pagare costi di pianificazione inutili e il dispendio amministrativo possa essere ridotto al minimo. Sulla base di una concezione d'investimento è possibile valutare la neutralità concorrenziale. La pubblicazione del progetto nel Foglio ufficiale cantonale consente alle imprese artigianali interessate della regione, in grado di svolgere il compito previsto in maniera equivalente o di fornire una prestazione analoga, di fare ricorso. La procedura è retta dal diritto cantonale. Se la valutazione della determinazione della neutralità concorrenziale è passata in giudicato, la proce-

dura non può essere ripetuta in una fase successiva. Tale norma assicura la certezza del diritto. L'articolo 55b LPAmb prevede un disciplinamento analogo.

Art. 93 cpv. 1 lett. e (nuovo)

Questo articolo consente di sostenere iniziative collettive di produttori volte a ridurre i costi di produzione. Un contributo finanziario può servire da incentivo a intensificare la collaborazione e a promuovere la predisposizione e la realizzazione professionali di un progetto. Possono essere accordati contributi per gli accertamenti preliminari, l'istituzione o l'estensione di forme di collaborazione interaziendale, quali comunità aziendali, consorzi per l'utilizzazione di macchinari o raggruppamento di terreni in affitto. Un contributo serve inoltre da ausilio alla realizzazione di nuove idee innovative e riduce i rischi legati all'avvio di progetti. La condizione per beneficiare del contributo è che le aziende interessate ottengano una riduzione durevole dei costi di produzione. Non rientrano nel campo d'applicazione di questo articolo le bonifiche fondiari e gli investimenti in edifici o macchinari utilizzati in comune, i quali possono essere sostenuti mediante gli strumenti esistenti, sempreché le condizioni siano adempiute (cfr. n. 2.5).

Art. 97 cpv. 1 e 7

Al capoverso 1 è operata una modifica redazionale nel testo di legge tedesco: l'espressione «Bodenverbesserung» è sostituita da «Bodenverbesserungen».

Al capoverso 7, il riferimento all'approvazione è stralciato, poiché il passaggio in giudicato si riferisce per principio al progetto. Un progetto è passato in giudicato quando le procedure dalle quali scaturisce (p.es. esame dell'impatto ambientale, autorizzazione edilizia, approvazione cantonale del contributo) sono regolarmente concluse (cfr. n. 2.5).

Art. 100 Ricomposizioni particellari su ordine delle autorità

La nuova possibilità, per i governi cantonali, di ordinare ricomposizioni particellari in caso di piani di utilizzazione (a livello comunale o intercomunale) può essere utilizzata qualora gli interessi dell'agricoltura – segnatamente la protezione dei terreni coltivati – siano notevolmente pregiudicati dai piani di utilizzazione. Questa modifica del diritto agrario affianca le misure esistenti (art. 20 LPT) e previste (art. 15a LPT) della legislazione sulla pianificazione del territorio ed è intesa ad assicurare un carattere durevole alla politica in questo settore (cfr. n. 2.5).

Art. 107 cpv. 2

D'ora in poi sarà possibile accordare crediti d'investimento per progetti di ampia portata anche nella regione di pianura (cfr. n. 2.5).

Art. 108 cpv. 1^{bis} (nuovo) e 2

Per analogia con l'articolo 97 capoverso 7, il nuovo capoverso 1^{bis} concernente l'assegnazione di crediti d'investimento riprende la formulazione dell'articolo concernente la concessione di un contributo federale.

In virtù del capoverso 2, l'UFAG può accogliere o respingere la decisione cantonale concernente il credito entro 30 giorni. In caso di mancata approvazione, il credito d'investimento non può essere concesso (e naturalmente non sarà assegnato neanche il contributo). Il Cantone ha tuttavia la facoltà di decidere, se presentare una nuova decisione all'UFAG per approvazione. La possibilità finora concessa all'UFAG di prendere decisioni autonome in materia generava un' indesiderata dicotomia dei rimedi giuridici in relazione a contributi e crediti d'investimento (cfr. n. 2.5).

Art. 114 e 115

Agli articoli 114 e 115 l'espressione «stazioni di ricerche e di esperimenti» è sostituita dall'espressione «stazioni di ricerca agronomica» (cfr. n. 2.6.1).

Art. 140 cpv. 2 lett. c e 142 cpv. 1 lett. c

Queste disposizioni possono essere abrogate, poiché il loro contenuto materiale è stato integrato nel nuovo articolo 147a (cfr. n. 2.6.3).

Art. 145

Poiché l'obbligo di autorizzazione per il prelievo e la distribuzione di sperma ed embrioni di animali da reddito è stato soppresso nel 2007, l'articolo 145 capoversi 1 e 2 LAGr non è più necessario e può pertanto essere abrogato. In prospettiva della liberalizzazione dell'importazione di sperma della specie bovina, anche il capoverso 3 può essere abrogato (cfr. n. 2.6.2).

Art. 147 cpv. 1

La Confederazione è tenuta a gestire un Istituto di allevamento equino (cfr. n. 2.6.2).

Art. 147a (nuovo) Conservazione e impiego sostenibile delle risorse genetiche

Il capoverso 1 istituisce una base legale chiara e uniforme che dà facoltà alla Confederazione di promuovere la conservazione e l'impiego sostenibile delle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura. Questo consente alla Confederazione, da un lato, di gestire banche genetiche e raccolte di conservazione o affidarne la gestione a terzi e, dall'altro, di adempiere i propri obblighi internazionali nel settore delle risorse genetiche.

Il capoverso 2 consente per esempio al Consiglio federale di fissare priorità nazionali nel settore fitogenetico, tenendo conto degli obblighi internazionali (TI-RFGAA), e di precisarle in un'ordinanza (cfr. 2.6.3).

Art. 147b (nuovo) Accesso alle risorse genetiche e ripartizione dei benefici

Conformemente alle disposizioni del trattato TI-RFGAA, la Confederazione garantisce l'accesso alle risorse fitogenetiche in base al sistema multilaterale e all'Accordo per il trasferimento di materiale standardizzato. È previsto che l'utilizzatore che trae un vantaggio dal materiale genetico versi un importo nel Benefit Sharing Fund del TI-RFGAA. Attualmente, nel settore zoogenetico non esistono ancora impegni specifici in tal senso (cfr. n. 2.6.3).

In seguito alla globalizzazione e all'apertura dei mercati, le importazioni e le esportazioni di derrate alimentari, ma anche di mezzi di produzione (concimi, prodotti fitosanitari, sementi e foraggi), come pure di materiale animale o vegetale, sono in costante aumento. Parallelamente, sale il rischio di una rapida propagazione di sostanze e organismi indesiderabili, o addirittura pericolosi per l'uomo, gli animali e l'ambiente. Gli effetti dannosi o pericolosi possono avere molteplici cause: inquinamento o contaminazione dovuta a catastrofi ecologiche, eventi di ampia portata quali incidenti nucleari o catastrofi naturali, negligenza o illegalità nella produzione, nello stoccaggio o nell'utilizzazione di mezzi di produzione eccetera. Queste situazioni sono accomunate dal fatto che richiedono una reazione rapida e coordinata al fine di evitare eventuali danni collaterali o perlomeno di limitarli.

Nel 2003, con l'inserimento dell'articolo 148a nella LAg, è stata istituita la base legale che consente di emanare misure preventive per quanto concerne i mezzi di produzione e il materiale vegetale portatori di organismi nocivi. Da allora, diversi eventi verificatisi in Svizzera e all'estero hanno dimostrato che non basta limitare le misure preventive ai mezzi di produzione e al materiale vegetale che può veicolare organismi nocivi. Questo è il motivo per cui è stato inserito un nuovo titolo settimo a, contenente un nuovo articolo 165a «Misure preventive», quale base legale generale che consente all'UFAG di prendere misure preventive nei casi citati.

Cpv. 1

I mezzi di produzione e il materiale animale o vegetale che, in seguito a eventi radiologici, biologici, chimici, naturali o altro con conseguenze a livello internazionale, nazionale o regionale, presentano un potenziale rischio per la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali o per l'ambiente oppure per le condizioni quadro economiche dell'agricoltura (cfr. principio nell'art. 7 LAg), devono poter essere ritirati dal mercato in tempo utile. Le misure preventive sono lo strumento adatto a questo scopo. Esse consentono infatti di reagire già a livello di un potenziale rischio, senza la necessità di procedere a complessi esami, analisi e accertamenti preliminari per dimostrare la pericolosità dei mezzi di produzione o dei materiali interessati. Si tratta quindi di reagire con rapidità ed efficacia a situazioni impreviste che comportano conseguenze di ampia portata sul piano geografico, sanitario, sociale ed economico. Per tal motivo è attribuita direttamente all'UFAG la competenza di prendere le misure preventive necessarie. Spetterà dunque al servizio che meglio conosce i contenuti, le strutture e le procedure di questo settore prendere e adeguare le misure preventive in tempo utile. Agli altri organi federali rimane la facoltà di prendere ulteriori misure nell'ambito del loro settore di competenza. Essi agiranno di comune accordo ai sensi dell'articolo 14 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹⁷⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

Il capoverso 1 stabilisce un ampio elenco degli eventi che giustificano la presa di misure. L'esperienza ha dimostrato che l'articolo 148a LAg non consentiva di prendere misure preventive in tutte le situazioni che lo richiedevano. Esso deve dunque essere completato con una base legale che autorizzi in senso generale l'adozione di misure preventive in caso di avvenimenti straordinari. Il nuovo articolo 165a al titolo settimo a consente di emanare misure anche in caso di catastrofi ambientali, quali uno tsunami, un incidente nucleare o la rottura di una diga, oppure

qualora siano riscontrati mezzi di produzione o prodotti che comportano un rischio per la salute, fabbricati intenzionalmente o per negligenza grave.

Le misure di lotta contro le epizootie (p. es. provvedimenti di sequestro o provvedimenti nelle zone di protezione e di sorveglianza), disposte secondo la legislazione in materia, rientrano nella competenza delle autorità cantonali interessate o dell'UFV.

Cpv. 2

Le misure preventive devono sempre essere commisurate al caso concreto. Soltanto così si garantisce un effetto mirato, efficiente e proporzionato. Essendo impossibile prevedere tutti i potenziali eventi, occorre fare in modo che vi sia un margine di manovra sufficiente. L'elenco non è pertanto esaustivo.

Cpv. 3

Le misure preventive sono intese a evitare che un evento si verifichi o, all'occorrenza, a limitarne le conseguenze. Poiché le situazioni plausibili possono variare, le misure devono essere riesaminate regolarmente e, se del caso, adeguate o sopresse.

Cpv. 4

L'articolo 156 L'Agr prevede il versamento di un'equa indennità per danni causati da provvedimenti di difesa ordinati dall'autorità. Esso si applica tuttavia soltanto in caso di lotta contro organismi dannosi. L'estensione di questa possibilità alle altre misure preventive ordinate dall'autorità secondo l'articolo 165a L'Agr è giustificata.

La possibilità di versare un'equa indennità si limita ai danni causati da misure ordinate dall'autorità. Il capoverso 4 non esclude quindi eventuali pretese di risarcimento nei confronti dei responsabili del danno.

Art. 165b (nuovo) Obbligo di tollerare la gestione dei terreni incolti

Il presente articolo mantiene invariato, dal profilo del contenuto, l'obbligo di tollerare la cura e la gestione di terreni incolti precedentemente previsto dall'articolo 71. Quando singole particelle di terreno restano inutilizzate possono favorire l'insorgere di pericoli quali valanghe, frane, incendi, nonché influenzare negativamente gli obiettivi e gli aspetti ecologici della qualità del paesaggio. L'obbligo di tollerare, ovvero l'obbligo da parte del proprietario di una particella di tollerare la gestione, qualora egli stesso non la garantisca più, scaturisce dall'esigenza di contrastare gli svantaggi citati. La necessità di tale disposizione varia però a seconda della regione. Per tale motivo, la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione è delegata ai Cantoni. Diversi Cantoni ne hanno già fatto uso. La disposizione favorisce anche soluzioni consensuali tra privati, in cui proprietari e gestori si accordano su condizioni ed eventuali oneri.

Art. 165c (nuovo) Sistema d'informazione per i dati su aziende, strutture e contributi

Finora la rilevazione e il trattamento di dati agricoli erano disciplinati, in base all'articolo 185 capoverso 5 L'Agr, perlopiù a livello di ordinanza. Conformemente a quanto prevede la LPD per i dati degni di particolare protezione, le disposizioni fondamentali sono ora disciplinate a livello di legge. Tuttavia, le disposizioni dettagliate concernenti la raccolta e la trasmissione di dati, o la procedura di richiamo,

devono continuare a figurare nell'ordinanza del 7 dicembre 1998¹⁷⁷ sui dati agricoli. Il capoverso 2 specifica per quali categorie i dati sono raccolti. Al capoverso 3 sono menzionati esplicitamente i servizi e le persone ai quali l'UFAG può trasmettere dati o che possono accedervi direttamente online.

Art. 165d (nuovo)

Sistema d'informazione per i dati sui controlli

Si trovano disposizioni sulla registrazione di dati riguardanti l'esito di controlli, misure amministrative irrogate, nonché dati concernenti la riduzione o il diniego di pagamenti diretti, sia nell'ordinanza sui dati agricoli sia nell'ordinanza del 14 novembre 2007¹⁷⁸ sul coordinamento dei controlli. Si tratta ora di istituire una base legale analoga per i dati su aziende, strutture e contributi. Il sistema d'informazione contiene dati sulle aziende di produzione, ma anche sulle aziende di trasformazione dei settori a valle. Il capoverso 2 specifica come il sistema d'informazione dell'UFAG abbracci l'intera catena alimentare, in conformità con la revisione totale della legge sulle derrate alimentari¹⁷⁹.

Secondo il capoverso 4, l'UFV e l'UFSP hanno la possibilità di registrare e trattare dati online. In tal modo si assicura un buon svolgimento dell'esecuzione nei settori delle epizootie e della protezione degli animali, come pure dell'igiene delle derrate alimentari. In particolare questo sistema consente lo scambio dei dati necessari all'esecuzione tra l'UFAG, l'UFV e l'UFSP. Questo si applica anche alle autorità cantonali responsabili per l'esecuzione nel settore dei pagamenti diretti. Al capoverso 5 sono indicati gli organi e le persone che hanno accesso soltanto a dati specifici, ma che non hanno la possibilità di registrarli o trattarli.

Art. 165e (nuovo)

Sistema d'informazione geografica

Al fine di rendere l'esecuzione più efficace e più precisa, in particolare per quanto concerne il calcolo dei pagamenti diretti in base alle superfici determinanti, alcune superfici sono registrate con un riferimento spaziale secondo i modelli di geodati minimi, altre numericamente come finora.

La LGI vigente dal 1° luglio 2008 disciplina l'accesso e l'impiego dei dati in modo sufficiente. Basta quindi rinviare alle sue disposizioni.

Art. 165f (nuovo)

Sistema d'informazione centrale sui trasferimenti di nutrienti

Per semplificare e rendere più trasparente l'applicazione delle disposizioni relative ai trasferimenti di nutrienti nel settore dell'agricoltura e a coloro che vi accedono dall'esterno, dal 1° gennaio 2014 diventa obbligatorio il sistema d'informazione HODUFLU.

Il sistema registra tutti i trasferimenti di nutrienti tra aziende agricole, come pure i trasferimenti di concimi ottenuti dal riciclaggio tra impianti a biogas o di compostaggio e l'agricoltura. Esso contempla pure le forniture di concimi aziendali a impianti a biogas e di compostaggio. Nella valutazione della PER, il sistema tiene conto soltanto delle forniture registrate correttamente.

¹⁷⁷ RS 919.117.71

¹⁷⁸ RS 910.15

¹⁷⁹ FF 2011 5103 5125

Conformemente al capoverso 4, l'UFAM ha la facoltà di consultare dati online per adempiere compiti derivanti dall'esecuzione della LPAc. Questo si applica anche alle autorità cantonali responsabili dell'esecuzione nel settore dei pagamenti diretti.

Art. 165g (nuovo) Disposizioni d'esecuzione

Il Consiglio federale emana ulteriori disposizioni dettagliate concernenti il contenuto e l'esercizio dei sistemi d'informazione di cui agli articoli 165c–165f. Gli ambiti in cui è necessario legiferare sono tratti dalle disposizioni della nuova legislazione sulle derrate alimentari, sulla protezione degli animali e sulle epizootie. Lo scopo è ottenere una normativa per quanto possibile armonizzata a livello di legge in materia di gestione dei sistemi d'informazione.

Art. 165h (nuovo) Proprietà intellettuale

Le stazioni di ricerca agronomica e l'Istituto nazionale di allevamento equino sviluppano un know-how di cui può beneficiare l'economia. Allo stesso modo, la collaborazione con istituzioni di diritto pubblico e organizzazioni di diritto privato consente di ottenere dati e conoscenze. Per tale motivo, la gestione e la protezione dei dati legati ai beni immateriali devono essere definite nella legge al fine di migliorarne la tutela.

Con la presente base legale si disciplinano i diritti sui beni immateriali nel settore della ricerca agronomica conformemente all'esempio riportato all'articolo 36 della legge del 4 ottobre 1991¹⁸⁰ sui PF.

Cpv. 1

Tutti i diritti sui beni immateriali, prodotti nell'esercizio dell'attività di servizio dai collaboratori delle stazioni di ricerca agronomica e dell'Istituto nazionale di allevamento equino ai sensi dell'articolo 8 della legge del 24 marzo 2000¹⁸¹ sul personale federale (LPers) appartengono alla Confederazione. Non rientrano nella categoria dei collaboratori gli studenti e i dottorandi che non hanno rapporti di prestazione di servizio con l'UFAG, le stazioni di ricerca o l'Istituto nazionale di allevamento equino. I diritti d'autore devono essere disciplinati diversamente. In tale ambito, la legislazione prevede che l'autore possieda i diritti sull'opera che ha creato nell'ambito del rapporto contrattuale ai sensi della LPers.

Cpv. 2

Contrariamente a quanto avviene per tutti gli altri diritti, nell'ambito dei software è ipotizzabile prevedere una disposizione che si fonda sull'articolo 17 della legge del 9 ottobre 1992¹⁸² sul diritto d'autore. È pertanto opportuno inserire nella presente legge una base legale che consenta di trasferire i diritti esclusivi d'uso di programmi informatici, prodotti dai collaboratori nell'esercizio della loro attività alle dipendenze del datore di lavoro, all'UFAG, alle stazioni di ricerca agronomica e all'Istituto nazionale svizzero di allevamento equino.

¹⁸⁰ RS 414.110

¹⁸¹ RS 172.220.1

¹⁸² RS 231.1

Cpv. 3

Agli inventori e ai realizzatori è conferito il diritto a un'adeguata partecipazione a eventuali utili risultanti dall'uso commerciale dei beni immateriali. La partecipazione può essere erogata sotto forma di quota equa ai ricavi nel caso di valorizzazione, oppure di indennità quale un premio.

Cpv. 4

Le disposizioni d'esecuzione disciplinano le diverse questioni concernenti la protezione dei diritti sui beni immateriali.

Art. 166 cpv. 2

Il disciplinamento vigente prevede che contro le decisioni cantonali sui miglioramenti strutturali al beneficio di contributi non sia ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Con tale deroga riservata esclusivamente a progetti sostenuti mediante contributi capita talvolta che, in caso di ricorso, si verifichi una dicotomia non auspicata a livello di procedure. Se a un progetto viene assegnato contemporaneamente un contributo e un credito d'investimento (sostegno combinato), per il ricorso è possibile aprire un procedimento sia cantonale per quanto riguarda il contributo sia dinanzi al tribunale amministrativo federale per quanto concerne il credito d'investimento. Mediante la nuova disposizione concernente la valutazione definitiva della neutralità concorrenziale da parte del Cantone secondo l'articolo 89a LAgr e la condizione di un'approvazione passata in giudicato dei progetti a livello cantonale prima di una decisione da parte dell'UFAG secondo l'articolo 108 LAgr, il disciplinamento della procedura può avvenire a livello cantonale anche per i crediti d'investimento. Sopprimendo l'ultima parola dell'articolo 166 capoverso 2 («sussidiati»), tutte le decisioni concernenti miglioramenti strutturali, ossia progetti sostenuti con contributi o crediti d'investimento, sottostanno alla giurisdizione cantonale (cfr. n. 2.5).

Art. 167

Con la soppressione del contingentamento lattiero, il 1° maggio 2009, il presente articolo è diventato obsoleto e può pertanto essere abrogato. L'entrata in vigore dell'abrogazione dipende dalla conclusione delle procedure in corso concernenti il contingentamento lattiero (cfr. n. 2.2.4).

Art. 169 cpv. 3

Il capoverso 3 offre alle autorità d'esecuzione determinate possibilità d'intervento in caso di situazione non conforme al diritto. Tali possibilità, tuttavia, non sono sufficienti a far fronte a ogni evenienza.

Con la presente modifica si attribuiscono alle autorità d'esecuzione fondamentalmente le stesse competenze di adottare le misure adeguate previste nell'articolo 10 della legge federale del 12 giugno 2009¹⁸³ sulla sicurezza dei prodotti (LSPro). È tuttavia possibile fare riferimento a questa disposizione solo se il prodotto non sottostà a una procedura di autorizzazione e solo se rappresenta un pericolo per la salute e la sicurezza dell'uomo. Poiché la LAgr è innanzitutto orientata alla prote-

zione di ambiente, flora e fauna, ma non a quella dell'uomo, al capoverso 3 è necessario ampliare il ventaglio di misure a disposizione degli organi d'esecuzione. In caso di pericolo per l'ambiente, la flora, la fauna o l'uomo, gli organi d'esecuzione possono fondarsi su questo nuovo capoverso per disporre misure adeguate. In concreto, questo dispositivo di misure include il richiamo, il ritiro, la confisca, la neutralizzazione e la distruzione di un prodotto. Per i casi che rappresentano un rischio diretto per la salute umana, occorre prendere misure in virtù della legislazione sulle derrate alimentari.

Art. 170 cpv. 2^{bis} (nuovo)

In base al disciplinamento vigente non risulta con certezza quali pagamenti diretti devono essere ridotti o rifiutati in caso di violazione delle disposizioni sulla protezione degli animali. Questo capoverso chiarisce che, in caso di inosservanza delle disposizioni della legislazione sulla protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali, può entrare in considerazione una riduzione o un diniego riguardante tutti i tipi di pagamenti diretti (cfr. n. 2.8).

Art. 172 cpv. 2, terzo periodo (nuovo)

Le denominazioni di origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP), nonché le designazioni dei vini a denominazione d'origine controllata e le indicazioni geografiche per i vini rientrano nei diritti della proprietà intellettuale. L'articolo 172 LAg è dunque mutuato dalla legge del 28 agosto 1992¹⁸⁴ sulla protezione dei marchi. Poiché in occasione della revisione della legge sui brevetti sono state modificate le disposizioni penali di tutte le leggi a questo proposito (legge sui brevetti, legge sulla protezione dei marchi, legge del 5 ottobre 2001¹⁸⁵ sul design e legge sul diritto d'autore), l'attuale revisione della LAg offre l'occasione di adeguare l'articolo 172 capoverso 2. Ne risulta l'aggiunta di una frase che precisa che, in caso di pena detentiva, è pure comminata una pena pecuniaria.

