



16.038

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

del 18 maggio 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021.

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

18 maggio 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Parlamento deve stanziare i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti della politica agricola, sotto forma di limiti di spesa, al massimo per quattro anni. Per gli anni 2018–2021, il Consiglio federale propone nuovamente tre limiti di spesa per un importo totale di 13 278 milioni di franchi. Tale somma è del 3,7 per cento inferiore a quella del vigente decreto federale per gli anni 2014–2017. La riduzione è dovuta fondamentalmente al Programma di stabilizzazione 2017–2019. Siccome il reddito totale del settore agricolo rimarrà presumibilmente stabile fino al 2021 e il numero di aziende diminuirà ulteriormente, si può prevedere che i redditi delle singole aziende aumenteranno.

Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 6 della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura, i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti della politica agricola sono stanziati, sotto forma di limiti di spesa, al massimo per quattro anni con decreto federale semplice. Mediante i limiti di spesa il Parlamento fissa gli importi massimi dei crediti di pagamento per i vari settori di compiti. Segnala così la sua disponibilità a stanziare le somme previste nel quadro delle decisioni sul preventivo. Le uscite per l'agricoltura si suddividono nei tre limiti di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali», «Produzione e smercio» e «Pagamenti diretti».

Al momento non vi sono interventi parlamentari che chiedono un adeguamento della legge sull'agricoltura per il periodo dei limiti di spesa 2018–2021. Le disposizioni legali introdotte con la Politica agricola 2014–2017 offrono una base sufficiente per concretizzare, a livello di ordinanza, gli interventi parlamentari trasmessi e le ottimizzazioni di sistema necessarie. Alla luce di tale premessa, analogamente a quanto avvenuto per il periodo dei limiti di spesa 2012–2013, per gli anni 2018–2021 viene sottoposto al Parlamento uno specifico messaggio sui limiti di spesa.

Contenuto del progetto

La politica agricola deve essere sviluppata a tre livelli.

- 1. Prospettive a lungo termine: sviluppo e approfondimento di prospettive e visioni a lungo termine con i