Art. 173 cpv. 1 lett. a, a^{bis} (nuova) e a^{ter} (nuova)

Gli estremi della contravvenzione sono dati se vi è violazione o usurpazione dell'identità visiva comune che la Confederazione stabilisce nell'ambito dei provvedimenti di comunicazione per prodotti agricoli conformemente all'articolo 12 LAg. La lettera a è modificata a tale scopo. Possono dunque rientrare in questa fattispecie penale sia i beneficiari di aiuti finanziari che non utilizzano l'identità visiva o non la utilizzano secondo i parametri fissati, sia terzi che ne fanno uso senza esserne autorizzati. L'attuale lettera a diventa a^{bis} e la sua applicazione è estesa alle designazioni in materia di sostenibilità di cui all'articolo 14 capoverso 1 lettera f LAg. L'articolo 173 disciplina il caso di contravvenzione qualora la Confederazione definisca contrassegni ufficiali secondo l'articolo 14 capoverso 4 LAg. A titolo di esempio, si può menzionare l'impiego del contrassegno ufficiale per prodotti che non adempiono le disposizioni di legge nell'ambito della caratterizzazione (prodotti biologici, prodotti di montagna, DOP/IGP, designazione nell'ambito della sostenibilità) o per prodotti che adempiono le disposizioni ma non sono conformi alle condizioni

¹⁸⁴ RS 232.11

¹⁸⁵ RS 232.12

d'utilizzo (p.es. identità visiva diversa, altro colore). Una violazione in tal senso è dunque inserita nella lista delle contravvenzioni mediante la nuova lettera a^{ter}.

Art. 175 cpv. 3 (nuovo)

In analogia con altre disposizioni legali più recenti (p. es. art. 126 cpv. 2 LD o art. 101 cpv. 5 LIVA), sono disciplinati i casi in cui un atto adempie contemporaneamente la fattispecie di un'infrazione al capoverso 2 e di un'altra infrazione perseguibile dall'Amministrazione federale delle dogane. In questi casi i procedimenti penali sono riuniti ed è inflitta una sola pena.

Art. 178 cpv. 5 (nuovo)

Per l'esecuzione delle misure nell'ambito dei pagamenti diretti vanno applicati strumenti conformi ai recenti progressi tecnici, che consentano un'efficiente gestione amministrativa e che garantiscano l'impiego economico dei fondi pubblici. In futuro sarà dunque necessario utilizzare un SIG (cfr. art. 165e LAgr).

A partire dal 2014, i Cantoni dovranno attribuire una dimensione territoriale alle superfici e ai rispettivi utilizzi (p.es. superfici campicole, colture perenni, pascoli permanenti, prati perenni, elementi ecologici, oasi naturali protette, elementi paesaggistici) conformemente ai modelli di geodati minimi, affinché possano essere amministrati con un SIG. L'obiettivo è quello di determinare il più esattamente possibile i pagamenti diretti, basandosi sui dati registrati nel SIG. Il contributo di declività deve essere calcolato integralmente con il supporto del modello altimetrico digitale dell'Ufficio federale di topografia (swisstopo). I dati registrati mediante il SIG devono inoltre essere accessibili, per mezzo di un portale Internet centrale, alle persone e organizzazioni autorizzate.

Art. 181 cpv. 4–6 (nuovi)

Cpv. 4

Negli ultimi anni, sia in Svizzera che nell'UE, si assiste a un'intensificazione dei controlli fitosanitari delle merci in provenienza da Paesi terzi. Parallelamente sono aumentati l'onere finanziario e il fabbisogno di personale. In ragione della sicurezza alimentare (dalla stalla alla tavola) e al fine di prevenire contaminazioni lungo l'intera catena alimentare, i controlli dei mezzi di produzione agricoli o vegetali rivestono crescente importanza. Oltre ad iscriversi nella difesa dell'interesse pubblico, essi riguardano in particolare le persone controllate, le quali soggiacciono all'obbligo del controllo autonomo. Se un controllo non dà adito a contestazioni, lo stesso equivale a un'attestazione di conformità dei mezzi di produzione o dei vegetali controllati e, tenuto conto dell'equivalenza individuale (imputabilità), può essere considerato un servizio reso alla persona che soggiace al controllo. Questo giustifica il fatto che in futuro possa essere riscosso un emolumento anche per i controlli di mezzi di produzione o vegetali che non danno adito a contestazioni e risultano conformi alle disposizioni legali. L'elenco al capoverso 4 non è esaustivo.

Cpv. 5

Il sistema di controllo delle importazioni di derrate alimentari in vigore nell'UE, che consente di riversare sugli importatori i costi per i controlli di prodotti a rischio, dev'essere esteso all'intera catena alimentare e applicarsi ai mezzi di produzione

agricoli o vegetali problematici che, di conseguenza, soggiacciono a controlli più rigorosi. Gli importatori di mezzi di produzione agricoli o vegetali problematici devono dunque assumersi i costi dei controlli anche se i prodotti in questione non sono oggetto di contestazioni. La riscossione di un emolumento in Svizzera, analoga a quella praticata nell'UE, consente inoltre di evitare che gli importatori trasferiscano il luogo d'importazione per evitare il pagamento della tassa di controllo in uno Stato UE.

Cpv. 6

Il capoverso 6 conferisce al Consiglio federale la facoltà di fissare altri emolumenti se ciò è indispensabile in considerazione degli obblighi convenuti dalla Svizzera nell'ambito dell'accordo agricolo. La direttiva 2000/29/CE¹⁸⁶ prevede che, per attività di controllo fitosanitario debbano essere riscossi emolumenti in tutta l'UE al fine di impedire distorsioni della concorrenza tra i singoli Stati membri. In virtù dell'accordo agricolo, anche la Svizzera sarà tenuta a riscuotere emolumenti per i controlli nell'ambito della protezione dei vegetali. Se la Svizzera intende approfittare dei vantaggi previsti in base all'Accordo agricolo, deve inserire quanto prima la riscossione di emolumenti per il controllo nella sua legislazione pertinente.

Art. 183 Obbligo di informare

L'obbligo per i terzi di fornire informazioni è un prezioso ausilio nell'applicazione della legge. Nella sua forma attuale, tuttavia, l'articolo 183 LAgr non garantisce alcun obbligo d'informare. È dunque necessario modificare tale disposizione. L'obbligo per i terzi di fornire informazioni è garante del principio di proporzionalità.

Art. 184 Assistenza amministrativa fra le autorità

L'articolo 184 LAgr permette solo un'assistenza amministrativa su richiesta tra l'UFAG e le altre autorità svizzere. In linea di massima è consentito unicamente il rilascio d'informazioni utili all'adempimento di compiti di diritto pubblico risultanti dalla LAgr. Violazioni della LAgr possono essere comunicate spontaneamente alle autorità competenti.

Le informazioni utili all'adempimento di compiti di diritto pubblico, risultanti da leggi settoriali e dalla legge sulle derrate alimentari, non possono essere comunicate spontaneamente. Tale situazione si traduce in una perdita di efficienza nello svolgimento dei compiti da parte delle autorità federali, cantonali e comunali, nonché in un eccessivo dispendio di lavoro. Il rischio di frode è elevato. Al fine di evitare inconvenienti, si propone pertanto di ancorare il principio del sostegno reciproco tra l'UFAG e le altre autorità svizzere nella legge, nonché di prevedere un'assistenza, spontanea o su richiesta, in ambito penale e non. Una base legale non implicherebbe automaticamente una assistenza amministrativa, poiché occorre dapprima valutare se il principio della proporzionalità è garantito e se vi è un interesse pubblico.

Considerato che il nuovo articolo 184 prevede lo scambio di informazioni in ambito penale, il capoverso 2 decade e può essere abrogato.

¹⁸⁶ Direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, GU L 169 del 10.07.2000, pag. 1.

Art. 185 cpv. 1^{bis} (nuovo) e 1^{ter} (nuovo), 5 e 6

Cpv. 1^{bis} e 1^{ter}

In virtù dell'ordinanza del 7 dicembre 1998¹⁸⁷ concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura, l'UFAG ha il compito di monitorare la situazione economica dell'agricoltura e di valutare la politica agricola. Sebbene la citata ordinanza si fondi sull'articolo 185 LAgr, l'attuale tenore dell'articolo non precisa le nozioni di «monitoraggio» e «valutazione». I nuovi capoversi 1^{bis} e 1^{ter} sono intesi a istituire una base legale più esplicita per questi importanti compiti in materia di valutazione della situazione dell'agricoltura, nonché dell'efficacia e dell'evoluzione della politica agricola. Il monitoraggio si riferisce alla situazione economica, ecologica e sociale dell'agricoltura e alle prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura. I risultati del monitoraggio sono pubblicati annualmente nel rapporto agricolo dell'UFAG. I dati rilevati nell'ambito del monitoraggio sono un importante ausilio nella valutazione degli strumenti di politica agricola. La valutazione consiste, da un lato, nel verificare a posteriori l'efficacia degli strumenti messi in atto e, dall'altro, nell'analizzare gli effetti dei nuovi strumenti previsti. È quanto è stato fatto, per esempio, per il nuovo sistema dei pagamenti diretti (cfr. n. 5.5).

Cpv. 5 e 6

I nuovi articoli 165c, 165d e 165f riprendono il contenuto dei capoversi 5 e 6 precedenti, che possono quindi essere abrogati.

Art. 187 cpv. 2–9 e 11–13 (ev. 14 se l'Unione svizzera per il commercio del formaggio SA in liq. è sciolta); art. 187a; art. 187b cpv. 1–4 e 6–7; art. 187c cpv. 2

Si tratta di disposizioni transitorie a tempo determinato. Poiché i termini sono scaduti, queste disposizioni possono essere abrogate.

Modifica del diritto vigente

1. Legge del 17 giugno 2005¹⁸⁸ sul Tribunale federale

Art. 83 lett. s n. 1

L'articolo 83 lettera s numero 1 LTF è abrogato. L'entrata in vigore dell'abrogazione dipende dalla conclusione della procedura in corso concernente il contingentamento lattiero (cfr. n. 2.2.4).

¹⁸⁷ RS 919.118

¹⁸⁸ RS 173.110

2. Legge federale del 4 ottobre 1985¹⁸⁹ sull'affitto agricolo

Art. 20 cpv. 1 e 3 (nuovo)

Cpv. 1

La possibilità di risolvere contratti d'affitto deve essere estesa anche ai raggruppamenti di terreni in affitto. Un'efficace ottimizzazione della situazione degli affitti all'interno di un comprensorio è possibile solo se tutti i gestori e gli affittuari partecipano al processo. La risoluzione prematura dei contratti d'affitto agevola una procedura coordinata e concertata. Anche nei raggruppamenti di terreni in affitto non si può far valere il diritto a un'indennità in caso di scioglimento anticipato (cfr. cpv. 2).

Cpv. 3

Con le moderne forme di raggruppamento gestionale (scambio volontario d'utilizzo, raggruppamento di terreni in affitto, correzione virtuale delle superfici, gestione in comune) non è imperativamente necessaria una risoluzione dei contratti d'affitto secondo il capoverso 1. Se, infatti, vi è un'autorizzazione del locatore al subaffitto, si può adottare una nuova regolamentazione dei rapporti di gestione senza dover adeguare i contratti d'affitto. Un risultato ottimale, tuttavia, può essere raggiunto solo se tutti i locatori in un comprensorio acconsentono ai subaffitti. Con l'introduzione del capoverso 3, tale autorizzazione sarà tacita dal momento in cui un affittuario partecipa a un progetto di miglioramento della struttura gestionale organizzato collettivamente. L'obbligo di gestire la cosa in affitto di cui all'articolo 21a LAAgr (gestione accurata, mantenimento di una redditività durevole del suolo) vale, naturalmente, anche per i subaffittuari. Secondo l'articolo 291 capoverso 3 del Codice delle obbligazioni¹⁹⁰ (CO), tuttavia, l'affittuario originario resta responsabile verso il locatore. Tutti i diritti e doveri nel rapporto tra affittuario e locatore non sono pertanto intaccati dal subaffitto. La modifica proposta è intesa a conferire maggiore flessibilità agli affittuari nel cedere un terreno in affitto allo scopo di effettuare un raggruppamento gestionale (cfr. n. 2.5).

3. Legge del 9 ottobre 1986¹⁹¹ sulla tariffa delle dogane

Art. 10 cpv. 3

Nell'ambito del sistema del prezzo soglia, l'UFAG stabilisce già oggi le aliquote di dazio per gli alimenti per animali. In ragione del crescente dinamismo del mercato, esse dovranno essere adeguate più spesso ai prezzi di riferimento, verosimilmente più di una volta all'anno, anche per quanto riguarda i cereali destinati all'alimentazione umana e lo zucchero. Al contempo, le severe disposizioni dell'ordinanza sulle importazioni agricole lasciano poco margine di manovra per il calcolo dei tributi doganali. Per ragioni economico-amministrative, il Consiglio federale deve avere la competenza di delegare all'UFAG il frequente adeguamento delle aliquote di dazio che presentano un margine di manovra ridotto. Gli adeguamenti continueranno ad

¹⁸⁹ RS 221.213.2

¹⁹⁰ RS 220

¹⁹¹ RS 632.10

essere effettuati in seguito a consultazioni preliminari con gli uffici e sempre al primo giorno del mese (cfr. n. 2.2.6).

4. Legge del 22 giugno 1979¹⁹² sulla pianificazione del territorio

Art. 34 cpv. 3 (nuovo)

Il ricorso delle autorità è sancito nella LAgr (art. 166 cpv. 3), nella LPAmb (art. 56 cpv. 1) e nella legislazione sulla pianificazione del territorio (art. 34 cpv. 1 LPT in combinato disposto con l'art. 48 cpv. 4 dell'ordinanza del 28 giugno 2000¹⁹³ sulla pianificazione del territorio [OPT]). Esso si riferisce tuttavia all'applicazione della legge specifica e alle autorità competenti ivi nominate. Di conseguenza, nell'ambito delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) è legittimato a ricorrere solo l'ARE, e non l'UFAG. Le SAC sono stabilite nella OPT e i Cantoni devono provvedere a mantenere integrale il contingente loro attribuito mediante decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992. Essendo le SAC i migliori terreni agricoli, l'UFAG nutre notevole interesse al loro mantenimento. In materia di ricorso, l'UFAG e l'ARE possono avere priorità differenti. È quindi importante che in riferimento alle SAC la possibilità di ricorso venga accordata anche all'UFAG. Beninteso, l'attuale diritto di ricorso dell'ARE non è intaccato in alcun modo. Trattandosi di aspetti di pianificazione del territorio, il diritto di ricorso dell'UFAG va inserito nella LPT (cfr. n. 2.5).

5. Legge del 24 gennaio 1991¹⁹⁴ sulla protezione delle acque

Art. 14 cpv. 4 e 5

Con l'introduzione del sistema d'informazione centrale HODUFLU, basato sui bollettini di consegna e la soppressione dell'obbligo contrattuale, è possibile semplificare la normativa del capoverso 4. Le aziende possono continuare a stipulare contratti su base volontaria per garantire le superfici per le quali vengono ritirati concimi.

Mediante l'impiego obbligatorio di HODUFLU, basato sui bollettini di consegna, la disposizione del capoverso 5 secondo cui i contratti di ritiro del concime richiedono la forma scritta e devono essere approvati dall'autorità cantonale competente, diventa obsoleta (cfr. n. 2.3.4).

Art. 15 cpv. 1, primo periodo

Negli impianti di biogas sono fermentate miscele di concimi di fattoria (soprattutto colaticcio) e cosubstrati (rifiuti biogeni). Se la quota dei cosubstrati di origine non agricola (p. es. resti di cibo provenienti da ristoranti, residui provenienti da aziende di lavorazione di verdure) non supera il 20 per cento, il prodotto fermentato, ossia ciò che resta dopo la fermentazione, rientra nella categoria dei concimi di fattoria. Se

¹⁹² RS 700

¹⁹³ RS 700.1

¹⁹⁴ RS 814.20

la quota dei cosubstrati supera il 20 per cento, il prodotto fermentato rientra nella categoria dei concimi ottenuti dal riciclaggio (art. 5 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza del 10 gennaio 2001¹⁹⁵ sui concimi, OCon). Se il prodotto residuo è liquido, rientra nella categoria dei liquidi che costituiscono un pericolo per le acque ai sensi della legislazione sulla protezione delle acque.

Il deposito di liquidi inquinanti non è retto dall'articolo 15 LPac che prevede un disciplinamento speciale per la costruzione e il controllo di installazioni di deposito per concimi di fattoria, bensì dall'articolo 22 LPac che si applica in generale agli impianti contenenti liquidi che costituiscono un pericolo per le acque. A tali liquidi si applica inoltre la disposizione transitoria concernente la modifica del 18 ottobre 2006¹⁹⁶ della OPac secondo cui i contenitori interrati a parete semplice adibiti al deposito di liquidi nocivi alle acque possono essere mantenuti in esercizio al più tardi fino al 31 dicembre 2014.

Ciò significa che gli impianti di fermentazione che producono digestato liquido e lo depositano in fosse interrate a parete semplice (come avviene di norma), a partire dal 1° gennaio 2015 dovranno essere dotati di nuove installazioni di deposito a parete semplice, ma non interrati, o a parete doppia interrati.

Dal punto di vista materiale, ossia considerando le sostanze che contengono e il rischio che rappresentano per le acque, non vi è alcun motivo di trattare il deposito di digestato liquido derivante dalla produzione di biogas diversamente dai concimi di fattoria liquidi fermentati o non. Manca quindi una base tecnica per obbligare i gestori di impianti di fermentazione a costruire nuove installazioni di deposito.

La soluzione consiste nel sottoporre le installazioni di deposito per concimi di fattoria liquidi e digestati liquidi alle stesse esigenze della legislazione sulla protezione delle acque; per questo motivo nell'articolo 15 capoverso 1 LPac è integrata l'espressione «digestato liquido». Le esigenze in parte allentate rispetto a quelle previste per le installazioni di deposito di altri liquidi che costituiscono un pericolo per le acque devono tuttavia essere applicate solo ai digestati liquidi e non ai loro concentrati.

Art. 68 cpv. 5

Con la modifica della LAgr, la vigente definizione di «superficie di compensazione ecologica» (art. 70 cpv. 2 lett. c LAgr) è sostituita con la nozione di «superfici per la promozione della biodiversità» (nuovo art. 70a cpv. 3 lett. c LAgr). La terminologia è pertanto adeguata anche nella LPac (cfr. n. 2.3.4).

6. Legge del 1° luglio 1966¹⁹⁷ sulle epizoozie

Art. 45a (nuovo) Contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale

Con una formulazione che esula dall'ESB, la base legale dei contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale diventa applicabile a tutte le diverse

¹⁹⁵ RS **916.171**

¹⁹⁶ RU **2006 4291**

¹⁹⁷ RS **916.40**

situazioni inerenti alla legislazione sulle epizootie. Essa è trasferita dall'articolo 62 LFE all'articolo 45a LFE. I contributi devono essere versati se sono ordinate misure di eliminazione in situazioni straordinarie, senza tuttavia menzionare esplicitamente l'ESB. La situazione attuale che considera solo le misure ordinate nell'ambito della lotta contro l'ESB va considerata eccezionale. Rispetto alla situazione precedente il divieto di somministrare proteine di origine animale agli animali da reddito, essa comporta costi supplementari troppo elevati. Il mantenimento della base legale per i contributi per l'eliminazione è importante anche per garantire l'efficienza del controllo del traffico di animali. Ai contributi per l'eliminazione e alla loro revoca si applica l'articolo 30 LSu. L'articolo 62 capoverso 6 LFE non deve più essere trasposto nell'articolo 45a poiché i tre Uffici federali hanno pubblicato il piano delle misure il 1° giugno 2004 (cfr. n. 2.2.5).

Art. 62

Con la trasposizione delle disposizioni materiali nell'articolo 45a LFE l'articolo 62 diventa obsoleto.

7. Legge del 20 giugno 1986¹⁹⁸ sulla caccia

Art. 12 cpv. 5 (nuovo)

Dal 1995, anno in cui sono riapparsi i lupi in Svizzera, il loro numero è costantemente aumentato. Attualmente, ve ne sono circa 15–20. Oltre all'aumento numerico si constata anche la costante espansione dell'area di diffusione.

In virtù dell'articolo 10 capoverso 4 dell'ordinanza del 29 febbraio 1988¹⁹⁹ sulla caccia, l'UFAM ha avviato un progetto di prevenzione nell'ambito di una fase pilota per evitare situazioni conflittuali tra la presenza di predatori e la detenzione di animali. Un importo di circa 800 000 franchi all'anno è accordato per finanziare la consulenza e il sostegno all'attuazione di misure di protezione delle greggi.

Tuttavia, la legislazione in vigore e le risorse attualmente a disposizione non sono sufficienti per finanziare misure preventive di protezione delle greggi che vadano oltre una fase pilota. Per tale motivo, nella nostra risposta alla mozione Schmidt²⁰⁰ abbiamo incaricato l'UFAM di elaborare in collaborazione con l'UFAG soluzioni per il finanziamento a lungo termine delle misure di protezione delle greggi e delle rispettive basi legali.

La soluzione proposta prevede di introdurre nella legislazione sulla caccia una base per la protezione delle greggi. Quest'ultima include gli stessi elementi dell'attuale progetto di prevenzione, ma senza la delimitazione temporale e spaziale della vigente base legale dell'articolo 10 capoverso 4 dell'ordinanza sulla caccia.

Nella regione d'estivazione la protezione delle greggi funziona in maniera ottimale grazie ai pascoli da rotazione e alla sorveglianza permanente. Tali sistemi, già oggi incentivati con il contributo d'estivazione in virtù della LAgr, costituiscono un buon presupposto per l'ulteriore implementazione di un'effettiva protezione delle greggi.

¹⁹⁸ RS 922.0

¹⁹⁹ RS 922.01

²⁰⁰ 09.3814 Mo. Schmidt, «Pianificazione della gestione degli alpi», 23 settembre 2009.

Le aziende d'estivazione, che applicano misure di protezione delle greggi o ne attuano la promozione secondo il nuovo articolo 12 capoverso 5 LCP per gli ovini estivati con il sistema di pascolo da rotazione, riceveranno un contributo d'estivazione pari a quello ottenuto per gli ovini estivati con il sistema di sorveglianza permanente (cfr. n. 2.3.5).

4 Decreto federale che stanzi mezzi finanziari per gli anni 2014–2017

4.1 Situazione iniziale

Nel 1999, con la revisione totale della LAgr nell'ambito della PA 2002, è stata istituita una base legale generale per il finanziamento dei provvedimenti di politica agricola. Conformemente all'articolo 6 LAgr, i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti sono stanziati, sotto forma di limiti di spesa, al massimo per quattro anni con decreto federale semplice. Si tratta degli importi massimi dei crediti di pagamento destinati a un determinato settore di compiti, che il Parlamento fissa per diversi anni. Non costituiscono un'autorizzazione di spesa, ma segnalano la disponibilità del Parlamento a stanziare le somme previste nel quadro delle decisioni sul preventivo. Le uscite per l'agricoltura si suddividono nei tre limiti di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali», «Produzione e smercio» e «Pagamenti diretti».

Finora il Parlamento ha licenziato tre decreti federali quadriennali che stanziavano mezzi finanziari a favore dell'agricoltura²⁰¹. Nell'ambito dell'approvazione annuale del preventivo, i limiti di spesa sono stati adeguati in base alle diverse misure di risparmio e di redistribuzione.

Su iniziativa del Parlamento, a fine 2008 il nostro Collegio ha deciso che i progetti finanziari importanti devono entrare in vigore già nel secondo o al più tardi nel terzo anno di legislatura. In tal modo essi possono essere elaborati in stretta relazione con il programma di legislatura e sottoposti al Parlamento a breve intervallo gli uni dall'altro. In base a questa nuova normativa, il prossimo periodo quadriennale ordinario nel settore dell'agricoltura prenderà avvio nel 2014 (cfr. n. 4.3.1). Il 14 aprile 2011 il Parlamento ha approvato una soluzione transitoria fino al 2014 e ha adottato il decreto federale che stanzi mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013²⁰².

Con la presente revisione di legge si fissano anche i limiti di spesa per i principali provvedimenti di politica agricola della Confederazione per gli anni 2014–2017. Nel presente messaggio si riassumono le proposte di adeguamento della legislazione agricola e del decreto sul finanziamento a fini di coordinamento e coerenza. È opportuno esaminare e valutare contemporaneamente le disposizioni di legge e il fabbisogno finanziario. I tre limiti di spesa garantiscono la necessaria flessibilità per la ripartizione tra le diverse voci nell'ambito delle decisioni in materia di preventivo; i mezzi finanziari possono essere impiegati in base alle esigenze a breve termine.

²⁰¹ Per gli anni 2000–2003 DF del 16 giugno 1999, FF **1999** 4498, per gli anni 2004–2007 DF del 5 giugno 2003, FF **2003** 4193 e per gli anni 2008–2011 DF del 5 giugno 2007, FF **2007** 4549.

²⁰² FF **2011** 3555

Attribuzione delle misure di politica agricola ai diversi limiti di spesa

I tre limiti di spesa agricoli coprono la maggior parte dei provvedimenti previsti dalla LAgr. Nella tabella 22 è riportata l'attribuzione dei singoli provvedimenti ai limiti di spesa.

Tabella 22

Misure finanziate finora nel quadro dei tre limiti di spesa

Limite di spesa	Preventivo 2012 (in mio. fr.)	Misure
LS Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	194	
Misure sociali collaterali	3	– Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale e aiuti per la riqualificazione ²⁰³
Contributi per miglioramenti strutturali	87	– Contributi per bonifiche fondiari ed edifici agricoli
Crediti d'investimento	54	– Mutui esenti da interessi
Allevamento di animali e risorse genetiche	38	– Contributi per la promozione dell'allevamento e la conservazione delle risorse genetiche
Consulenza	12	– Aiuti finanziari a servizi di consulenza sovra-regionali e per gli accertamenti preliminari inerenti a iniziative collettive di progetto
LS Produzione e smercio	447	
Promozione dello smercio	56	– Contributi per la comunicazione di marketing
Economia lattiera	301	– Supplemento per il latte trasformato in formaggio – Supplemento per foraggio senza insilati – Amministrazione del sostegno del prezzo del latte (mandato di prestazione)
Produzione animale	13	– Indennità a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne (mandato di prestazione) – Aiuti interni per il bestiame da macello e la carne – Aiuti interni per le uova – Contributi per la valorizzazione della lana di pecora
Produzione vegetale	77	– Contributi per la coltivazione di piante da fibra, leguminose a granelli, semi oleosi, sementi (patate, mais e piante foraggere) e barbabietole da zucchero – Finanziamento dei provvedimenti per la valorizzazione della frutta, contributi di riconversione per la frutticoltura e la viticoltura – Amministrazione del controllo dei vini

²⁰³ Questa misura è limitata alla fine del 2015. La limitazione sarà prorogata sino al 2019 (cfr. n. 2.4).

Limite di spesa	Preventivo 2012 (in mio. fr.)	Misure
LS Pagamenti diretti	2809	
Pagamenti diretti generali	2178	– Contributi di superficie (contributo generale di superficie e contributo supplementare per terreni coltivati aperti e colture perenni) – Contributo per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo – Contributo DACDP – Contributo di declività;
Pagamenti diretti ecologici	631	– Contributi ecologici – Contributi d'estivazione – Contributi etologici – Contributi per il miglioramento dell'efficienza delle risorse – Contributi per la protezione delle acque

Anche le spese federali non comprese nei limiti di spesa agricoli, per un importo di 270 milioni di franchi, saranno attribuite al settore di compiti «Agricoltura e alimentazione» (cfr. tabella 23).

Tabella 23

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

Misure	Preventivo 2012 (in mio. fr.)
Contributi per misure di sgravio del mercato in situazioni eccezionali	–
Spese amministrative dell'UFAG senza contabilizzazione interna delle compensazioni di prestazioni	51
Spese per compiti di esecuzione e di controllo delle Stazioni di ricerca agricola, Istituto d'allevamento equino incluso (Agroscope)	55
Misure di lotta nella protezione dei vegetali	3
Assegni familiari agli agricoltori e ai lavoratori agricoli in virtù della legge federale del 20 giugno 1952 ²⁰⁴ sugli assegni familiari nell'agricoltura (UFAS)	88
Contributi per l'esportazione di prodotti agricoli nel quadro della legge federale del 13 dicembre 1974 ²⁰⁵ sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («Legge sul cioccolato») (AFD)	70

Le uscite della Confederazione nell'ambito della ricerca e dello sviluppo nel settore agricolo, della salute degli animali (contributi per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale) e per la FAO non sono catalogate nel settore di compiti «Agricoltura e alimentazione». Esse sono tuttavia inserite nel preventivo dell'UFAG o di Agroscope e sostengono il settore agricolo in maniera indiretta oppure a medio o lungo termine.

²⁰⁴ RS 836.1

²⁰⁵ RS 632.111.72

Le uscite al di fuori dei limiti di spesa agricoli continueranno a essere trattate nell'ambito del piano finanziario ordinario annuale della Confederazione.

4.2 Esperienze maturate con i limiti di spesa precedenti

Con il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014–2017 si stabiliscono, per la quinta volta, i mezzi finanziari federali per il settore agricolo con tre limiti di spesa. Di seguito si traccia un bilancio dei primi tre periodi, sebbene per l'ultimo quadriennio 2008–2011 non siano ancora disponibili le cifre definitive.

Nei tre periodi considerati le spese per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali sono diminuite. I fondi per la produzione e lo smercio sono diminuiti di un po' oltre la metà in seguito, soprattutto, alla forte riduzione del sostegno al mercato lattiero e all'abolizione dei contributi di trasformazione nel settore della produzione vegetale. Parallelamente, sono aumentati i pagamenti diretti.

Tabella 24

Limiti di spesa e uscite effettive 2000–2011

(in mio. fr.)	2000–2003		2004–2007		2008–2011	
	DF 16.6.1999	Uscite effettive	DF 5.6.2003	Uscite effettive	DF 5.6.2007 ¹	Uscite effettive
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	1 037	872	1 129	755	739	663
Produzione e smercio	3 490	3 480	2 946	2 562	1 885	1 877
Pagamenti diretti	9 502	9 312	10 017	10 111	11 028	10 856
Totale	14 029	13 664	14 092	13 428	13 652	13 396
<i>Differenza risp. al DF LS</i>		–2,6 %		–4,7 %		–1,9 %

¹ Adeguamento NPC incluso, conformemente al decreto federale del 18 dicembre 2007, FF 2008 1123.
² Consuntivo 2008–2010, Preventivo 2011

I limiti di spesa stabiliti inizialmente non sono stati esauriti per due motivi principali: da un lato, perché il Parlamento ha corretto i limiti di spesa agricoli, nella maggior parte dei casi riducendoli, nel quadro dei programmi di risparmio del periodo 2003–2004 e di decisioni annuali relative al preventivo; dall'altro, perché la partecipazione alle misure di politica agricola è prevedibile solo in maniera limitata. A causa di un lieve calo nella partecipazione, soprattutto nell'ambito delle misure sociali e dei programmi ecologici ed etologici, nonché di fluttuazioni del numero di animali, le uscite effettive hanno subito una flessione.

Nel primo periodo 2000–2003, i bassi tassi d'interesse hanno determinato una minore richiesta di aiuti per la conduzione aziendale rispetto alle aspettative e i pagamenti diretti negli ultimi due anni sono aumentati meno di quanto previsto a causa delle direttive di risparmio (blocco dei crediti, applicazione del freno all'indebitamento). Nel complesso, le uscite effettive sono state del 2,6 per cento inferiori ai limiti di spesa inizialmente fissati dal Parlamento.

Negli anni 2004–2007 i limiti di spesa sono stati sfruttati in misura ancora minore a causa dei programmi di sgravio per il 2003 e il 2004, del blocco dei crediti e della compensazione di aumenti di crediti che esulano dal limite di spesa (in particolare: legge sul cioccolato, influenza aviaria, Porta Alpina). Le uscite effettive sono risultate di 664 milioni di franchi (4,7 %) inferiori ai limiti di spesa inizialmente fissati dal Parlamento. Nel decreto federale del 5 giugno 2003²⁰⁶ che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2004–2007, il Parlamento ha stabilito che il Consiglio federale ha la possibilità di trasferire una parte dei fondi destinati al sostegno al mercato ai pagamenti diretti. Il nostro Collegio si è avvalso di tale facoltà già nel 2007, periodo nel quale i crediti per i pagamenti diretti non erano praticamente stati toccati dalle misure di risparmio.

Un ulteriore trasferimento, ancora più marcato, dal sostegno al mercato ai pagamenti diretti è stato il fulcro della PA 2011; per quest'ultima si prevedono uscite effettive inferiori di poco meno del 2 per cento al limite di spesa inizialmente fissato. Le differenze sono dovute principalmente alle misure di risparmio per il rispetto del freno all'indebitamento nell'ambito del preventivo 2011. Le uscite per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali saranno probabilmente inferiori del 10 per cento rispetto al limite di spesa inizialmente fissato. A tale risultato concorrono uno scarso fabbisogno di aiuti per la conduzione aziendale e per la riqualificazione nonché la riduzione unica nel 2011 dei fondi previsti per i crediti d'investimento. Un calo relativamente più contenuto (–1,5 %) è atteso per i pagamenti diretti poiché, in proporzione, tali uscite sono meno colpite dalle misure di risparmio. Il limite di spesa per i fondi destinati al sostegno al mercato sarà presumibilmente esaurito.

Come preannunciato nel messaggio del 17 maggio 2006²⁰⁷ concernente la PA 2011, i tre limiti di spesa 2008–2011 sono stati leggermente adeguati con il decreto federale del 18 dicembre 2007²⁰⁸ sull'applicazione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) e l'importo totale è stato incrementato di 3 milioni di franchi.

Il Parlamento ha approvato i limiti di spesa per gli anni 2012 e 2013 il 14 aprile 2011²⁰⁹. Rispetto al periodo precedente 2008–2011 è pertanto disponibile un importo di oltre 10 milioni di franchi supplementari all'anno.

206 FF **2003** 4193

207 FF **2006** 5815

208 FF **2008** 1125

209 FF **2011** 3555

4.3 Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa

4.3.1 Considerazioni strategiche

Armonizzazione di progetti finanziari pluriennali importanti con il programma di legislatura

Il nuovo articolo 7 capoverso 2 dell'ordinanza del 5 aprile 2006²¹⁰ sulle finanze della Confederazione (OFC) permette di coordinare nel tempo la pianificazione, la deliberazione e l'approvazione di progetti finanziari pluriennali di portata rilevante con il programma di legislatura. Fra questi vi sono anche i limiti di spesa destinati all'agricoltura. Questo coordinamento persegue tre obiettivi: in primo luogo, i progetti finanziari devono essere armonizzati al meglio con gli obiettivi del programma di legislatura; in secondo luogo tali progetti devono essere presentati al Parlamento entro un breve lasso di tempo dal messaggio sul programma di legislatura; infine, dopo le elezioni federali del 2011, la formazione della volontà politica deve essere affidata ai nuovi responsabili. In generale, gli strumenti della pianificazione a medio termine devono essere rafforzati e le condizioni tecniche per una politica finanziaria e settoriale coerente e sostenibile devono essere migliorate. Alla luce di questa nuova normativa, il nostro Collegio ha già definito i valori di riferimento per i decreti finanziari pluriennali nel gennaio 2011 e ha previsto un quadro finanziario complessivo di 13,67 miliardi per l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014–2017, ciò che corrisponde a una stabilizzazione nominale dei mezzi.

Situazione attuale in materia di politica finanziaria

Il preventivo per il 2012, adottato dal Parlamento nella sessione invernale 2011, indica un risultato finanziario equilibrato; gli obiettivi del freno all'indebitamento sono rispettati, con una riserva di circa 435 milioni di franchi. Il piano finanziario di legislatura 2013–2015 del 25 gennaio 2012²¹¹, dal profilo strutturale, raggiunge di stretta misura l'equilibrio; peraltro, i rischi congiunturali per questo periodo sono considerevoli e dopo la decisione di pianificazione del Parlamento concernente il rapporto sull'esercito 2010 occorre prevedere, segnatamente nel settore militare, un notevole incremento delle spese. I limiti di spesa proposti devono essere considerati attualmente come un limite superiore il cui finanziamento sarà possibile unicamente in caso di evoluzione positiva delle finanze federali. In caso contrario, il nostro Collegio dovrebbe sottoporre al Parlamento una proposta per chiedere maggiori entrate oppure una richiesta di riduzione delle spese in diversi settori di compiti; questo comporterebbe per l'agricoltura un blocco parziale dei limiti di spesa. In tal caso, le misure di risparmio necessarie sarebbero presentate al Parlamento sotto forma di programma di risparmio o nell'ambito dei preventivi.

Freno all'indebitamento

Il freno all'indebitamento di cui all'articolo 126 Cost. impone sostanzialmente alla Confederazione di equilibrare stabilmente entrate e uscite. Insieme al Parlamento siamo pertanto tenuti a decidere un preventivo annuale che rispetti questo mandato conforme alla Costituzione federale.

²¹⁰ RS 611.01

²¹¹ FF 2012 305 408

4.3.2

Considerazione della situazione economica

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

Negli ultimi mesi la congiuntura mondiale ha subito una battuta d'arresto. Per la prima volta, dopo la crisi economico-finanziaria del 2009 e il successivo biennio di ripresa, si assiste a una preoccupante fase di rallentamento congiunturale. Soprattutto per l'economia americana sono cresciuti i timori di una recessione vista la debole crescita economica e un tasso di disoccupazione che resta elevato. I tempi, tuttavia, si preannunciano difficili anche per le altre economie mondiali.

L'economia svizzera ha superato senza troppi scossoni la crisi economico-finanziaria globale del 2008–2009 e, dopo una fase di lieve recessione nel 2009 (calo del PIL dell'1,9 %), nel 2010 ha registrato una ripresa rapida e sostenuta (aumento del PIL del 2,6 %) che ha coinvolto anche l'occupazione; il tasso di disoccupazione è infatti sceso da un buon 4 per cento all'inizio del 2010 al 3 per cento nel novembre 2011 (dati epurati dai valori stagionali).

Anche nel 2011 l'economia ha continuato a dimostrarsi robusta, sebbene si avvertano primi segnali di rallentamento. I sondaggi congiunturali rilevano da alcuni mesi una lieve incrinatura nel clima di fiducia delle imprese e dei consumatori, ma per il momento non registrano ancora il tanto temuto crollo che potrebbe derivare dall'attuale andamento dei mercati valutari. Sebbene i dati economici siano ancora soddisfacenti, è innegabile che le prospettive congiunturali evidenzino rischi elevati. Numerosi fattori chiave per l'economia d'esportazione elvetica – concretamente i tassi di cambio e la congiuntura estera – hanno subito un netto peggioramento.

Fino al 2012 si potrà tuttavia contare su un basso tasso d'inflazione. Seppure i rischi di rallentamento congiunturale siano per ora chiaramente in primo piano, non è affatto escluso che gli attuali timori riguardo all'evoluzione della congiuntura si rivelino esagerati, poiché taluni fattori positivi sono poco considerati.

4.4

Fabbisogno finanziario nel periodo 2014–2017

Anche nel prossimo quadriennio saranno determinanti, per il finanziamento delle misure di politica agricola, tre limiti di spesa. In tale contesto è necessario impostare lo sviluppo dei mezzi finanziari nei tre ambiti di misure sulla strategia e sui provvedimenti della PA 14–17.

In linea con il messaggio del 30 giugno 2010²¹² concernente i limiti di spesa agricoli 2012–2013, il messaggio del 1° settembre 2010²¹³ concernente il Programma di consolidamento (PCon) e il tasso di crescita dello 0,1 per cento annuo per l'ambito di spesa «Agricoltura e alimentazione», fissato dal nostro Collegio nel quadro della verifica dei compiti, il 17 settembre 2010 abbiamo inizialmente deciso di fissare a 13 494 milioni di franchi i fondi per i tre limiti di spesa agricoli per il periodo 2014–2017.

²¹² FF 2010 4475

²¹³ FF 2010 6213

Nel frattempo le previsioni sull'evoluzione del bilancio della Confederazione, in particolare per il 2012, sono nettamente migliorate e pertanto all'inizio del 2011 il nostro Collegio ha proposto al Parlamento di accantonare il pacchetto di misure IV del PCon. Di conseguenza abbiamo aumentato il totale dei tre limiti di spesa 2014–2017 rispetto a quanto avevamo deciso il 17 settembre 2010, per un importo complessivo di 176 milioni di franchi (+44 mio. fr. l'anno). Per i tre limiti di spesa per il periodo 2014–2017 risulta, quindi, un totale di 13 670 milioni di franchi (cfr. tabella 25). Nel settore di compiti «Agricoltura», il pacchetto di misure IV del PCon sarà revocato. Sarà invece applicata integralmente dal 2014 la correzione del rincaro, analogamente a quanto avviene per gli altri settori di compiti della Confederazione. Ne consegue che le uscite annuali risultano lievemente inferiori rispetto al preventivo 2012.

Tabella 25

I limiti di spesa 2014–2017 in sintesi

(in mio. fr.)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Totale
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	194	159	159	160	160	638
Produzione e smercio	447	442	442	445	447	1 776
Pagamenti diretti	2 809	2 814	2 814	2 814	2 814	11 256
Totale	3 450	3 415	3 415	3 419	3 421	13 670

I mezzi finanziari disponibili annualmente restano costanti in termini nominali. Nel presente messaggio il nostro Collegio parte dal presupposto che nel periodo 2014–2017 non si avvertiranno ancora gli effetti di accordi internazionali in ambito agricolo (cfr. n. 1.7). Senza un'apertura dei mercati il sostegno globale (protezione doganale più sostegno finanziario della Confederazione) rimarrà costante in termini nominali. Per il settore agricolo, tuttavia, permane un incentivo a migliorare la produttività. In effetti, in primo luogo a causa del rincaro si devono prevedere costi sempre più alti per l'acquisto di mezzi e fattori di produzione nonché spese di sostentamento superiori per le famiglie contadine; in secondo luogo, il franco forte rafforza la concorrenza sia in Svizzera che sui mercati d'esportazione. Infine, le maggiori prestazioni necessarie, in determinati ambiti, per conseguire gli obiettivi (cfr. n. 4.5.3), non devono essere realizzate attraverso un aumento dei fondi, bensì grazie a un'ottimizzazione dell'efficienza interna al settore.

Il presente messaggio è coordinato con i lavori per il programma di legislatura 2011–2015. Con i limiti di spesa richiesti per gli anni 2014–2017, le spese della Confederazione per il settore agricolo diminuiscono in media di 7 milioni di franchi all'anno rispetto a quelle del precedente periodo 2010–2013 (cfr. tabella 26). A tale proposito va considerato anche che, a partire dal 2012, la consulenza sarà integrata nel limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali». Soprattutto in virtù della forte crescita delle spese federali complessive, entro il 2017 la quota per l'agricoltura e l'alimentazione scenderà probabilmente al 5 per cento circa.

Confronto con i limiti di spesa ancora in corso

Limite di spesa in mio. fr.	2008–2011 ¹		2012/2013 ²		2014–2017	
	Totale	Ø annua	mio. fr.	Ø annua	mio. fr.	Ø annua
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali ³	739	185	388	194	638	160
Produzione e smercio	1 885	471	837	419	1 776	444
Pagamenti diretti	11 028	2 757	5 625	2 813	11 256	2 814
Totale	13 652	3 413	6 850	3 425	13 670	3 418

¹ Conformemente al DF del 18 dicembre 2007 (adeguamento NPC), FF **2008** 1123.

² Conformemente al DF del 14 aprile 2011, FF **2011** 3555.

³ 2008–2011, consulenza esclusa.

Qualora nel periodo 2014–2017 dovesse entrare in vigore un accordo di politica commerciale estera che incidesse sul mercato interno, si renderebbero necessari mezzi finanziari supplementari per finanziare misure collaterali (cfr. n. 1.7). L'entità di tale fabbisogno aggiuntivo dipenderà, tra le altre cose, dalla portata dell'apertura dei mercati, dal momento in cui avrà luogo nonché dall'evoluzione dei prezzi e dei corsi di cambio sul piano internazionale. Il finanziamento deve compiersi al di fuori dei tre limiti di spesa agricoli.

4.5 Struttura dei limiti di spesa

Il decreto federale sui tre limiti di spesa contempla solo l'importo totale proposto per i quattro anni 2014–2017. In esso non vi sono indicazioni sulla ripartizione dei fondi tra i singoli crediti di preventivo e tra i diversi anni. Al fine di consentire una valutazione politica accurata delle proposte, nel presente capitolo si spiega la struttura dei singoli limiti di spesa, dalla quale si evince come il Consiglio federale intende ripartire i mezzi finanziari tra i diversi strumenti di politica agricola. Nel quadro del processo annuale correlato al preventivo, con l'approvazione di quest'ultimo il Parlamento stabilisce definitivamente come verranno impiegati i fondi.

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

Il decreto federale prevede, nell'articolo 1 capoverso 2, che mezzi finanziari possano essere trasferiti, in misura limitata, dal limite di spesa «Produzione e smercio» al limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali». Nell'ambito dell'allestimento del preventivo annuale è dunque possibile che l'importo di questo limite di spesa venga aumentato in una determinata misura, senza dover adeguare il decreto federale. In tal caso è però indispensabile che la somma dei due limiti di spesa non venga superata.

4.5.1

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

Il limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali comprende il finanziamento di cinque pacchetti di misure (cfr. tabella 27).

Tabella 27

Limite di spesa per il miglioramento delle basi e misure sociali

(in mio. fr.)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Totale
Misure sociali collaterali	3	3	3	3	3	12
Contributi per miglioramenti strutturali	87	89	89	89	89	356
Crediti d'investimento	54	17	17	17	17	68
Allevamento di animali e risorse genetiche	38	38	38	38	38	153
Consulenza	12	12	12	12	12	49
Totale	194	159	159	160	160	638

Misure sociali collaterali

Tra le misure sociali collaterali rientrano gli aiuti per la conduzione aziendale e quelli per la riqualificazione. In quanto strumenti di disponibilità, essi accompagnano il mutamento strutturale nel settore agricolo. Gli aiuti per la conduzione aziendale, sotto forma di mutui rimborsabili ed esenti da interessi, sono concessi alle aziende contadine per far fronte a ristrettezze finanziarie non imputabili al gestore, sostituire debiti gravati da interessi (riconversione) o agevolare la prematura cessazione dell'attività. Negli anni passati, i mezzi finanziari disponibili per tali misure non sono stati esauriti a causa del bassissimo livello dei tassi d'interesse e delle nuove modalità di finanziamento dei Cantoni (compito in comune), intervenute con la NPC. Partendo dall'ipotesi che le condizioni quadro della politica agricola e i mercati agricoli resteranno relativamente stabili, questi mezzi finanziari saranno mantenuti fino al 2017 sullo stesso livello del Preventivo 2012.

Contributi per miglioramenti strutturali

I contributi per i miglioramenti strutturali sono concessi a favore delle infrastrutture di base necessarie all'agricoltura (allacciamenti a strade agricole, acqua, elettricità, teleferiche ecc.). Con i provvedimenti in questo settore si mira a ridurre i costi di produzione e a migliorare le condizioni di vita ed economiche, tenendo al contempo conto degli interessi ecologici, della protezione degli animali e della pianificazione del territorio. Essi contribuiscono altresì al potenziamento delle aree rurali e all'occupazione decentrata. Più del 70 per cento di tali contributi è impiegato per le ricomposizioni particellari, gli impianti di collegamento, l'approvvigionamento idrico, nonché per il ripristino periodico di vie d'accesso. Con tali contributi si sostengono inoltre, nella regione collinare e di montagna, la costruzione o la trasformazione di edifici rurali per animali che consumano foraggio grezzo e, nella regione di montagna, le costruzioni collettive e gli edifici delle piccole aziende artigianali per la trasformazione, lo stoccaggio e la commercializzazione di prodotti regionali. Considerati gli sviluppi nelle aree rurali, l'adeguato ampliamento e la

conservazione delle infrastrutture di base acquisiscono notevole importanza per l'agricoltura. Vi è una domanda crescente di sostegno a progetti di sviluppo regionale e di promozione di prodotti indigeni e regionali ai sensi dell'articolo 93 capoverso 1 lettera c L'Agr. Tali progetti intersettoriali aumentano il valore aggiunto nell'agricoltura e rafforzano la collaborazione tra l'agricoltura e i settori affini, quali le piccole aziende artigianali locali, il turismo e la selvicoltura. Il margine di manovra sul piano finanziario ottenuto nel limite di spesa attraverso la parziale revoca delle misure relative al PCon va impiegato in maniera mirata. Invece di essere ridestinati alle misure sociali collaterali, i fondi supplementari saranno trasferiti ai contributi per miglioramenti strutturali allo scopo di coprire il fabbisogno comprovato. Questo aumento limitato è conforme anche alla risposta del nostro Collegio all'interpellanza Schmidt Roberto²¹⁴.

Crediti d'investimento

I crediti d'investimento sono mutui esenti da interessi, destinati prevalentemente a provvedimenti individuali. Essi sono finalizzati in primo luogo a migliorare le condizioni di produzione agricola e le basi di gestione, tenendo conto degli interessi correlati al benessere degli animali e alla protezione delle acque, ma possono anche servire al cofinanziamento di provvedimenti edili volti a diversificare l'attività nei settori affini all'agricoltura. Con i crediti d'investimento si sostengono anche costruzioni collettive, installazioni e macchinari realizzati o acquistati dai produttori nel quadro di misure collettive di solidarietà; essi consentono di garantire o migliorare il potenziale di valore aggiunto nelle aree rurali. Tramite tali crediti si finanziano altresì installazioni per la produzione di energia da biomassa. I crediti di costruzione con un termine di rimborso breve sono importanti poiché consentono, in caso di progetti di grande portata, di superare i problemi finanziari fino all'ottenimento dei contributi pubblici. In futuro questi crediti dovrebbero poter essere concessi anche nella regione di pianura. Con l'attuazione della PA 14-17 si renderanno necessari ulteriori adeguamenti strutturali.

I crediti d'investimento sono amministrati tramite un «fonds de roulement». Gli importi rimborsati consentono ai Cantoni di concedere, ogni anno, nuovi mutui per un importo di circa 230 milioni di franchi. Il fondo è alimentato con i mezzi finanziari che la Confederazione stanziava ogni anno per i crediti d'investimento. I mezzi impiegati finora hanno fatto sì che il «fonds de roulement» sia stato costantemente aumentato in termini reali. A causa dei bassi tassi d'interesse e di rincaro previsti, anche nei prossimi anni il «fonds de roulement» può essere mantenuto al suo livello in termini reali nonostante un afflusso inferiore di mezzi. Per questo motivo, nel limite di spesa sono previsti mezzi finanziari più contenuti rispetto ad oggi. Se la situazione pronosticata dovesse cambiare (rialzo dei tassi d'interesse o aumento del rincaro), il nostro Collegio si riserva la possibilità di aumentare in modo corrispondente i mezzi per i crediti d'investimento, come previsto dall'articolo 1 capoverso 2 del decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014-2017.

Allevamento di animali e risorse genetiche

Con il credito «Allevamento di animali e risorse genetiche» la Confederazione promuove misure zootecniche nonché la conservazione e la gestione sostenibile

²¹⁴ 11.3204 Ip. Schmidt, «Finanziamento dei progetti di sviluppo regionale», 17 marzo 2011.

delle risorse zoogenetiche e fitogenetiche. La promozione dell'allevamento e delle risorse zoogenetiche, cui sono destinati circa 34 milioni di franchi, contribuisce a migliorare le basi di produzione. Tale misura permette un allevamento indigeno di animali da reddito di qualità e adatto alle condizioni naturali del Paese. Nel settore delle risorse fitogenetiche sono investiti annualmente 3,42 milioni di franchi per l'attuazione del PAN-RFGAA e 380 000 franchi per gli impegni a livello internazionale.

Affinché gli obblighi derivanti dal TI-RFGAA e dal PAN-RFGAA possano essere attuati in Svizzera in maniera efficace ed efficiente, i compiti devono poter essere attribuiti sotto forma di mandati di prestazione ai servizi più adatti. Occorre pertanto che possano continuare a essere accordati aiuti finanziari per iniziative nell'ambito dell'impiego sostenibile delle risorse fitogenetiche. All'occorrenza, la Confederazione deve poter garantire taluni compiti, ciò che richiede un impiego flessibile dei mezzi disponibili. Questo vale in particolare anche per i compiti amministrativi nell'ambito del coordinamento e dell'accompagnamento dei progetti. I compiti finora esternalizzati per l'attuazione del PAN-RFGAA devono ora essere assunti dall'UFAG; ciò implica un aumento del personale che dev'essere compensato finanziariamente mediante la riduzione del credito di sovvenzione A2310.0144 (cfr n. 5.1.1).

Consulenza

L'obiettivo della consulenza agricola è assistere le persone attive nel primario nell'esercizio della loro attività professionale e sostenerle nella formazione professionale continua. La Confederazione incentiva la consulenza erogando aiuti finanziari alla Centrale di consulenza agricola AGRIDEA, a servizi di consulenza interregionali attivi in ambiti speciali (p.es. apicoltura, pollame, economia alpestre) e agli accertamenti preliminari relativi a iniziative collettive di progetto. La consulenza è parte del sistema agricolo d'innovazione e conoscenza, è l'anello di congiunzione tra ricerca e pratica e coniuga le conoscenze scientifiche con le esperienze pratiche.

4.5.2 Limite di spesa per la produzione e lo smercio

Con la PA 2011 il sostegno al mercato è sceso da 548 milioni di franchi nel 2007 a 442 milioni nel 2011. I pagamenti diretti, invece, sono stati aumentati. Il limite di spesa 2012–2013 per la produzione e lo smercio prevede di erogare complessivamente 1776 milioni di franchi, che corrisponde a una media di 444 milioni l'anno. Le spese annue aumentano pertanto di 25 milioni di franchi rispetto al periodo 2012–2013 (cfr. tabella 28). È previsto un trasferimento interno dalla produzione vegetale alla promozione della qualità e delle vendite.

Limite di spesa per la produzione e lo smercio

(in mio. fr.)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Totale
Promozione della qualità e delle vendite	56	60	65	68	70	262
Economia lattiera	301	296	296	296	296	1184
Produzione animale	13	13	13	13	13	52
Produzione vegetale	77	73	69	69	69	279
Totale	447	442	442	445	447	1776

Promozione della qualità e delle vendite

In un contesto caratterizzato da una crescente liberalizzazione, per l'agricoltura svizzera diventa sempre più importante ottenere il maggior ricavo possibile, sui mercati, dalla vendita dei propri prodotti. Per tale motivo, la Confederazione incentiva la promozione delle vendite e si assume una parte delle spese computabili. I provvedimenti sostenuti dallo Stato interessano la comunicazione di marketing e, in parte, la ricerca di mercato in Svizzera e all'estero, ma non includono costi di distribuzione o misure correlate ai prezzi. Considerata la valenza strategica del provvedimento in questione (strategia della qualità), è opportuno mantenere i fondi per le misure attuate finora nell'ambito della promozione delle vendite secondo l'articolo 12 L'Agr e aumentarli in favore di analisi di mercato mirate e provvedimenti finalizzati alla penetrazione di mercati esteri.

L'orientamento delle condizioni quadro legali verso una strategia della qualità e il potenziamento degli strumenti impiegati a tale scopo (art. 11 L'Agr) devono essere sostenuti con ulteriori fondi nel limite di spesa «Produzione e smercio». Tramite questi mezzi supplementari, la Confederazione potrebbe sostenere provvedimenti per migliorare e garantire la qualità, su richiesta di singoli settori, versando i rispettivi importi ai produttori.

L'attuale credito «Promozione dello smercio» (708.3600.200) deve pertanto essere completato. I mezzi sotto il nuovo credito «Promozione della qualità e delle vendite» devono essere progressivamente aumentati a 70 milioni di franchi entro il 2017. Ciò corrisponde a un aumento di circa 14 milioni di franchi rispetto al Preventivo 2012 (4 mio. fr. per la penetrazione di mercati esteri e 10 mio. fr. per misure di miglioramento e garanzia della qualità e della sostenibilità). I mezzi a disposizione della produzione vegetale (contributi per singole colture) saranno ridotti. Secondo l'ampiezza dei progetti sottoposti dalla categoria e dei fondi propri che essa mette a disposizione nell'ambito della promozione della qualità e delle vendite, il nostro Collegio è disposto ad aumentare gli importi previsti nella tabella 28, compensando tali aumenti tramite una riduzione dei contributi vincolati alla produzione nell'economia lattiera e nella produzione vegetale.

Economia lattiera

A sostegno del mercato lattiero vengono applicati due strumenti: il supplemento per il latte trasformato in formaggio, il cui scopo è quello di compensare nella misura maggiore possibile la diversa protezione doganale vigente tra il mercato caseario libero, ovvero la «linea gialla», e gli altri latticini, ovvero la «linea bianca», e il

supplemento per il foraggiamento senza insilati, il cui scopo è il promovimento della produzione di formaggio a base di latte crudo di alta qualità, di primaria importanza nell'ambito della strategia della qualità. In favore di questi due strumenti sono stanziati, ogni anno, 293 milioni di franchi. Della registrazione dei dati e delle procedure inerenti al versamento dei supplementi continuerà a occuparsi un'organizzazione privata, su mandato, tramite accordo di prestazione. Per la retribuzione di tali compiti sono previsti al massimo 3 milioni di franchi all'anno. Con questo importo sarà possibile versare un supplemento per il latte trasformato in formaggio di 15 centesimi il chilogrammo e un supplemento per il foraggiamento senza insilati di 3 centesimi il chilogrammo per il periodo 2014–2017. Il nostro Collegio si riserva la possibilità di ridurre in modo corrispondente il supplemento per il latte trasformato in formaggio, in particolare se durante questo periodo dovesse migliorare la situazione nel settore dello smercio dei formaggi, attualmente resa difficile dal franco forte. In questo caso vi è la possibilità, in virtù del decreto federale che stanza mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014–2017, di aumentare i crediti del limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali», in particolare gli aiuti agli investimenti nel caso in cui il rialzo dei tassi d'interesse o l'aumento del rincaro comportasse un fabbisogno supplementare.

Produzione animale

Nell'ambito della produzione animale sarà ancora un'organizzazione privata a svolgere, tramite accordo di prestazione, i compiti esecutivi della LAgr. Per la retribuzione di tali compiti sono previsti circa 6 milioni di franchi all'anno. Si tratta della «Vigilanza sui mercati pubblici» e della «Classificazione neutrale della qualità». Altri 7 milioni di franchi circa saranno impiegati a titolo di aiuti all'interno del Paese per bestiame da macello, carne e uova nonché a titolo di contributi per la valorizzazione della lana di pecora.

Produzione vegetale

Con l'assegnazione di un contributo per singole colture s'intende incentivare la coltivazione di colture campicole ritenute rilevanti dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento. Il previsto miglioramento della coltivazione di cereali foraggeri non verrà raggiunto mediante un contributo specifico per singole colture ma, con un minore dispendio a livello di esecuzione, attraverso la promozione generale della campicoltura nell'ambito dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Per ottenere effettivamente un relativo potenziamento della produzione di cereali da foraggio, il contributo specifico per le singole colture va ridotto in misura corrispondente. Per le barbabietole da zucchero, tale riduzione sarà eseguita in due fasi nel 2014 e nel 2015. Nell'ambito della campicoltura vi sarà pertanto un minor fabbisogno di fondi di 4 milioni di franchi nel 2014 e di 7 milioni di franchi nel 2015. Tale importo sarà destinato alla promozione della qualità e delle vendite.

Nel settore della frutticoltura e della viticoltura non sono previste modifiche. In futuro il fabbisogno di fondi sarà mantenuto al livello del Piano finanziario 2013.

4.5.3 Limite di spesa per i pagamenti diretti

Nel sistema rivisto dei pagamenti diretti i fondi federali vengono ripartiti tra le nuove misure (cfr. tabella 32). Non è quindi sempre possibile fare un confronto con i crediti attuali. In futuro vi saranno cinque tipi di contributi per la promozione delle prestazioni d'interesse generale, contributi per l'efficienza delle risorse volti a promuovere un impiego sostenibile delle risorse e contributi di transizione volti a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Anche il limite di spesa per i pagamenti diretti rimane costante, in termini nominali, nel quadriennio.

Considerato che le modifiche nel settore dei pagamenti diretti rispetto ai limiti di spesa previgenti sono quelle di portata maggiore, nei capitoli seguenti sono illustrate in maniera esaustiva le modalità di ripartizione dei fondi tra le nuove categorie di contributi sulla base degli strumenti disponibili attualmente nell'ambito dei pagamenti diretti.

Si è proceduto in tre fasi:

1. attribuzione degli attuali strumenti ai singoli obiettivi in funzione del loro effetto;
2. analisi dei risultati ottenuti finora in materia di realizzazione degli obiettivi e di identificazione dei settori dove gli obiettivi non sono ancora stati raggiunti;
3. analisi dell'effetto degli adeguamenti degli strumenti sugli obiettivi.

Il numero 1.1.2 presenta una descrizione dettagliata degli obiettivi raggiunti e delle lacune. Questo capitolo si occupa prioritariamente dei punti 1 e 3.

Attribuzione degli attuali strumenti ai singoli obiettivi in funzione del loro effetto

Gli strumenti disponibili nell'ambito dei pagamenti diretti contribuiscono già al raggiungimento degli obiettivi fissati nella Costituzione federale (sicurezza dell'approvvigionamento, salvaguardia delle basi vitali naturali, cura del paesaggio rurale, occupazione decentrata del territorio, benessere degli animali e garanzia del reddito). Quale primo passo nella ripartizione dei fondi, si attribuiscono gli strumenti vigenti ai diversi obiettivi in base ai loro effetti principali.

Attualmente la sicurezza dell'approvvigionamento viene promossa principalmente attraverso due strumenti: sulla superficie inerbita con contributi per la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo e sulla superficie coltiva aperta con un contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni.

Mediante il contributo di declività viene preservata l'apertura del paesaggio rurale. Per tale motivo esso viene attribuito ai contributi per il paesaggio rurale. Mediante il contributo d'estivazione s'intende in primo luogo contrastare, attraverso una gestione sostenibile, l'avanzamento del bosco sulle superfici alpestri. Il contributo generale di superficie ha effetti in più ambiti. Secondo diversi studi scientifici, esso non esercita praticamente alcun influsso sulla produzione. Nelle zone di montagna più alte concorre alla preservazione dell'apertura del paesaggio, ma il contributo maggiore lo fornisce a livello di garanzia del reddito²¹⁵. Nel rapporto concernente

²¹⁵ Mann S. e Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon.

l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti²¹⁶, il nostro Collegio ha indicato che dopo l'applicazione della PA 2011 vi è un importo di pagamenti diretti pari a 900 milioni di franchi circa che non è finalizzato alla fornitura di prestazioni, bensì esclusivamente alla garanzia del reddito. Nel vigente sistema dei pagamenti diretti non esiste uno strumento specifico per conservare, promuovere e migliorare la qualità del paesaggio. Unitamente agli altri pagamenti diretti, le misure differenziate a favore della regione di montagna, come i contributi DACDP e i contributi di declività, favoriscono indirettamente anche l'occupazione decentrata del territorio.

A sostegno della salvaguardia delle basi vitali naturali, oltre all'osservanza della PER, come presupposto per il versamento di pagamenti diretti vi sono tre categorie di misure:

1. i contributi per la compensazione ecologica secondo l'OPD e i contributi secondo l'OQE, che esercitano un effetto soprattutto nel settore della biodiversità;
2. i programmi per le risorse secondo gli articoli 77a e 77b LAGr nonché i contributi di cui all'articolo 62a LPAc, che promuovono l'utilizzazione efficiente delle risorse naturali e sono finalizzati a proteggere le acque;
3. i contributi per l'agricoltura biologica e la produzione estensiva di cereali e colza, che incentivano forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente conformemente all'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost.

Nell'attuale sistema dei pagamenti diretti il benessere degli animali è sostenuto mediante i contributi SSRA e URA.

La ripartizione dei mezzi sugli strumenti attuali dà, per il 2014, la seguente attribuzione in funzione dei vari obiettivi (cfr. tabella 29).

²¹⁶ Rapporto del Consiglio federale del 6 maggio 2009, Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635). Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti.

Tabella 29

Attribuzione degli attuali strumenti dei pagamenti diretti agli obiettivi

Misure attuali	Ripartizione dei fondi 2014	Ripartizione secondo gli obiettivi	Nuova situazione iniziale 2014
Contributo supplementare per terreni aperti	179		
Contributo UBGFG (senza supplemento d'estivazione)	468	Sicurezza dell'approvvigionamento	956
Contributo DACDP (senza supplemento d'estivazione)	309		
Contributo di declività	115		
Contributo d'estivazione	99	Paesaggio rurale	425
Supplemento d'estivazione (sotto forma di contributi UBGFG e DACDP)	89		
Contributo generale di superficie	1022	Garanzia del reddito	900
Contributi per la compensazione ecologica	141		
Contributo secondo OQE	65		
Contributi per i programmi per le risorse	35	Basi vitali naturali	310
Contributi per la protezione delle acque	7		
Contributo bio	30		
Contributi per la produzione estensiva	28		
Contributi URA e SSRA	227	Benessere degli animali	223
Totale	2814		2814

Il presente schema di attribuzione dei fondi ai diversi obiettivi funge da base per la futura ripartizione dei mezzi finanziari.

Analisi dell'effetto degli adeguamenti degli strumenti sugli obiettivi

Il nuovo sistema dei pagamenti diretti influirà sul raggiungimento degli obiettivi già grazie agli adeguamenti previsti a livello di strumenti. In fase di ripartizione dei fondi occorrerà quindi tener conto dell'effetto riconducibile allo sviluppo degli strumenti. Esso viene analizzato di seguito.

Effetto degli adeguamenti degli strumenti sul raggiungimento degli obiettivi

Scopo	Effetto degli strumenti
Sicurezza dell'approvvigionamento	La trasformazione dei contributi vincolati agli animali con un limite di promozione in un pagamento indirettamente vincolato agli animali con una densità minima di animali riduce l'interesse a intensificare l'allevamento. Con l'introduzione del contributo di base per la sicurezza dell'approvvigionamento la campicoltura assume, in termini relativi, una valenza maggiore rispetto alla superficie inerbita. Attualmente il contributo versato mediamente per un ettaro di superficie campicola nella zona di pianura si situa circa 250 franchi al di sotto di quello erogato per la superficie inerbita (cfr. figura 14). Questa differenziazione che penalizzava la campicoltura decade, visto che il contributo di base per la superficie campicola è di importo uguale a quello per la superficie inerbita. La soppressione del contributo generale di superficie, invece, va proprio nella direzione opposta. Siccome per la maggior parte delle colture il contributo generale di superficie nel settore campicolo rappresenta una quota maggiore sul contributo di copertura rispetto a ciò che è il caso nel settore dell'allevamento di animali, in termini relativi la campicoltura perde competitività rispetto alla superficie inerbita. Ne risulta quindi una compensazione degli effetti. Un contributo supplementare, destinato specificamente a promuovere la campicoltura e le colture perenni, migliora l'attrattiva economica della produzione vegetale e in particolare della produzione di cereali da foraggio (cfr. n. 4.5.2).
Basi vitali naturali	La trasformazione degli attuali contributi UBGF e DACDP in contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento riduce l'interesse a detenere un numero il più elevato possibile di animali che consumano foraggio grezzo. Ciò accresce l'attrattiva delle superfici per la promozione della biodiversità, generando un calo delle emissioni di ammoniaca e di gas serra. Un altro effetto positivo è dato dal fatto che gli animali che consumano foraggio grezzo si ripartiscono in modo più uniforme sulla superficie, favorendo una gestione d'intensità più conforme alle condizioni locali. Nel complesso, gli effetti di cui sopra saranno maggiori nella regione di montagna rispetto a quella di pianura, poiché nella regione di montagna i pagamenti vincolati agli animali rappresentano una quota decisamente superiore sulla cifra d'affari delle aziende.
Paesaggio rurale	La riduzione del contributo generale di superficie e l'introduzione dei contributi di transizione riducono, in maniera generalizzata, l'interesse a gestire le superfici. Ciò sarebbe positivo per la maggior parte delle superfici, poiché crescerebbe la pressione sui canoni d'affitto con conseguente aumento della mobilità delle stesse. Senza misure complementari, nelle zone periferiche e in particolare in quelle estremamente declive aumenterebbe il rischio di avanzamento del bosco. Per tale motivo, nel quadro dei contributi per il paesaggio rurale è previsto il versamento di un contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio, di un contributo di declività meglio differenziato e di un contributo d'alpeggio per gli animali estivi.
Garanzia del reddito	Con l'introduzione dei contributi di transizione e il trasferimento dei contributi riferiti agli animali ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento è stato realizzato un ulteriore disaccoppiamento dei pagamenti diretti. Ciò accresce la pressione sui canoni d'affitto e spinge al ribasso i costi medi nella produzione animale con conseguente miglioramento dell'efficienza del trasferimento e quindi un effetto maggiore dei pagamenti diretti sui redditi.

Considerando le evoluzioni, le lacune e le tendenze evidenziate nel numero 1.1.2, nonché gli effetti degli strumenti, rispetto alla situazione iniziale illustrata nella tabella 29 risulta un maggior fabbisogno di mezzi finanziari per la promozione della

campicoltura (produzione di cereali da foraggio), la conservazione delle basi vitali naturali, la cura del paesaggio rurale e la promozione del benessere degli animali (cfr. tabella 31).

Tabella 31

Sintesi e conclusioni in merito al fabbisogno di mezzi finanziari

Obiettivo e aspetto	Evoluzione fino ai giorni nostri	Divario	Effetto dello strumento	Fabbisogno di fondi rispetto alla nuova situazione iniziale nel 2014
Sicurezza dell'approvvigionamento				
Produzione lorda	↗	no	↘	uguale
Produzione netta	↗	no	→	uguale
Produzione di alimenti per animali	↘	sì	→	maggiore
Varietà delle colture campicole	→	no	→	uguale
Quantità di suolo	↘	sì	↗	nessun PD specifico
Basi vitali naturali				
Biodiversità	→	sì	↗	maggiore
Acque	→	sì	→	maggiore
Suolo (qualità)	↘	sì	→	maggiore
Aria/clima	→	sì	↗	maggiore
Paesaggio rurale				
Preservazione dell'apertura del paesaggio	↘	sì	→	maggiore
Varietà (qualità)	↘	sì	→	maggiore
Benessere degli animali				
	↗	sì	→	maggiore

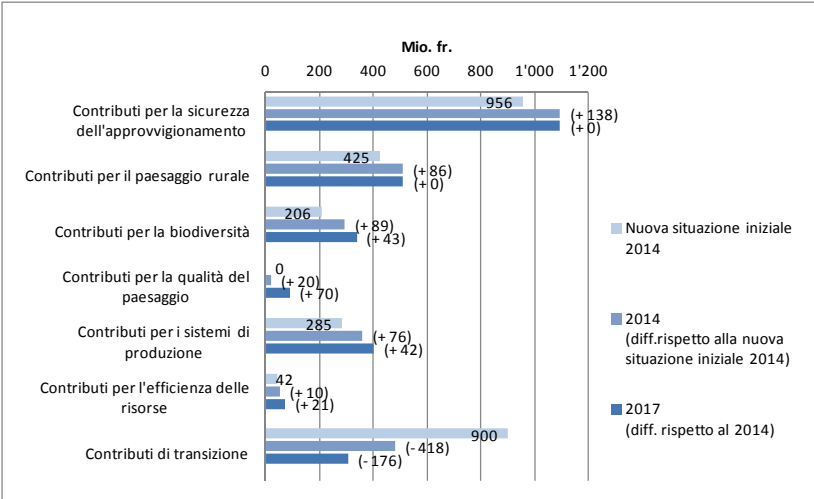
Per migliorare considerevolmente il grado di raggiungimento degli obiettivi, nel primo anno di applicazione si tratterà di procedere, oltre all'adeguamento degli strumenti, anche a una considerevole redistribuzione dei fondi a favore degli ambiti con un maggiore fabbisogno. Pertanto, rispetto alla situazione iniziale illustrata nella tabella 29, nel 2014 verranno effettuati i primi trasferimenti di fondi (cfr. figura 8).

Le aliquote di contributo vengono fissate per il 2014 e dovrebbero rimanere invariate fino al 2017. Dovrebbe risultare un maggior fabbisogno, entro il 2017, a livello di programmi facoltativi a causa del progressivo aumento della partecipazione. La partecipazione ai programmi attuali nei settori della biodiversità e dei metodi di produzione particolarmente rispettosi dell'ambiente e degli animali continuerà a crescere come finora. Laddove aumenteranno gli incentivi, crescerà anche la partecipazione. Le aziende coglieranno anche l'opportunità di partecipare ai nuovi programmi riferiti alle prestazioni nel settore dell'efficienza delle risorse e della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita o di dare avvio a un progetto per la qualità del paesaggio. Il trasferimento di una parte significativa del contributo generale di superficie ai contributi di transizione dovrebbe indurre un numero maggiore di persone a partecipare ai programmi facoltativi. Il fabbisogno supplementare di fondi per questi programmi è coperto dalla riduzione dei mezzi finanziari impie-

gati per i contributi di transizione. A seconda della portata di questa evoluzione, a partire dal 2014 il trasferimento dei contributi di transizione ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni avverrà più o meno rapidamente. I dati nella figura 13 relativi agli anni 2014 e 2017 sono una stima.

Figura 13

Panoramica sull’evoluzione del fabbisogno di fondi 2014–2017



Contributi per la sicurezza dell’approvvigionamento

I fondi attualmente destinati ai contributi a favore degli animali (contributi UBGFG e DACDP) e al contributo supplementare per i terreni aperti saranno trasferiti nei contributi per la sicurezza dell’approvvigionamento. L’importo disponibile attualmente per i contributi per gli animali continuerà a essere versato a favore della superficie inerbita per la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo, sotto forma di un contributo di base e di un contributo graduato secondo le zone per le difficoltà legate alla produzione. Sono esclusi i fondi che, mediante i contributi per gli animali, attualmente sostengono indirettamente l’estivazione per un importo pari a 89 milioni di franchi²¹⁷. Questi verranno versati mediante i nuovi contributi d’alpeggio nell’ambito dei contributi per il paesaggio rurale. Da questo trasferimento risulta un contributo di base dell’ordine di 900 franchi per ettaro. Tale contributo di base uniforme consente di colmare il divario tra il sostegno, più basso, a favore della campicoltura (mediante il contributo supplementare per i terreni aperti) rispetto a quello alla superficie inerbita per la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo (mediante i contributi UBGFG) e di tenere conto della maggiore perdita cui deve far fronte la campicoltura a causa della riduzione del contributo generale di superficie (cfr. tabella 30). Per rendere più interessante la campicoltura, e in partico-

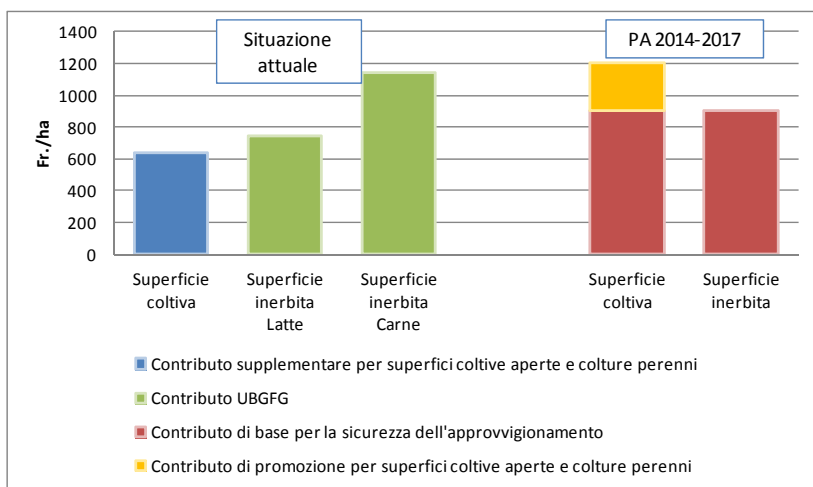
²¹⁷ Per il periodo durante il quale gli animali sono detenuti in un’azienda d’estivazione (max. 180 giorni) i contributi legati agli animali vengono comunque versati all’azienda principale.

lare la produzione di cereali da foraggio, è previsto il versamento di un contributo di promozione specifico per la superficie coltiva aperta e le colture perenni.

Nella figura 14 è illustrata l'evoluzione del sostegno per tipo di superficie nella regione di pianura. Sulla superficie inerbita il contributo UBGFG è attualmente differenziato in base all'indirizzo di produzione (latte o carne). I dati riportati si riferiscono alle aliquote di contributo UBGFG moltiplicate per il valore medio di carico di bestiame per ettaro. Considerato che per la produzione di carne su superfici inerbite vengono attualmente erogati maggiori contributi legati agli animali, il cambiamento di sistema andrà a beneficio soprattutto della produzione lattiera. Dal grafico emerge altresì che l'applicazione della PA 14-17 comporterà un sostegno più cospicuo per la superficie coltiva e le colture perenni che non per quella inerbita.

Figura 14

Variazione del sostegno per la superficie coltiva e quella inerbita nella zona di pianura



Siccome viene proposto, secondo il numero 2.2.6, di ridurre di 3 franchi il quintale il dazio sui cereali panificabili e di rivedere al ribasso i sostegni specifici per le colture, questa promozione generale più elevata della campicoltura va a beneficio soprattutto della produzione di cereali da foraggio.

Per il contributo di base sono necessari 858 milioni di franchi, per il contributo graduato secondo le zone per le difficoltà legate alla produzione 153 milioni di franchi e per il sostegno supplementare alla campicoltura attraverso il contributo di promozione alla superficie coltiva e alle colture perenni 83 milioni di franchi. Rispetto alla situazione iniziale, il maggior fabbisogno per la sicurezza dell'approvvigionamento ammonta a 138 milioni di franchi. Siccome le aliquote dei contributi verranno fissate nel 2014 e rimarranno invariate fino al 2017, l'importo totale di 1 094 milioni di franchi rimarrà costante fino al 2017.

Contributi per il paesaggio rurale

Per garantire la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale, gli incentivi vanno stabiliti in funzione delle difficoltà climatiche e topografiche. Considerato che nel contesto attuale dei prezzi si può partire dal presupposto che nella zona di pianura la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale sia garantita senza incentivi specifici dei pagamenti diretti, non sono necessari fondi per superfici pianeggianti nella zona di pianura. Nella regione di montagna e in quella collinare, date le difficoltà climatiche e topografiche, è previsto un contributo graduato secondo le zone per la preservazione dell'apertura del paesaggio, il quale consente di compensare una parte del contributo generale di superficie che sarà soppresso per tali zone. Per il contributo di declività graduato secondo la declività viene effettuata una differenziazione più rigida, estendendo il contributo di declività alla zona di pianura, da un lato, e introducendo un livello di declività supplementare per le zone in forte pendenza, dall'altro. In tal modo possono essere ridotte le rispettive lacune. L'attuale supplemento per l'estivazione accordato in relazione ai contributi UBGFG e DACDP verrà mantenuto come contributo d'alpeggio. Tale contributo è versato all'azienda principale per ogni carico normale estivo.

Saranno erogati circa 145 milioni di franchi per il contributo graduato secondo le zone per le difficoltà legate alla produzione e 143 milioni di franchi per il contributo di declività. Per finanziare l'estensione alla zona di pianura e l'introduzione del terzo livello di declività, i fondi per il contributo di declività saranno aumentati di quasi 30 milioni di franchi. L'attuale supplemento per l'estivazione sarà trasferito nel nuovo contributo d'alpeggio e aumentato da 89 a 104 milioni di franchi. Anche il contributo d'estivazione verrà aumentato di 20 milioni di franchi rispetto alla situazione iniziale raggiungendo i 119 milioni. L'importo totale previsto per i contributi per il paesaggio rurale ammonterà quindi a 511 milioni di franchi all'anno per il periodo 2014–2017.

Contributi per la biodiversità

Secondo il nuovo sistema, per le SPB i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento non vengono corrisposti o sono esigui. Per ovviare a questa situazione, vengono aumentate le aliquote dei contributi per la biodiversità per il primo livello qualitativo (livello OPD) e subiscono un considerevole incremento i contributi a favore delle superfici pregiate dal profilo qualitativo. Inoltre, mediante il contributo per la qualità si promuovono elementi supplementari come ad esempio le superfici ricche di specie ubicate nella regione d'estivazione, la campicoltura rispettosa degli animali selvatici e le superfici lungo i corsi d'acqua, mentre viene soppressa la riduzione progressiva dei contributi nelle zone di montagna III e IV. Grazie all'introduzione di un terzo livello qualitativo, in particolare per le SPB sulla superficie inerbita, vengono promosse le superfici degli inventari nazionali nonché altre superfici particolarmente ricche di specie. La Confederazione si fa carico integralmente del contributo per la qualità.

A livello di interconnessione non vi sono cambiamenti sostanziali. Nelle zone di montagna III e IV vengono erogati contributi dello stesso importo previsto per le zone situate a un'altitudine inferiore. I nuovi elementi possono essere sostenuti anche nell'ambito dell'interconnessione. La regione d'estivazione continua invece a essere esclusa dai contributi di interconnessione.

Il maggior fabbisogno di fondi nel quadro dei contributi per la biodiversità ammonta complessivamente a 89 milioni di franchi per il 2014. Esso comprende l'aumento delle aliquote di contribuzione per compensare i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento ridotti, la soppressione della graduazione dei contributi per la qualità e l'interconnessione nelle zone di montagna III e IV, la ripresa del finanziamento residuo della qualità biologica, l'introduzione di nuovi elementi aventi diritto ai contributi e del terzo livello qualitativo nonché l'adeguamento delle aliquote di contribuzione. Entro il 2017, a causa della prevista maggior partecipazione alle misure (p.es. superfici nella regione d'estivazione), vi sarà un maggior fabbisogno supplementare di 43 milioni di franchi. La somma complessiva dei contributi per la biodiversità aumenterà pertanto da 295 a 338 milioni di franchi fra il 2014 e il 2017.

Contributi per la qualità del paesaggio

I contributi per la qualità del paesaggio sono un nuovo strumento. Nella fase iniziale, fino alla conclusione dei progetti pilota, non necessitano ancora di fondi consistenti, ma successivamente si prevede un aumento costante delle uscite.

Vista l'evoluzione della partecipazione ai progetti d'interconnessione (OQE) nei primi quattro anni dopo la loro introduzione, è probabile che entro il 2017 un sesto delle aziende annuali e delle aziende d'estivazione avrà concluso accordi di gestione e beneficerà dei rispettivi contributi. Il fabbisogno di fondi passerà quindi da 20 milioni di franchi nel 2014 a 90 milioni di franchi nel 2017.

Contributi per i sistemi di produzione

Nella categoria dei contributi per i sistemi di produzione, i contributi versati attualmente a favore dell'agricoltura biologica per le colture campicole e speciali saranno aumentati del 25 per cento. Il contributo per la produzione estensiva di cereali e colza verrà mantenuto al livello attuale. Il nuovo programma di promozione della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita richiederà nuovi mezzi. La pianificazione finanziaria non contempla fondi per nuovi programmi applicati nell'intera azienda. In relazione ai programmi per il benessere degli animali SSRA e URA vi sarà un maggior fabbisogno di fondi a causa di un ulteriore incremento nella partecipazione, di aumenti specifici delle aliquote dei contributi per il programma URA e della soppressione della graduazione dei pagamenti diretti secondo il numero di animali.

Nel 2014 è previsto, rispetto alla situazione iniziale, un aumento di 76 milioni di franchi a livello di contributi per i sistemi di produzione riconducibile al fabbisogno di fondi supplementari per i contributi bio e per il nuovo programma per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita. Inoltre, aumenterà il fabbisogno per il programma SSRA e in particolare per il programma URA. Fino al 2017, a livello di contributi per i sistemi di produzione vi sarà un ulteriore maggior fabbisogno di 42 milioni di franchi dovuto all'aumento della partecipazione al programma per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita e ai programmi per il benessere degli animali. Nel 2017 per i contributi per i sistemi di produzione è previsto un importo complessivo di 403 milioni di franchi.

Contributi per l'efficienza delle risorse

Gli attuali programmi per l'impiego sostenibile delle risorse naturali (art. 77a e 77b LAg), impostati a livello regionale e settoriale, nonché i progetti regionali secondo l'articolo 62a LPac vengono mantenuti. Per quanto concerne la prima categoria, i

progetti in corso sono temporanei e saranno quindi portati a termine tra il 2014 e il 2017. Anche in futuro potranno essere realizzati nuovi progetti. Il fabbisogno totale di fondi dovrebbe tuttavia essere inferiore, perché i contributi nazionali per l'efficienza delle risorse andranno a sostituire la promozione di sistemi di spandimento del liquame con tubi flessibili. A livello di progetti di protezione delle acque vi sarà un'ulteriore lieve ampliamento. Per quanto riguarda i contributi per l'efficienza delle risorse, che hanno un impatto sul piano nazionale, un effetto globale della promozione di sistemi di spandimento del liquame con tubi flessibili determinerà, nei primi anni, un forte incremento; eventuali altre misure dovrebbero invece avere un impatto finanziario decisamente minore.

Per l'introduzione di contributi per l'efficienza delle risorse d'impatto nazionale saranno necessari, nel 2014, circa 10 milioni di franchi. Nel 2017 tale importo salirà a 50 milioni di franchi, ma la metà dell'incremento sarà compensata dalla diminuzione dei fondi per i programmi ai sensi degli articoli 77a e 77b LAg, che saranno portati a termine. A livello del contributo secondo l'articolo 62a LPac vi sarà solo un lieve incremento del fabbisogno. Nel complesso, il maggior fabbisogno rispetto a oggi sarà di 10 milioni di franchi nel 2014 e di 31 milioni di franchi nel 2017.

Contributi di transizione

Con l'introduzione dei contributi di transizione vi è la garanzia che il cambiamento di sistema avvenga in maniera socialmente sostenibile, sia a livello aziendale sia a livello settoriale. Essendo disaccoppiati dai fattori di produzione, i contributi di transizione accrescono la mobilità delle superfici e migliorano l'efficienza del trasferimento. Visto che l'attuale contributo generale di superficie è finalizzato in primo luogo a garantire il reddito, gran parte di tali fondi confluiscono nel contributo di transizione. I contributi di transizione rappresentano l'importo risultante dalla sottrazione del fabbisogno per gli strumenti riferiti alle prestazioni dal preventivo totale dei pagamenti diretti. L'importo disponibile annualmente per i contributi di transizione subirà delle variazioni nel tempo. Esso risulterà dalla differenza tra l'aumento dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e il preventivo disponibile per i pagamenti diretti.

Dato che i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni volti ad aumentare il grado di raggiungimento degli obiettivi sono già aumentati complessivamente di 418 milioni di franchi per il 2014, i fondi per i contributi di transizione si ridurranno di questo importo rispetto alla situazione iniziale. Pertanto, per il 2014 è previsto un importo di 482 milioni di franchi per i contributi di transizione. Siccome la maggiore partecipazione ipotizzata determinerà, entro il 2017, un aumento dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni di altri 176 milioni di franchi, i fondi per il contributo di transizione scenderanno a 306 milioni di franchi. Tale importo sarà ripartito tra le aziende secondo le modalità illustrate nel concetto (cfr. n. 2.3.11).

Nella tabella 32 sono riassunti gli sviluppi precedentemente descritti per gli anni 2014–2017 riferiti ai singoli strumenti.

Limite di spesa per i pagamenti diretti

(in mio. fr.)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Totale
Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento		1 094	1 094	1 094	1 094	4 376
Contributi per il paesaggio rurale		511	511	511	511	2 044
Contributi per la biodiversità		295	309	323	338	1 264
Contributi per la qualità del paesaggio		20	40	60	90	210
Contributi per i sistemi di produzione		361	375	389	403	1 526
Contributi per l'efficienza delle risorse		52	58	73	73	256
Contributi di transizione		482	428	365	306	1 579
Totale	2 809	2 814	2 814	2 814	2 814	11 256

4.6 Considerazione dei risultati della consultazione**Osservazioni generali**

Una parte considerevole dei Cantoni, l'UDC, il PBD e la maggior parte delle organizzazioni contadine chiedono una maggiorazione dell'importo complessivo dei tre limiti di spesa agricoli in misura proporzionale al rincaro. Il PPD vorrebbe una compensazione del rincaro soltanto per i pagamenti diretti. Dieci Cantoni chiedono un aumento dei fondi per i nuovi compiti assunti dall'UFAM. Le cerchie economiche vogliono, invece, una riduzione dei fondi poiché ritengono che il potenziale di risparmio debba essere meglio evidenziato e sfruttato. La forte richiesta di aumento dei limiti di spesa non è stata presa in considerazione poiché, da un lato, per l'agricoltura attraverso i fondi federali nominalmente costanti si creano condizioni quadro attendibili e, dall'altro, le previsioni economiche incerte non consentono alcun aumento.

Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali

Ventuno Cantoni, l'UDC e le cerchie contadine chiedono un aumento del limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali. La maggiorazione dovrebbe interessare in particolare i progetti di sviluppo regionale e di promozione di prodotti indigeni e regionali ai sensi dell'articolo 93 LAg. In parte viene proposta una compensazione nell'ambito dei pagamenti diretti (contributi di transizione), in modo da non generare costi aggiuntivi per la Confederazione. Queste richieste non sono state tenute in considerazione poiché la situazione tesa in cui versano le finanze federali non lascia alcun margine d'intervento. Una compensazione nel quadro dei pagamenti diretti non è una via percorribile anche perché una riduzione dei mezzi finanziari non consentirebbe di garantire una transizione socialmente sostenibile dall'attuale sistema dei pagamenti diretti a quello rivisto. A causa dell'attuale basso livello dei tassi d'interesse e del debole rincaro, il limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» è ridotto di 120 milioni di franchi rispetto al progetto posto in consultazione.

Produzione e smercio

I Produttori svizzeri di latte ed Emmi chiedono un aumento dei fondi federali nel settore lattiero, affinché possa essere pagato un supplemento per il latte trasformato in formaggio di 15 centesimi il chilogrammo. Questa rivendicazione è implicitamente sostenuta da numerosi Cantoni e organizzazioni agricole, i quali chiedono che l'importo del supplemento per il latte trasformato in formaggio, ossia 15 centesimi il chilogrammo, sia fissato nella LAgr. Il proposto aumento di 30 milioni di franchi all'anno dei mezzi finanziari destinati al supplemento per il latte trasformato in formaggio rispetto al progetto in consultazione permette di rispondere favorevolmente a questa esigenza. Tuttavia, il nostro Collegio si riserva la possibilità di ridurre il supplemento per il latte trasformato in formaggio, in particolare se nel periodo considerato la situazione nel settore dello smercio dei formaggi, attualmente difficile a causa del franco forte, dovesse migliorare.

Pagamenti diretti

Il limite di spesa per i pagamenti diretti è incontestato per i Cantoni, per i partiti politici e per la maggior parte delle organizzazioni. Molto contrastanti sono invece i numerosi pareri pervenuti in merito alla ripartizione dei fondi all'interno del limite di spesa.

La maggioranza dei Cantoni, i partiti UDC, PBD e PPD, nonché le organizzazioni agricole chiedono un aumento, in parte considerevole, dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. I partiti PLR, PSS, PES e Pvl, le cerchie economiche, Agrarallianz e le organizzazioni per la protezione della natura e dell'ambiente ne chiedono, invece, il taglio o addirittura l'abolizione. Il nostro Collegio tiene in parte conto delle richieste della maggioranza dei Cantoni, dei partiti borghesi e delle organizzazioni contadine, attuando un leggero aumento, rispetto alla proposta in consultazione, dei mezzi finanziari destinati ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. In particolare, si tiene conto della richiesta di stanziare maggiori fondi per l'intensivazione delle superfici inerbite e per la campicoltura aumentando il contributo di base di circa 50 franchi a circa 900 franchi l'ettaro e il contributo di promozione per la superficie coltiva aperta e le colture perenni di circa 100 franchi per raggiungere circa 300 franchi l'ettaro.

La grande maggioranza dei Cantoni, i partiti PSS, PPD, PES e PBD, le organizzazioni contadine, Agrarallianz, Coop ed economiesuisse chiedono l'aumento dei contributi per il paesaggio rurale e in particolare di quelli di declività, in modo da sostenere le regioni montane con più mezzi finanziari. Le organizzazioni per la protezione della natura e dell'ambiente chiedono, invece, di ridurre se non di abolire il contributo graduato secondo le zone, pur essendo a favore di una maggiorazione dei contributi di declività. Sette Cantoni, i partiti UDC, PSS, PBD e PES, le cerchie contadine e Agrarallianz chiedono un aumento dei mezzi finanziari per la regione d'estivazione. Il nostro Collegio tiene in considerazione queste richieste e intende aumentare i fondi per le misure specifiche a favore della regione di montagna rispetto alla proposta in consultazione. Sono previsti, da un lato, contributi di declività più elevati per le zone in forte pendenza, dall'altro una maggiorazione di 35 milioni di franchi l'anno per la promozione dell'estivazione (ripartiti tra il nuovo contributo di alpeggio e il contributo d'estivazione).

La maggioranza dei Cantoni e i partiti PSS, PES, Pvl, PBD e PPD, le organizzazioni per l'agricoltura biologica, i produttori PI, l'Associazione svizzera per la difesa dei

piccoli e medi contadini, le associazioni economiche, Migros, nonché le organizzazioni per la protezione dell'ambiente chiedono che i contributi per la biodiversità vengano aumentati nella regione di montagna. Queste richieste vengono prese in considerazione attraverso l'abolizione della degressione contributiva per le superfici qualitativamente pregiate e interconnesse nelle zone ad altitudine più elevata.

Undici Cantoni, i partiti PLR, PPD e PBD, Agraralliaz, i grandi distributori e le organizzazioni animaliste vorrebbero un aumento dei contributi per i sistemi di produzione. Viene chiesta una maggiorazione delle aliquote per l'agricoltura biologica, il benessere degli animali (URA) e la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita. Due Cantoni, l'UDC e i Produttori svizzeri di latte si oppongono a un aumento dei fondi per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita. Il nostro Collegio è disposto ad aumentare in maniera sostanziale rispetto a quanto proposto in consultazione i fondi destinati ai contributi per i sistemi di produzione. Prevede aumenti per il sostegno della campicoltura biologica nonché a favore dei programmi URA e per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita.

Economiesuisse, IP-Suisse, Migros e diverse organizzazioni per la protezione dell'ambiente e della natura chiedono un aumento dei contributi di transizione. Tutti i Cantoni ad eccezione del Cantone di Berna, l'UDC, il PBD, il PPD, la grande maggioranza delle organizzazioni agricole e le organizzazioni di allevamento propongono una riduzione o l'abolizione dei contributi con un trasferimento dei fondi liberati ad altri contributi nell'ambito dei pagamenti diretti o nel limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali. I pagamenti diretti vincolati alle prestazioni saranno ampliati notevolmente rispetto alla proposta in consultazione mentre i contributi di transizione verranno ridotti di circa 690 milioni di franchi nell'arco dei quattro anni, dando così seguito alle richieste di ridurre questi contributi.

4.7 Conformità alla legge sui sussidi

4.7.1 Importanza del contributo per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

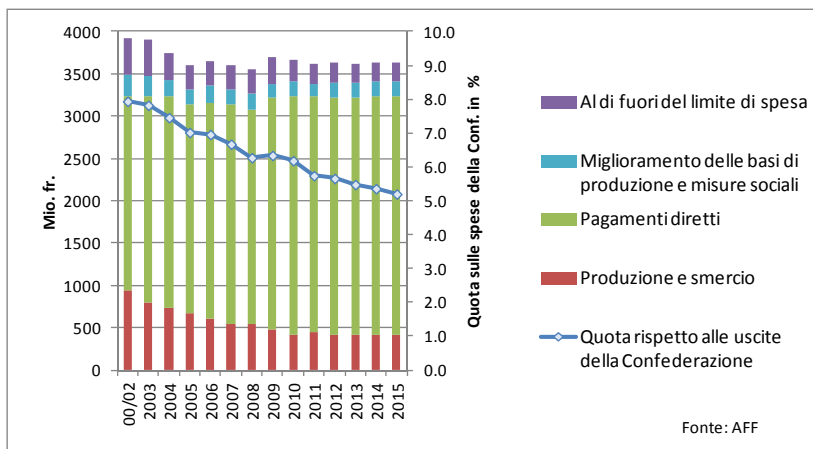
Secondo l'articolo 104 Cost., la Confederazione ha un mandato che adempie tramite le misure della LAgr. Nel presente messaggio sono sottoposte a revisione unicamente le misure della LAgr finanziate mediante i fondi federali dei tre limiti di spesa agricoli. Il settore di compiti «Agricoltura e alimentazione» comprende altre attività (cfr. n. 4.1) e riveste una grande importanza per la Confederazione. Dal 2000 le uscite della Confederazione per l'agricoltura sono diminuite da più di 3,9 miliardi di franchi a meno di 3,7 miliardi di franchi (cfr. figura 15). Considerato che le spese totali della Confederazione continuano ad aumentare mentre quelle dell'agricoltura, secondo l'attuale piano finanziario, rimangono stabili, la sua quota alle uscite complessive della Confederazione scenderà al 5,2 per cento circa entro il 2015. All'inizio del millennio tale quota era ancora dell'8 per cento.

Dagli anni Novanta a oggi, la struttura del sostegno all'agricoltura ha subito profondi cambiamenti. La quota del sostegno al mercato (produzione e smercio) sul totale delle uscite federali registrate nell'ambito dei tre limiti di spesa è diminuita dal 64 per cento nel 1990/1992 al 13 per cento nel 2010. Nello stesso periodo, quella

dei pagamenti diretti è aumentata dal 29 per cento all'81 per cento. La quota delle spese destinate al miglioramento delle basi di produzione e alle misure sociali è scesa dal 7 al 5 per cento.

Figura 15

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



Fonti: Consuntivo della Confederazione, Preventivo 2011 e 2012, Piano finanziario 2013–2015

La maggior parte delle uscite per l'agricoltura e l'alimentazione (97 %) è rappresentata da sovvenzioni che sono costituite essenzialmente da aiuti finanziari. Senza le sovvenzioni all'agricoltura della Confederazione, alle attuali condizioni del mercato, gli obiettivi costituzionali non potrebbero essere raggiunti o potrebbero esserlo soltanto in misura insufficiente (cfr. n. 1.1).

I provvedimenti di politica agricola sono prevalentemente disciplinati in maniera uniforme a livello federale. In tal modo può essere garantita una parità di trattamento dei gestori di aziende agricole e delle organizzazioni e imprese implicate. È prevista una partecipazione finanziaria dei Cantoni nel settore dei miglioramenti strutturali, delle misure sociali nonché dei contributi per l'interconnessione e per la qualità del paesaggio. Questi provvedimenti richiedono una valutazione e una partecipazione finanziaria dei Cantoni al fine di garantire il rispetto dei bisogni locali e regionali e la cogestione.

Secondo l'articolo 6 LAgr, la gestione finanziaria avviene per principio tramite i tre limiti di spesa e il corrispondente credito di pagamento nell'ambito del preventivo annuale. I provvedimenti di politica agricola sottostanno a un esame ogni quattro anni, al momento dell'adozione dei limiti di spesa agricoli. Come indicato nel numero 1.1, il raggiungimento degli obiettivi viene sottoposto a un'analisi; in tal modo, le misure e l'impiego dei fondi possono essere adeguati all'evoluzione permanente delle condizioni quadro.

4.7.2 Durata e degressività della sovvenzione

L'articolo 104 Cost. attribuisce un compito permanente alla Confederazione. Pertanto la maggioranza dei provvedimenti contenuti nei tre limiti di spesa non è strutturata né in modo limitato nel tempo né in modo degressivo.

Soltanto gli aiuti per la riqualificazione professionale secondo l'articolo 86a capoverso 3 LAgr sono limitati nel tempo. Questo provvedimento temporaneo deve permettere di agevolare l'abbandono dell'attività agricola quando l'azienda offre poche prospettive per il futuro.

I contributi di transizione devono garantire una transizione socialmente sostenibile dal sistema attuale al sistema rivisto dei pagamenti diretti, evitando che i pagamenti diretti per azienda vengano fortemente ridotti al momento del cambiamento di sistema. I contributi di transizione rappresentano l'importo risultante dalla sottrazione del fabbisogno complessivo per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni dal preventivo totale dei pagamenti diretti. Dato che i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni saranno progressivamente aumentati, i contributi di transizione caleranno continuamente. Il ritmo della riduzione dipenderà dalla velocità con la quale aumenterà il fabbisogno di pagamenti diretti riferiti alle prestazioni. Il nostro Collegio parte dal presupposto che i contributi di transizione saranno interamente trasferiti ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni entro otto anni dall'entrata in vigore.

4.7.3 Procedura e gestione della concessione dei contributi

La gestione avviene secondo l'articolo 6 LAgr mediante i limiti di spesa agricoli e nell'ambito del preventivo annuale.

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

I miglioramenti delle basi di produzione e le misure sociali servono in primo luogo a ridurre i costi di produzione e ad accrescere la qualità dei prodotti allo scopo di migliorare la competitività dell'agricoltura. I contributi d'investimento necessitano una partecipazione dei Cantoni. Si tratta prevalentemente di contributi e mutui rimborsabili senza interessi per realizzare progetti riguardanti singole aziende oppure progetti collettivi. Con l'approvazione del progetto l'UFAG può assicurare il rispetto dei crediti accordati. Nel settore della consulenza e della selezione delle piante vengono conclusi accordi di prestazione con organizzazioni private. Il nostro Collegio stabilisce le aliquote di contributo per animale per sostenere l'allevamento.

Limite di spesa per la produzione e lo smercio

Le spese per la produzione e lo smercio sono state progressivamente ridotte in seguito agli effetti di distorsione del mercato nel quadro delle precedenti riforme agricole. Come indicato nel numero 4.5.2, le sovvenzioni sono erogate in gran parte sotto forma di supplementi destinati a sostenere i prezzi, versati per chilogrammo di latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati nonché di contributi di superficie specifici per le colture. Per quanto riguarda la promozione dello smercio, le sovvenzioni sono versate per un determinato progetto e presuppongono una partecipazione delle organizzazioni private. Nel settore della produzione lattiera e animale sono inoltre conclusi accordi di prestazione con organizzazioni private.

Il mantenimento del supplemento per il latte trasformato in formaggio è opportuno a condizione che vi siano grosse differenze fra la protezione doganale per il formaggio (mercato liberalizzato con l'UE) e per i rimanenti prodotti. Lo stesso vale per i contributi specifici alla campicoltura che a loro volta compensano disparità nella protezione doganale. In seguito all'aumento del livello di sostegno generale nella campicoltura questi contributi possono essere ridotti del 20 per cento circa nell'ambito della PA 14–17. Per continuare a migliorare la competitività del settore agricolo e in vista di future tappe di apertura del mercato è importante accrescere in maniera mirata i mezzi per la promozione della qualità e dello smercio.

In questo settore gli strumenti dipendono fortemente da eventuali nuove tappe di liberalizzazione dei mercati. Se queste si concretizzeranno, i limiti di spesa dovranno essere sottoposti nuovamente a un esame insieme agli strumenti; inoltre, dovrebbe essere presentato al Parlamento un corrispondente messaggio con adeguate misure collaterali.

Limite di spesa per i pagamenti diretti

La gestione materiale dei pagamenti diretti avviene tramite gli obiettivi di politica agricola (cfr. n. 1.5). Come indicato nel numero 4.5.3, dal 2014 i fondi saranno attribuiti ai nuovi strumenti dei pagamenti diretti in base alle lacune riscontrate a livello di obiettivi e alla precedente ripartizione dei fondi. Il nostro Collegio assume la gestione finanziaria stabilendo le aliquote per i diversi pagamenti diretti. Queste aliquote saranno fissate per il 2014 e, per principio, rimarranno invariate durante tutto il periodo del limite di spesa, ossia fino al 2017. Secondo il grado di realizzazione degli obiettivi e le lacune rimanenti, le aliquote dei pagamenti diretti saranno adeguate per il successivo periodo 2018–2021.

5 Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni sul personale

Le misure previste nel settore della strategia della qualità possono comportare un maggior dispendio per l'UFAG. L'esatto fabbisogno di risorse dipende dalla concretizzazione delle singole misure a livello di ordinanza e non può essere valutato con precisione. Per principio, sarà compensato in seno all'UFAG.

Il sistema rivisto dei pagamenti diretti comporterà un fabbisogno supplementare di personale in seguito all'estensione dei contributi per la biodiversità alla regione d'estivazione, all'introduzione di contributi per la qualità del paesaggio e di contributi per l'efficienza delle risorse nonché alle estensioni nel settore dei contributi per i sistemi di produzione (produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita). È inoltre da prevedere un fabbisogno supplementare per l'esecuzione dei ricorsi delle autorità per superfici per l'avvicendamento delle colture e per la promozione di iniziative collettive intese a ridurre i costi di produzione (art. 93 cpv. 1 lett. e LAgr). I programmi di cui agli articoli 77a e 77b comporteranno invece un lieve sgravio. Complessivamente, l'onere della Confederazione per l'esecuzione dei provvedimenti di politica agricola dovrebbe essere al massimo di tre posti di lavoro supplementari. L'esatto fabbisogno di risorse sarà valutato non appena le singole misure saranno state concretizzate a livello di ordinanza.

Secondo l'esperienza, ogni adeguamento degli strumenti dei pagamenti diretti comporta, nella fase iniziale, un considerevole lavoro d'informazione. Inoltre, il passaggio ai dati georeferenziati nel settore dell'informatica e l'introduzione dei nuovi strumenti nel settore della qualità del paesaggio e della biodiversità nella regione d'estivazione richiederà nuove risorse di personale. La fase intensiva del passaggio a un sistema più mirato di pagamenti diretti, che inizierà nel 2013 e durerà tre anni, comporterà un fabbisogno supplementare temporaneo di 1,5 posti di lavoro.

Nel settore della conservazione e dell'impiego sostenibile delle risorse fitogenetiche, i compiti finora esternalizzati per l'attuazione del PAN-RFGAA dal 2014 saranno assunti dall'UFAG. Questo comporterà un trasferimento di fondi, senza ripercussioni sul bilancio, nel credito per il personale corrispondente a 2,5 posti di lavoro (cfr. n. 4.5.1).

5.1.2 Ripercussioni finanziarie

Le conseguenze sulle uscite per l'agricoltura sono menzionate nel numero 4. La revisione proposta introduce nella LAg nuovi elementi che danno diritto a contributi nei settori della biodiversità e del paesaggio. Questo comporta un fabbisogno supplementare per l'UFAG. Il previsto limite di spesa per i pagamenti diretti tiene conto di questa circostanza. Attualmente si sta esaminando se, in compenso, i contributi versati finora dall'UFAM (sulla base della LPN) possono essere ridotti. In caso affermativo, i mezzi finanziari liberati in seno all'UFAM sarebbero trasferiti all'UFAG. Tale trasferimento potrebbe tuttavia essere effettuato al più presto dal 2016, dato che i crediti dell'UFAM a favore della protezione della natura e del paesaggio sono già stati attribuiti nell'ambito di convenzioni di programma concluse con i Cantoni.

La riduzione dei dazi doganali sui cereali panificabili comporterà, a partire dal 2014, una diminuzione delle entrate doganali di al massimo 2,1 milioni di franchi.

5.1.3 Altre ripercussioni

I sistemi informatici destinati a registrare, gestire e valutare i dati nel settore dei pagamenti diretti e le interfacce con i corrispondenti sistemi cantonali devono essere adeguati ai nuovi strumenti dei pagamenti diretti. Questo avverrà nell'ambito delle manutenzioni correnti. Il passaggio a dati georeferenziati comporterà un maggior fabbisogno di risorse correlato all'adeguamento dei rispettivi sistemi.

5.2 Per i Cantoni

5.2.1 Ripercussioni sul personale

La soppressione delle misure a favore delle materie prime rinnovabili comporta, per i Cantoni, una diminuzione minima del personale. Il dispendio a livello di esecuzione per quanto concerne i contributi per il paesaggio rurale, i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e i contributi di transizione a medio termine sarà paragonabile a quello attualmente correlato ai pagamenti diretti generali.

Un maggior dispendio amministrativo si rileva nell'ambito dei contributi per la biodiversità, a causa dell'introduzione di nuovi elementi e dell'estensione alla regione d'estivazione. Vi saranno tuttavia sgravi per quanto riguarda l'interconnessione di superfici per la promozione della biodiversità grazie alla prevista introduzione di misure standard a livello di ordinanza. L'armonizzazione nell'esecuzione della LPN e della LAgr nel settore della promozione della biodiversità elimina inoltre i dopponi a livello di controlli.

I nuovi contributi per la qualità del paesaggio e il programma per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita, che fanno parte dei contributi per i sistemi di produzione, comporteranno a loro volta un onere amministrativo supplementare.

L'introduzione dei contributi nazionali per l'efficienza delle risorse permette di sgravare i Cantoni che attualmente attuano autonomamente i programmi di cui agli articoli 77a e 77b LAgr. L'elaborazione di programmi regionali con obiettivi a livello nazionale (p.es. aumento dell'efficienza dell'azoto) non sarà più necessaria.

La soppressione dell'obbligo contrattuale in caso di cessione di concimi aziendali comporta un minor dispendio per i Cantoni. Le nuove soluzioni informatiche (p.es. HODUFLU) e altri strumenti volti ad agevolare l'esecuzione, messi a disposizione dalla Confederazione, forniscono un sostegno importante.

Nel complesso, la fase introduttiva del sistema rivisto dei pagamenti diretti comporterà per i Cantoni un maggior dispendio temporaneo, che attualmente non può essere quantificato. Tuttavia, terminato il passaggio al nuovo sistema, il maggior dispendio per i nuovi strumenti permanenti, come i contributi per la qualità del paesaggio, potrà essere compensato grazie a sgravi in altri ambiti e all'introduzione di strumenti esecutivi più efficienti.

Le altre modifiche previste non comportano ripercussioni per i Cantoni.

5.2.2 Ripercussioni finanziarie

Il fabbisogno supplementare temporaneo per l'introduzione del sistema rivisto dei pagamenti diretti comporta spese di personale e costi materiali il cui importo non può ancora essere indicato con precisione.

Assumendo il cofinanziamento del 20 per cento per la qualità biologica dei contributi per la biodiversità, la Confederazione permetterà ai Cantoni di realizzare uno sgravio di circa 10 milioni di franchi nel 2014. Modifiche quali le nuove superfici aventi diritto ai contributi (p.es. superfici d'estivazione pregiate dal profilo biologico), l'aumento dei contributi per superfici già utilizzate, l'introduzione di un ulteriore livello di qualità o l'integrazione nei contributi per la biodiversità delle misure a favore della superficie agricola utile promosse oggi tramite la LPN contribuiscono ulteriormente a sgravare i Cantoni.

La sostituzione dei programmi regionali sulle risorse, cofinanziati conformemente agli articoli 77a e 77b LAgr, con contributi per l'efficienza delle risorse erogati a livello nazionale, come ad esempio nel settore dell'ammoniaca (tubi flessibili), comporta, a medio termine, uno sgravio per i Cantoni dell'ordine di circa 4 milioni di franchi.

Per quanto riguarda i contributi per la qualità del paesaggio, considerata una quota di cofinanziamento dei Cantoni pari al 20 per cento, secondo il grado di partecipazione, il maggior fabbisogno nel 2017 dovrebbe ammontare a 20 milioni di franchi circa. Il cofinanziamento è conforme alla nuova perequazione finanziaria.

Nel complesso, le modifiche in materia di pagamenti diretti comporteranno uno sgravio per i Cantoni all'inizio dell'applicazione della PA 14–17. La probabile accresciuta partecipazione nell'ambito dei contributi per la qualità del paesaggio, cofinanziati negli anni seguenti, provocherà un nuovo aumento dell'onere finanziario per i Cantoni interessati che raggiungerà verosimilmente il livello attuale.

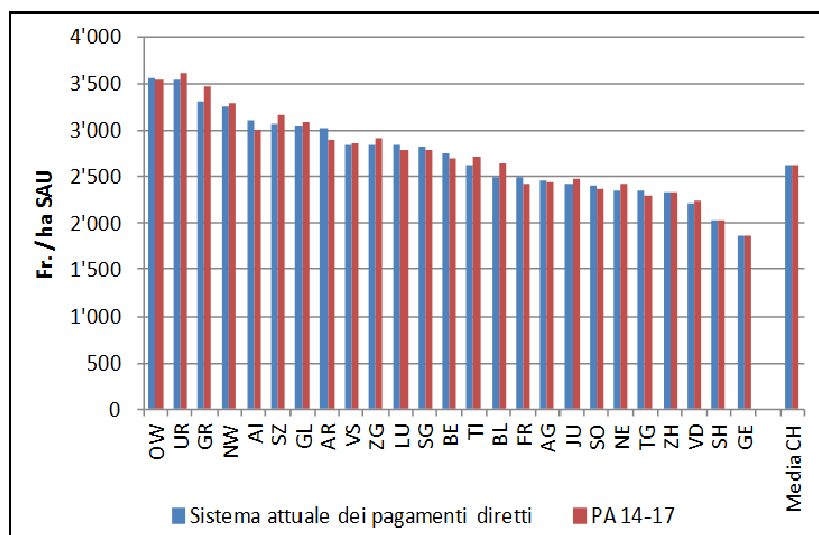
5.2.3 Altre ripercussioni

I sistemi informatici cantonali per la registrazione e la gestione dei dati nel settore dei pagamenti diretti devono essere adeguati. Il passaggio a dati georeferenziati comporterà per taluni Cantoni spese supplementari. Inoltre, le interfacce con le altre applicazioni cantonali e i sistemi d'informazione sulla politica agricola della Confederazione dovranno essere adeguate. Le interfacce saranno probabilmente adattate nell'ambito delle manutenzioni correnti.

Sulla base delle strutture aziendali, nel 2010 è stata effettuata una stima delle ripercussioni del sistema rivisto dei pagamenti diretti sull'importo dei pagamenti diretti per Cantone. La figura 16 mostra che l'importo dei pagamenti diretti versato in media per ettaro dovrebbe variare solo leggermente.

Figura 16

**Stima della ripartizione dei pagamenti diretti per Cantone nel 2017
(senza contributi nella regione d'estivazione)**



5.3

Per l'economia

5.3.1

Ripercussioni su singoli gruppi sociali

Agricoltura

A livello settoriale

Per poter valutare le ripercussioni della PA 14–17 sull'agricoltura, la stazione di ricerca ART ha elaborato calcoli utilizzando i modelli di offerta dinamici «Sistema settoriale d'informazione e previsione per l'agricoltura svizzera» (SILAS) e SWIS-Sland nonché un modello di mercato²¹⁸. È stato analizzato come evolverebbe l'agricoltura mantenendo le condizioni della politica agricola attuale (scenario di riferimento) e quali modifiche comporterà l'attuazione della PA 14–17. Il periodo considerato dalle stime corrisponde agli anni 2005/2007–2017.

Le previsioni si basano sui mezzi finanziari indicati nel numero 4. Per quanto riguarda i prezzi dei mezzi di produzione, è stato mantenuto il rincaro rilevato negli ultimi anni, ossia in media l'1,5 per cento all'anno. I prezzi alla produzione sono stati determinati endogenamente al modello, vale a dire che dipendono dal volume di produzione. Considerato che la PA 14–17 prevede di mantenere la protezione doganale e i sostegni al mercato, eccezion fatta per i cereali panificabili (riduzione del dazio sui cereali panificabili di 3 fr./q), ne consegue un'evoluzione costante dei prezzi alla produzione. Non sono state prese in considerazione le conseguenze di eventuali aperture dei mercati nel periodo 2014–2017.

I risultati delle simulazioni mostrano che con la PA 14–17 la superficie coltiva aperta subirà inizialmente una flessione, per poi aumentare nuovamente. Per i cereali da foraggio si prevede un incremento del volume di produzione del 4 per cento circa (riferimento –5 %). Per gli altri prodotti della campicoltura vi saranno soltanto lievi variazioni.

Nel settore della detenzione di animali, la PA 14–17 comporterà un calo del numero di UBG del 9 per cento (riferimento –4 %), riconducibile in primo luogo al progresso biologico e tecnico (p.es. aumento della produzione lattiera). Si prevede un incremento della produzione lattiera che dovrebbe raggiungere quota 3,6 milioni di tonnellate circa, nonostante la diminuzione dell'effettivo di vacche, mentre nel settore della carne bovina è prevista una lieve flessione del 3 per cento (riferimento +3 %). Per quanto concerne le carni suine e di pollame, la PA 14–17 non dovrebbe provocare variazioni nella produzione.

La PA 14–17 determinerà complessivamente un lieve trasferimento dalla produzione animale a quella vegetale. La produzione di calorie lorde aumenterà del 3 per cento circa, un incremento lievemente più contenuto rispetto ai dati di riferimento. Tuttavia, siccome l'estensione della produzione di cereali da foraggio e la riduzione più forte dell'effettivo di animali comporterà una flessione del 10 per cento circa delle importazioni di alimenti concentrati per animali rispetto allo scenario di riferimento, con la PA 14–17 la produzione netta di calorie aumenterà.

²¹⁸ Zimmermann A. et al. (2011): Die Auswirkungen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems, Modellberechnungen mit SILAS und SWISSLand, rapporto ART n. 744, Tänikon e Zimmermann A. et al. (2012): Auswirkungen der Agrarpolitik 2014–2017, Aktualisierung der wichtigsten Ergebnisse des ART-Berichts Nr. 744, Tänikon.

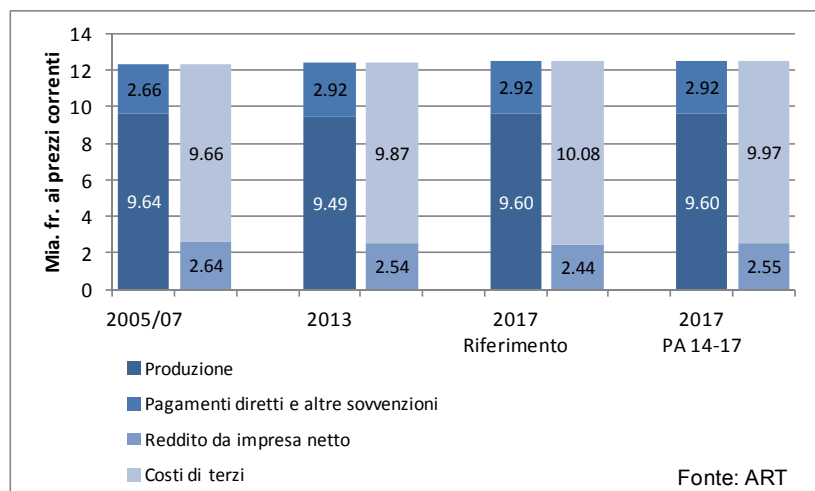
Considerato che, rispetto ai dati di riferimento, la PA 14–17 comporterà un calo della produzione lattiera e della produzione di carne bovina, i prezzi del latte e della carne bovina subiranno un incremento del 2–5 per cento, per cui il valore della produzione del comparto animale dovrebbe attestarsi quasi allo stesso livello dello scenario di riferimento. Nel 2017 il valore della produzione animale e vegetale ammonterebbe pertanto a 9,60 miliardi di franchi in entrambi gli scenari.

Per quanto concerne i costi, il modello prevede per la PA 14–17 un leggero aumento dei prezzi dei mezzi di produzione a 9,97 miliardi di franchi, tenuto conto del rincaro e nonostante i risparmi favoriti dal progresso tecnico. L'aumento è tuttavia più esiguo (ca. 110 mio. fr.) rispetto alla situazione che si avrebbe proseguendo l'attuale politica, da ricondurre in particolare a minori consumi intermedi, ammortamenti e canoni d'affitto. Le modellizzazioni non tengono conto dei costi reali indotti per una parte delle aziende dalla partecipazione a certi programmi facoltativi. Non sono considerati neppure i ridotti ammortamenti dovuti agli adeguamenti previsti nel settore degli aiuti agli investimenti.

Entro il 2017 si prevede un aumento a 2,92 miliardi di franchi delle altre sovvenzioni (in particolare dei pagamenti diretti) a seguito del trasferimento di fondi dal sostegno al mercato ai pagamenti diretti nel quadro della PA 2011. I pagamenti diretti più elevati non consentiranno di compensare pienamente l'aumento dei costi rilevato tra il 2005/2007 e il 2017, ragion per cui si avrà una lieve flessione del reddito netto d'impresa settoriale (retribuzione per il lavoro e il capitale propri) da 2,64 a 2,55 miliardi di franchi (–3 %). Rispetto al valore stimato per il 2013, il reddito settoriale rimarrà tuttavia costante con la PA 14–17. Considerato il minore aumento dei costi, avrà addirittura un incremento di circa 110 milioni di franchi (+4 %) rispetto allo scenario di riferimento che prevede il proseguimento della politica agricola con gli stessi strumenti di oggi.

Figura 17

Effetti della PA 14–17 sul reddito settoriale



Per singola azienda

Secondo i calcoli di SWISSland, con la PA 14–17 i redditi agricoli a livello di singole aziende dovrebbero aumentare mediamente del 7 per cento tra il 2008/2010 e il 2017. Se il rincaro rimane invariato, le famiglie contadine manterranno il loro potere d'acquisto. L'aumento del reddito con la PA 14–17 è superiore a quello dello scenario di riferimento e pertanto coincide con le previsioni formulate per il reddito settoriale. La progressione maggiore sul fronte dei redditi, pari presumibilmente all'11 per cento, si segnala nella regione di montagna. I calcoli su modello prevedono un aumento dei redditi anche nella regione di pianura e in quella collinare, tuttavia più contenuti: rispettivamente del 5 e del 9 per cento. Questi calcoli mostrano che i limiti di spesa proposti consentono uno sviluppo socialmente sostenibile.

Ripercussioni specifiche di singoli provvedimenti

A seguito dell'*adeguamento dei coefficienti USM*, circa 1 400 aziende, di cui circa 1 000 situate nella regione di pianura, non beneficeranno più dei pagamenti diretti.

Siccome il *limite di reddito e di sostanza* si applicherà ormai unicamente ai contributi di transizione, i pagamenti diretti legati alle prestazioni saranno ridotti di 7 milioni di franchi nel periodo 2014–2017. Per i contributi di transizione, in questo periodo le riduzioni saranno di 3–4 milioni di franchi. Aumenteranno invece tendenzialmente le riduzioni dovute alla limitazione dei contributi per USM. Questo aumento è imputabile al previsto adeguamento dei coefficienti USM; più la limitazione dei contributi per USM rimarrà contenuta, più la riduzione aumenterà. Il contributo di declività per terreni in forte pendenza con una declività superiore al 50 per cento va a beneficio di 28 000 ettari di SAU in tutte le zone; l'estensione del contributo di declività alla zona di pianura riguarda circa 30 000 ettari.

Il sistema rivisto dei pagamenti diretti avrà ripercussioni anche sull'onere amministrativo delle aziende. Per gli agricoltori i nuovi strumenti di contribuzione comporteranno in alcuni casi un maggior dispendio per le registrazioni. In compenso, le misure meglio mirate sugli obiettivi determinano uno sgravio sul piano amministrativo per le aziende non interessate. Le semplificazioni previste nel settore dell'interconnessione per i contributi di biodiversità e l'armonizzazione dell'esecuzione della LAgr e della LPN comporteranno un effetto analogo. Inoltre, l'estensione della gestione dei dati su base elettronica consentirà di ridurre il dispendio degli agricoltori per la registrazione dei dati.

Il suolo, inteso come risorsa naturale e non incrementabile, è la base di produzione principale dell'agricoltura. Il coordinamento tra il diritto agricolo e la pianificazione del territorio permette di migliorare la protezione dei terreni coltivati con effetti nel complesso positivi per l'agricoltura. Le superfici in perimetri vincolanti delle zone edificabili sono escluse dai pagamenti diretti. Secondo l'ARE²¹⁹, attualmente circa 226 500 ettari si trovano in zona edificabile. Il 17 per cento circa di tale superficie, ossia circa 38 000 ettari, non è ancora stato edificato. Ipotizzando che attualmente sul 60 per cento circa di tale superficie vengono versati pagamenti diretti, con la nuova disposizione circa 23 000 ettari (ca. 2 % della SAU) perderebbero il diritto ai pagamenti diretti. Le conseguenze a livello di singole aziende vengono ammortizzate tenendo conto della soppressione dei contributi per la sicurezza dell'approvvig-

²¹⁹ ARE (2008): Statistica delle zone edificabili della Svizzera 2007, Berna.

gionamento e dei contributi per il paesaggio rurale nel calcolo dei contributi di transizione.

Settori a monte e a valle

Il mantenimento dei supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati promuove una produzione casearia a elevato valore aggiunto. Il sostegno mirato delle colture campicole consente di mantenere la necessaria capacità nel primo livello di trasformazione nell'ottica della sicurezza dell'approvvigionamento.

Mediante il trasferimento dei contributi UBGFG e dei contributi DACDP nei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento diminuisce l'incentivo a intensificare la detenzione di animali. Ciò comporta uno sgravio del mercato che potrebbe determinare un aumento dei prezzi alla produzione. I settori a valle, in collaborazione con i produttori e i consumatori, possono puntare maggiormente su prodotti ottenuti in maniera sostenibile di alta qualità, generando un elevato valore aggiunto a tutti i livelli. L'orientamento coerente dei pagamenti diretti verso la fornitura di prestazioni d'interesse generale può essere utilizzato a livello di marketing per sostenere i prodotti indigeni. Grazie al prospettato incremento dell'efficienza della produzione, si riduce l'impiego di mezzi di produzione per unità di produzione con corrispondenti conseguenze nei settori situati a monte e a valle (p.es. importazione di alimenti per animali, concimi, prodotti fitosanitari).

Consumatori

Il maggiore orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso una strategia della qualità va a beneficio dei consumatori, i quali traggono vantaggio soprattutto dal maggiore impegno profuso nel settore dell'assicurazione della qualità. In alcuni settori, la possibilità di rendere obbligatori contrassegni ufficiali per i prodotti di qualità può migliorarne la riconoscibilità e pertanto agevolare i consumatori nella scelta consapevole dei prodotti.

I prezzi al consumo indigeni continuano a essere influenzati in maniera determinante dalla protezione doganale che, tranne nel caso dei cereali panificabili, non subisce alcun adeguamento.

Il vantaggio principale del sistema rivisto dei pagamenti diretti per i consumatori consiste nel fatto che in futuro sarà molto più chiaro quali prestazioni d'interesse generale vengono fornite dai contadini oltre alla produzione di beni e servizi. Per i consumatori, le modifiche non hanno ripercussioni dal punto di vista finanziario. Nella determinazione dell'importo dei pagamenti diretti si continua a tener conto anche del dispendio correlato alla fornitura di prestazioni d'interesse generale e del maggior ricavo che può essere ottenuto sul mercato.

5.3.2 Ripercussioni per l'economia

Competitività e posti di lavoro

Con il maggiore orientamento verso la strategia della qualità, la promozione della collaborazione lungo la filiera del valore aggiunto e il sostegno più consistente alle aziende che si impegnano sul fronte dell'esportazione viene accresciuta la competi-

tività del settore; in tal modo è possibile mantenere quote di mercato all'interno del Paese e guadagnarne all'estero.

Il disaccoppiamento dalla superficie dei contributi di transizione comporta una maggiore mobilità delle superfici e migliori opportunità di crescita. Il fatto che i contributi siano fissati in maniera più coerente e favoriscano le aziende efficienti, riduce la formazione di rendite e consente alle aziende di crescere a lungo termine.

La precisazione della procedura per la determinazione della neutralità concorrenziale in materia di concessione degli aiuti agli investimenti crea certezza del diritto e garantisce pari opportunità tra le aziende agricole e le imprese artigianali addette alla trasformazione della regione. I provvedimenti hanno effetti positivi sull'impiego efficiente della manodopera.

Attrattiva della piazza economica

L'agricoltura contribuisce considerevolmente all'elevata attrattiva della piazza «Svizzera». Da un lato, sulla percezione incidono considerevolmente l'effetto visivo della produzione agricola sulla superficie, la cura del paesaggio rurale, la biodiversità e altre prestazioni. Grazie al sistema rivisto dei pagamenti diretti che rafforza in modo mirato queste prestazioni e grazie alla migliore protezione dei terreni coltivati, l'attrattiva della Svizzera come piazza economica e luogo di residenza sarà incrementata.

Dall'altro, gli impegni nel campo della comunicazione profusi dalla categoria e sostenuti con contributi federali diffondono (soprattutto all'estero) anche un messaggio importante per la Svizzera come destinazione turistica.

Aree rurali

La maggiore concentrazione del sistema rivisto dei pagamenti diretti sulla fornitura di prestazioni d'interesse generale aumenta il potenziale economico delle aree rurali. Grazie a prodotti di alta qualità è possibile generare un elevato valore aggiunto sul piano locale e regionale con ripercussioni positive sull'occupazione nei settori a monte e a valle, ma anche su settori che approfittano di un'immagine intatta dell'agricoltura (p.es. il turismo). I miglioramenti introdotti nel settore della protezione dei terreni coltivati vanno nella stessa direzione. Il rafforzamento della protezione contro l'erosione nell'ambito della PER, la soppressione dei contributi UBGFG e DACDP e l'aumento simultaneo dei contributi di declività e dei contributi di estivazione nonché l'introduzione dei contributi per la biodiversità legati alla superficie nella regione d'estivazione e dei contributi nazionali per l'efficienza delle risorse migliorano la protezione contro i pericoli naturali (prevenzione dell'erosione e delle piene).

Gli strumenti dei pagamenti diretti che presuppongono maggiore iniziativa individuale, come i contributi per la qualità del paesaggio, promuovono la capacità d'innovazione nelle aree rurali e permettono di elaborare soluzioni comuni per far fronte alle sfide future. I provvedimenti nel settore dei miglioramenti strutturali e dello sviluppo rurale hanno gli stessi effetti.

I raggruppamenti collettivi di terreni in affitto e altre forme volte a migliorare la struttura di gestione racchiudono un notevole potenziale economico ed esercitano un effetto positivo sulla competitività delle aziende agricole interessate.

5.4

Adeguatezza nell'esecuzione

Per quanto attiene all'esecuzione, le modifiche proposte nell'ambito della PA 14–17 hanno effetti soprattutto sui pagamenti diretti. In questo ambito, l'attuale sistema d'esecuzione va, in linea di massima, mantenuto invariato poiché si è dimostrato valido ed è efficace ed efficiente. Invece, nel settore dell'esecuzione dei contributi alla biodiversità i processi fra la LAgr e la LPN devono essere meglio armonizzati. Ciò permetterà di eliminare i doppioni presenti oggi nell'esecuzione delle due legislazioni che perseguono gli stessi obiettivi.

Sono auspicabili semplificazioni a livello esecutivo nei casi in cui soluzioni sul piano nazionale o processi standardizzati comportano una maggiore efficienza. Ciò è il caso, segnatamente, dei contributi per l'efficienza delle risorse o dell'esecuzione di progetti di interconnessione nell'ambito dei contributi per la biodiversità.

Vanno introdotti ausili informatici nei casi in cui ciò agevoli la gestione dei dati, contribuisca a migliorare la qualità dei dati e consenta di sfruttare le sinergie con altri sistemi informatici (soppressione dell'obbligo di contratto per i trasferimenti di concimi aziendali grazie all'utilizzo a livello nazionale di HODUFLU).

5.5

Valutazione della sostenibilità

La valutazione dell'evoluzione della sostenibilità dell'agricoltura alle condizioni quadro della PA 14–17 si basa sul concetto utilizzato anche per il bilancio presentato nel numero 1.1.1. Laddove opportuno, gli indicatori sono stati integrati con quelli contenuti nello strumento per la valutazione della sostenibilità dell'ARE (indicatori del Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile [CISvS], o criteri CISvS).

5.5.1

Economia

Rinnovo del capitale

Alla luce del previsto sviluppo delle condizioni quadro economiche e finanziarie per l'agricoltura, è molto probabile che anche in futuro vi sarà un numero sufficiente di aziende in grado di effettuare gli accantonamenti necessari per investimenti in sostituzioni e ampliamenti. Visto che la PA 14–17 non prevede misure supplementari specifiche in questo ambito, il suo impatto su questo indicatore dovrebbe essere pari a zero.

Suolo (quantità)

Dai calcoli di ART sugli effetti della PA 14–17 si evince che l'agricoltura continuerà a gestire la superficie coltivabile a sua disposizione. Siccome attualmente non vi sono segnali che indicano una diminuzione della pressione esercitata dai settori non agricoli sui terreni coltivabili (insediamenti, spazio per i corsi d'acqua), occorre prevedere un'ulteriore diminuzione di queste superfici.

Nell'ambito della PA 14–17 sono tuttavia previsti provvedimenti intesi a contrastare la pressione sui terreni coltivati. Viene così creato un incentivo a ridurre la perdita di terreni coltivati, ragione per cui l'impatto della PA 14–17 va ritenuto positivo.

Evoluzione della produttività del lavoro

Considerati la prossimità dell'agricoltura al mercato, il rafforzamento della strategia della qualità e gli strumenti federali orientati verso gli obiettivi nel campo dei pagamenti diretti (contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento), è molto probabile che la produzione aumenterà (cfr. n. 5.3.1) senza un aumento sproporzionato dei costi. Secondo i calcoli su modello di ART vi sarà quindi un valore aggiunto lordo stabile (a prezzi costanti). Tuttavia, si verificherà un ulteriore calo della manodopera impiegata correlato allo sviluppo delle strutture aziendali e all'utilizzo di tecniche che riducono il volume di lavoro. Anche il sistema rivisto dei pagamenti diretti fornisce un contributo in tal senso. Nel complesso si può partire dal presupposto che la produttività del lavoro continuerà ad aumentare al ritmo rilevato finora.

5.5.2 Ecologia

Superfici per la promozione della biodiversità

Nell'ambito dei pagamenti diretti, la PA 14–17 prevede una maggiore promozione della qualità delle superfici per la biodiversità. Questo potrebbe tradursi in un'ulteriore lieve estensione delle superfici per la promozione della biodiversità e in un miglioramento della loro qualità biologica. Tuttavia, per svilupparsi, la biodiversità richiede tempo.

Vendite di prodotti fitosanitari

L'ulteriore progresso tecnico e la necessità, dettata da motivi economici, di utilizzare con parsimonia i prodotti, spingono lievemente al ribasso le vendite di prodotti fitosanitari. I cambiamenti delle condizioni climatiche potrebbero tuttavia rendere necessario spandere quantitativi maggiori di prodotti fitosanitari. I contributi per l'efficienza delle risorse previsti nell'ambito della PA 14–17 promuovono un impiego di prodotti fitosanitari più mirato e più rispettoso del suolo e contribuiscono pertanto a una minore immissione di tali prodotti nell'ambiente. Inoltre, i vecchi principi attivi, ossia quelli omologati da tempo, sono sottoposti a verifiche secondo le più recenti conoscenze in materia di tossicologia. Questo comporterà una diminuzione dei rischi dovuti agli effetti potenzialmente nocivi dei prodotti fitosanitari.

Efficienza del fosforo

Grazie alle misure mirate nell'ambito dei pagamenti diretti, è molto probabile che in futuro vi sarà una lieve flessione del numero di animali e di conseguenza un minor volume di concimi aziendali. In diversi settori, come quello della detenzione di bestiame lattifero, il progresso tecnico determinerà un ulteriore aumento dell'efficienza. I miglioramenti previsti a livello di gestione delle forniture di concimi aziendali e i nuovi contributi per l'efficienza delle risorse che saranno introdotti con la PA 14–17 permetteranno di aumentare ulteriormente l'efficienza del fosforo.

Efficienza dell'azoto

L'efficienza dell'azoto subirà gli effetti positivi dei miglioramenti previsti a livello di gestione delle forniture di concimi aziendali e di contributi per l'efficienza delle risorse (p.es. promozione di tecniche di spandimento che comportano basse emissioni). Si prevede pertanto un ulteriore miglioramento dell'efficienza.

Efficienza energetica

Il sistema rivisto dei pagamenti diretti e in particolare i previsti contributi per l'efficienza delle risorse avranno risvolti positivi sull'efficienza dell'energia. Un ulteriore effetto positivo potrebbe essere dato da diversi elementi d'influsso come la politica energetica (rimunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica ottenuta da energie rinnovabili), la politica climatica (legge sul CO₂), il progresso tecnico (maggiore efficienza nella fabbricazione di mezzi di produzione) e le forze di mercato (aumento dei prezzi delle energie fossili).

5.5.3 Aspetti sociali

Formazione

Le esigenze professionali poste ai gestori nei prossimi anni continueranno ad aumentare. Visto il numero di apprendisti, è molto probabile che a lungo termine (in un orizzonte temporale di 30 anni) si potrà contare su circa 25 000 agricoltori diplomati. Siccome in questo arco di tempo il numero di agricoltori che cessano l'attività rimarrà costante, la quota di gestori ben formati aumenterà rispetto a oggi.

Qualità di vita rispetto al resto della popolazione

Le condizioni quadro dell'agricoltura svizzera dovrebbero rimanere relativamente stabili con la PA 14–17. Da un lato, si parte dal presupposto che in questo periodo non vi sarà un'apertura del mercato di ampia portata e, dall'altro, rispetto agli anni precedenti non vi sono variazioni, in termini nominali, per quanto concerne l'entità dei mezzi finanziari. In linea di principio è pertanto molto probabile che dal prossimo sondaggio sull'indice della qualità di vita nell'agricoltura, previsto nel 2015, scaturiranno risultati migliori rispetto al 2009. D'altro canto le previsioni sui risultati di sondaggi futuri vanno prese con la dovuta cautela, ragione per cui si rinuncia a esprimersi in merito all'evoluzione di questo indicatore.

Reddito rispetto al resto della popolazione

Dal profilo della sostenibilità (equità) è importante che l'evoluzione del reddito nel settore agricolo (media) segua quella del resto della popolazione. La situazione ottimale si avrebbe se il divario diminuisse. Con la PA 14–17, eccezion fatta per la riduzione del dazio sui cereali panificabili, le misure di protezione doganale non subiranno variazioni. L'importo totale dei fondi della Confederazione a favore dell'agricoltura rimane costante e attraverso l'adeguamento degli strumenti dei pagamenti diretti migliorerà l'efficienza del trasferimento. Secondo i calcoli su modello, fino al 2017 i redditi agricoli dovrebbero quindi aumentare (cfr. n. 5.3.1); ne consegue che il rapporto tra il reddito del lavoro agricolo e il salario comparabile del resto della popolazione probabilmente migliorerà²²⁰.

²²⁰ Il reddito del lavoro, ossia il parametro utilizzato per il confronto fra i redditi, non dipende soltanto dalle condizioni quadro della politica agricola, bensì anche dall'evoluzione generale degli interessi. Se, contrariamente alle aspettative, gli interessi dovessero aumentare considerevolmente negli anni 2014–2017, vi sarebbero ripercussioni anche sul profitto del lavoro e sullo scarto rispetto ai redditi del resto della popolazione.

5.5.4

Altri indicatori CISvS

Debito pubblico sopportabile a lungo termine (uscite dello Stato per l'agricoltura)

In termini nominali i limiti di spesa per gli anni 2014–2017 dovrebbero rimanere praticamente costanti rispetto a oggi. La quota delle uscite per l'agricoltura e l'alimentazione rispetto a quelle totali della Confederazione continuerà pertanto a diminuire.

Competitività

Il rafforzamento della strategia della qualità, la riduzione puntuale della protezione doganale (cereali panificabili), la soppressione di disposizioni a livello di pagamenti diretti che ostacolano la competitività, la chiara distinzione tra pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e contributi di transizione nonché i previsti adeguamenti nel settore dei miglioramenti strutturali contribuiranno, nel complesso, a migliorare la competitività del settore.

Efficienza nell'impiego delle risorse

Il fatto che, in termini nominali, i fondi federali disponibili rimarranno costanti implica che i miglioramenti nel grado di raggiungimento degli obiettivi devono essere ottenuti aumentando l'efficienza. I potenziali di miglioramento nel settore delle risorse ecologiche sono dati dalle proposte di orientare ancora meglio i pagamenti diretti sugli obiettivi e dalla limitazione dei fondi destinati a tale scopo al livello necessario per raggiungere gli obiettivi. Oltre al mantenimento della PER e alla promozione di progetti, realizzati su base volontaria, per migliorare l'impiego sostenibile delle risorse naturali, la PA 14–17 prevede l'introduzione di contributi per l'efficienza delle risorse volti a promuovere tecniche rispettose delle risorse.

5.5.5

Riassunto

I simboli sviluppati per il sistema d'indicatori MONET vengono impiegati per la presentazione dei risultati della valutazione di cui ai paragrafi precedenti.

Effetti della PA 14–17 sulla sostenibilità

Dimensione	Indicatore		Tendenza 2010–2020 (incl. impatto PA 14–17)		Impatto PA 14–17
Economia	Rinnovamento del capitale	➔	nessuna variazione di rilievo	≈	Neutro
	Suolo (quantità)	⬇	diminuzione	+	Positivo
	Produttività del lavoro	⬆	aumento	+	Positivo
Ecologia	Superfici per la promozione della biodiversità	⬆	aumento	+	Positivo
	Vendite di prodotti fitosanitari	⬇	leggera diminuzione	+	Positivo
	Efficienza del fosforo	⬆	aumento	+	Positivo
	Efficienza dell’azoto	⬆	aumento	+	Positivo
	Efficienza energetica	⬆	aumento	+	Positivo
Aspetti sociali	Istruzione	⬆	aumento	≈	Neutro
	Qualità di vita a confronto	□	nessuna indicazione	□	Nessuna indicazione
	Redditi a confronto	⬆	aumento	+	Positivo
Altri indicatori CISvS	Debito pubblico	⬇	diminuzione (in termini reali)	+	Positivo
	Competitività	⬆	aumento	+	Positivo
	Efficienza delle risorse e verità dei costi	⬆	aumento	+	Positivo

Con la PA 14–17 le condizioni quadro economiche e il sostegno finanziario da parte della Confederazione rimangono relativamente stabili. Le proposte contenute nella PA 14–17 hanno effetti positivi sulla maggior parte degli indicatori, riconducibili in particolare alle proposte di sviluppo del sistema dei pagamenti diretti e alla promozione della strategia della qualità. Si prevede un ulteriore peggioramento della situazione per quanto riguarda i terreni coltivati. Benché con la PA 14–17 vengano creati incentivi per ridurre la perdita di terreni coltivati, per bloccare questa tendenza occorre completare la legislazione sulla pianificazione del territorio con misure più restrittive.

6 Rapporto con il programma di legislatura

L’evoluzione della politica agricola dopo il 2012 è contemplata nel messaggio del 23 gennaio 2008²²¹ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008²²² sul programma di legislatura 2007–2011. Secondo questo messaggio, i provvedimenti in materia di politica agricola devono essere valutati in base al loro orientamento verso l’obiettivo nonché adeguati alle condizioni econo-

²²¹ FF 2008 597 660

²²² FF 2008 7469

niche in evoluzione (protezione doganale, domanda all'estero e indigena, adempimento del mandato costituzionale ecc.), tenendo in considerazione gli studi e i rapporti a disposizione, in particolare il rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Conformemente all'articolo 6 della LAgr, i mezzi finanziari per l'agricoltura devono essere stabiliti mediante un decreto federale che riguarda gli anni 2012 e seguenti. La politica agricola deve inoltre tener conto degli sviluppi internazionali (accordi dell'OMC, eventuali accordi con l'UE nel settore dell'agricoltura, della sicurezza alimentare, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica).

Il 30 giugno 2010²²³ il nostro Collegio ha licenziato il messaggio relativo a un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013. Per la nuova tappa quadriennale che inizierà nel 2014 prevediamo di avviare una revisione della legge, incluso il decreto federale sui limiti di spesa per l'agricoltura. I limiti di spesa proposti per il periodo 2014–2017 saranno armonizzati con il Piano finanziario della legislatura per gli anni 2013–2015.

La PA 14–17 è coordinata con il programma di legislatura 2011–2015²²⁴. In tal modo la politica agricola potrà continuare a evolvere verso una politica integrale in materia di agricoltura e di filiera alimentare.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Le modifiche della LAgr qui presentate si basano sull'articolo 104 Cost., che conferisce alla Confederazione ampi compiti e competenze nell'impostazione dei provvedimenti di politica agricola (art. 104 cpv. 3 Cost.). Le proposte di adeguamento sono modellate su un'evoluzione coerente della politica agricola e sono inserite nell'ambito di competenze della Confederazione conferite su mandato costituzionale. La strategia della qualità, che comprende l'intera filiera del valore aggiunto, non prevede alcuna nuova misura di promozione al di fuori della produzione agricola.

Conformemente all'articolo 104 capoverso 4 Cost., la Confederazione impiega mezzi a destinazione vincolata del settore agricolo e risorse generali della Confederazione per finanziare i differenti provvedimenti di politica agricola. Questa disposizione è attuata con l'articolo 6 LAgr, secondo cui i mezzi destinati ai principali settori di compiti sono autorizzati per quattro anni al massimo mediante decreto federale semplice. Conformemente all'articolo 104 capoverso 1 Cost., la Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a fornire le prestazioni di interesse generale. Grazie ai mezzi finanziari stanziati finora per un importo annuo di circa 3,4 miliardi di franchi è stato possibile garantire uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura (cfr. n. 1.1.1) e fornire prestazioni di interesse generale (cfr. n. 1.1.2 e 2.3.1). La PA 14–17 si prefigge di migliorare l'orientamento al mercato e la competitività dell'agricoltura e della filiera alimentare e di accrescere l'efficienza del sistema dei pagamenti diretti. Il sistema rivisto dei pagamenti diretti permette di colmare le lacune che permangono nei settori delle basi vitali naturali, del paesaggio

²²³ FF 2010 4475

²²⁴ FF 2012 305

rurale e del benessere degli animali (cfr. n. 4.5.3). Il mantenimento dei mezzi finanziari al livello attuale consente inoltre uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura dal profilo economico, ecologico e sociale (cfr. n. 5.5). La PA 14–17 è pertanto conforme ai disposti costituzionali.

Il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014–2017 e che tiene conto del freno all'indebitamento di cui all'articolo 126 Cost., non sottostà a referendum.

7.2 Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi necessitano del consenso della maggioranza di ciascuna Camera. Il presente decreto federale concernente i limiti di spesa agricoltori sottostà pertanto al freno alle spese. Inoltre i seguenti articoli, nuovi o modificati, contengono disposizioni in materia di sussidi che sottostanno al freno alle spese:

- LAg: articoli 11, 54, 71–77, 86a (cpv. 3), 93 (cpv. 1 lett. e) e 147a;
- LFE: articolo 45a.

Gli altri adeguamenti di leggi non giustificano nuove disposizioni in materia di sussidi che dovrebbero essere sottoposte al freno alle spese.

7.3 Compatibilità con gli obblighi internazionali

Direttive dell'OMC

La nuova normativa proposta dalla PA 14–17 riguarda quasi esclusivamente il sistema rivisto dei pagamenti diretti. Pertanto la compatibilità di questo sistema con il diritto internazionale, in particolare con l'Accordo del 15 aprile 1994²²⁵ che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e il suo allegato 1A.3 (Accordo sull'agricoltura dell'OMC), è qui analizzata approfonditamente. L'Accordo sull'agricoltura dell'OMC descrive, nell'allegato 2, le condizioni che devono essere adempite affinché i pagamenti diretti siano considerati come aventi pochi o nessun effetto sulla produzione e soddisfino così i criteri della cosiddetta Green Box. Il paragrafo 6 pone il principio secondo il quale non è obbligatorio produrre per ricevere i pagamenti. Vi è però una contraddizione, in particolare quando i pagamenti sono versati a «gestori» e viene richiesta un'intensità minima di gestione. Per i pagamenti ecologici e i pagamenti nel quadro di programmi di assistenza regionale, l'importo dei pagamenti deve corrispondere ai costi supplementari o alla riduzione del reddito comportati per gli agricoltori dall'applicazione delle disposizioni.

Nell'ambito del Ciclo di Doha dell'OMC è discusso un inasprimento degli attuali criteri. Tali adeguamenti riguardano prevalentemente la prova di un periodo di riferimento ben definito in base al quale vengono erogati i pagamenti. In ogni caso, con la scadenza della clausola di pace nel quadro del diritto dell'OMC, si dovranno

²²⁵ RS 0.632.20

prevedere un incremento delle procedure concernenti la Green Box. Queste ultime renderanno ancora più severa l'interpretazione dei criteri. Un sistema rivisto dei pagamenti diretti, pertanto, non dovrebbe essere in contraddizione con esse.

Notifica di misure nel settore produzione e smercio

Gli strumenti di sostegno alla produzione, quali i supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati sono notificati nella Green Box come aiuto regionale e nell'Amber Box come sostegno al mercato (§ 13). La classificazione del supplemento per il latte trasformato in formaggio nella Green Box è difficile da motivare ed è sistematicamente oggetto di critica da parte degli Stati membri dell'OMC. In quanto misure di sostegno al mercato, tuttavia, tali supplementi sono compatibili con l'Accordo sull'agricoltura dell'OMC in vigore (Amber Box).

Oggi per determinate colture vengono erogati contributi di coltivazione. Questi contributi influiscono sulla coltivazione delle varie colture campicole e pertanto non sono notificati nella Green Box ma vengono dichiarati come sostegno al mercato (Amber Box). Il contributo per singole colture di cui all'articolo 54 LAgg corrisponde all'attuale contributo di coltivazione. Questo contributo è finanziato attraverso il limite di spesa per la produzione e lo smercio e dev'essere parimenti notificato nell'Amber Box.

Anche dopo l'attuazione di un Accordo di Doha dovrebbe essere mantenuto un sostegno vincolato alla produzione (o misure dell'Amber Box secondo la classificazione dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC), seppure in misura fortemente ridotta rispetto a oggi. Questo potrebbe avere effetti sulle suddette misure, dal momento che il loro importo massimo potrebbe essere limitato.

Notifica dell'attuale sistema dei pagamenti diretti

Tutti gli attuali pagamenti diretti sono contenuti nei paragrafi 5, 6, 12 e 13 dell'allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC (Green Box) e sono in sintonia, nella maggior parte dei casi, con le diverse condizioni (p.es. contributi di superficie ed ecologici). Il benessere degli animali non è ancora esplicitamente riconosciuto come criterio nella Green Box. I contributi per il benessere degli animali che vi sono notificati sono pertanto problematici nel senso che le produzioni sostenute incentivano la detenzione di bestiame. Per quanto riguarda il contributo per la superficie coltiva aperta (§ 6), la compatibilità non è ottimale. Le misure più problematiche sono indubbiamente i contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (§ 6) e quelli per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (§ 13). Tali contributi sono vincolati al numero di animali e sono pertanto esplicitamente incompatibili con le esigenze dell'allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC.

Prevista notifica del sistema rivisto dei pagamenti diretti

Di seguito si esamina in che misura gli strumenti del sistema rivisto dei pagamenti diretti sono compatibili con i criteri della Green Box.

Contributi per il paesaggio rurale

Promuovono la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale e sono costituiti da tre tipi di contributi. Possono essere classificati nella Green Box in funzione del loro obiettivo specifico come segue: il contributo graduato secondo le zone per la preser-

vazione dell'apertura del paesaggio e il contributo di declività possono essere notificati nel paragrafo 13; i contributi d'alpeggio e d'estivazione sia nel paragrafo 12 che nel paragrafo 13.

Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Mediante questi contributi s'intende salvaguardare il potenziale produttivo, mantenendo la produzione di calorie al livello attuale. Essi comprendono tre elementi. Dal profilo della compatibilità con la Green Box i singoli strumenti vanno valutati in modo differenziato. Il *contributo di base* è un contributo di superficie che può venir classificato nel paragrafo 6, come l'attuale contributo generale di superficie. Per il versamento del pagamento per la superficie inerbita è presupposta una determinata densità minima di animali. Ciò rappresenta un sostanziale miglioramento rispetto all'accoppiamento al numero di UBGFEG degli attuali contributi, che è palesemente in contraddizione con la formulazione del paragrafo 6. L'accoppiamento a una produzione minima in rapporto al carico di animali implica il rischio che il provvedimento non venga considerato compatibile con i criteri della Green Box.

Il *contributo graduato secondo le zone per difficoltà legate alla produzione* trova la sua legittimità nel paragrafo 13 e non rappresenta pertanto alcun problema. Il contributo di promozione per la superficie coltiva e le colture perenni corrisponde, per la sua concezione, all'attuale contributo supplementare per i terreni coltivati aperti. Come menzionato in precedenza, la sua classificazione nel paragrafo 6 non è garantita in quanto esercita un determinato effetto sulla regolazione della produzione. Il contributo per singole colture corrisponde all'attuale contributo di coltivazione. Siccome la salvaguardia della capacità produttiva non è raggiungibile mediante misure disaccoppiate dalla produzione, il presupposto della Green Box, ovvero l'indipendenza dalla produzione, non è adempiuto. I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento sollevano pertanto in generale interrogativi in merito alla loro compatibilità con la Green Box.

Contributi per la biodiversità

Il loro obiettivo è quello di salvaguardare e promuovere la diversità delle specie e dei loro habitat. Costituiscono una classica misura ambientale e sono classificabili al paragrafo 12 della Green Box.

Contributi per la qualità del paesaggio

Sono finalizzati a salvaguardare e a sviluppare ulteriormente paesaggi rurali variati con le loro peculiarità regionali specifiche. Possono essere classificati al paragrafo 12.

Contributi per i sistemi di produzione

Nel caso del contributo per i sistemi di produzione applicati nell'intera azienda la base legale è formulata in modo che sia possibile sostenere, oltre all'agricoltura biologica, altre forme di produzione applicate nell'intera azienda, come ad esempio la produzione integrata o forme di produzione particolarmente rispettose dell'ambiente. Questi contributi costituiscono una classica misura ambientale e sono classificabili al paragrafo 12 della Green Box.

Il contributo per la promozione di forme di produzione riguardanti parte dell'azienda comprende programmi che sono, in modo palese, particolarmente rispettosi della

natura e dell'ambiente. I contributi previsti a tale scopo costituiscono una misura ambientale e possono essere inseriti nel paragrafo 12 della Green Box.

I contributi per il benessere degli animali promuovono il benessere degli animali oltre il livello definito nella legge sulla protezione degli animali. Corrispondono agli attuali programmi etologici SSRA e URA e sono notificati come programmi ambientali nel paragrafo 12. Alcuni Stati membri dell'OMC li criticano perché ritengono che distorcano la produzione e il commercio. Siccome i contributi per il benessere degli animali sono impostati secondo lo stesso principio dei contributi ambientali e anche altri Stati membri dell'OMC, come gli Stati Uniti, erogano pagamenti per la promozione del benessere degli animali in virtù del paragrafo 12, il mantenimento della presente notifica è giustificato. In alcuni casi tali contributi hanno addirittura generato una riduzione degli effettivi, sfumando l'effetto sulla produzione. In caso di un procedura giuridica nel quadro dell'OMC vi è tuttavia un rischio considerevole che la misura non venga più ritenuta conforme alla Green Box. La compatibilità dei contributi per il benessere degli animali con la Green Box è pertanto incerta.

Progetti regionali a favore dell'ambiente e contributi temporanei per l'efficienza delle risorse

I contributi, previsti per ridurre o colmare le lacune nell'ambito delle sostanze nocive, rappresentano classiche misure ambientali e possono venir classificati sotto il paragrafo 12.

Contributi di transizione

I contributi di transizione si prefiggono di garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Essi compensano, per principio, la differenza tra i pagamenti diretti generali ricevuti dall'azienda prima del cambiamento di sistema e i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni erogati all'azienda dopo il passaggio al nuovo sistema. I contributi di transizione comprendono la componente destinata a garantire il reddito contenuta negli attuali contributi generali di superficie. Sono vincolati all'azienda e pertanto sono completamente disaccoppiati dalla produzione e da fattori di produzione come la superficie o il numero di animali. I contributi possono perciò essere inseriti al paragrafo 6 come sostegno del reddito.

Relazione con altri impegni internazionali della Svizzera

L'Accordo sull'agricoltura dell'OMC definisce e delimita tra l'altro gli aiuti nel Paese e le sovvenzioni all'esportazione. Le spese proposte rientrano nei limiti imposti alla Svizzera per questo tipo di misure.

Le modifiche di legge proposte non cambiano fundamentalmente il rapporto con la legislazione bilaterale fra la Svizzera e l'UE. I nuovi strumenti relativi alla strategia della qualità sono implementati in maniera compatibile con gli impegni conclusi dalla Svizzera nell'ambito degli Accordi bilaterali con l'UE (in particolare l'Accordo agricolo e il Protocollo n. 2).

I nuovi articoli 147a e 147b LAggr sono conformi alla Convenzione sulla diversità biologica e al TI-RFGAA.

7.4

Delega di competenze normative

La L'Agr disciplina in ampi settori situazioni economiche che variano rapidamente e sono spesso correlate ad aspetti tecnici complessi. È quindi strutturata sotto forma di legge che assicura al Consiglio federale il necessario margine di manovra per un rapido intervento, ma al contempo garantisce, attraverso le rispettive linee guida, che gli obiettivi della politica agricola siano raggiunti. Questa impostazione non subisce alcuna modifica con la revisione parziale proposta. Le modifiche di legge sotto elencate sono correlate a deleghe di competenze al Consiglio federale introdotte ex novo o adeguate.

Condizioni quadro per produzione e smercio (titolo secondo L'Agr)	art. 10, art. 11 cpv. 4, art. 14 cpv. 1 lett. f e 4, art. 28 cpv. 2, art. 37 cpv. 6, art. 38 cpv. 2, art. 39 cpv. 2, art. 46 cpv. 3 lettera b, art. 54 cpv. 2;
Pagamenti diretti (titolo terzo L'Agr)	art. 70 cpv. 3, art. 70a cpv. 3–5, art. 70b cpv. 3, art. 71 cpv. 2, art. 72 cpv. 2, art. 73 cpv. 2, art. 75 cpv. 2, art. 76 cpv. 3, art. 77 cpv. 4;
Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali nonché risorse genetiche (titolo sesto L'Agr)	art. 147a cpv. 2, art. 147b
Altre disposizioni (titolo settimo a L'Agr)	art. 165g
Disposizioni finali (titolo nono L'Agr)	art. 181 cpv. 4–6
Legge sulle epizoozie	art. 45a cpv. 3

Affinché le autorità possano reagire rapidamente agli sviluppi sul piano economico, politico-finanziario e tecnico, le seguenti competenze normative vanno delegate al Dipartimento o al competente Ufficio federale.

Altre disposizioni (titolo settimo a L'Agr)	art. 165a cpv. 1 e 2 (UFAG)
Legge sulle dogane	art. 10 cpv. 3 (DFE e ora anche all'UFAG)

La disposizione di cui all'articolo 37 capoverso 3 L'Agr dà modo al Consiglio federale di dichiarare vincolante un contratto standard, su richiesta dell'organizzazione di categoria del settore lattiero. La dichiarazione di obbligatorietà da parte del Consiglio federale si distingue dalla procedura secondo l'articolo 9 e quindi dalle usuali norme di delega per il fatto che quanto convenuto tra privati in una procedura particolare acquisisce valore di legge. La dichiarazione di obbligatorietà è attualmente applicata nel diritto sul lavoro e sulla locazione e in futuro lo sarà anche nel settore della formazione professionale (cfr. art. 60 LFPr).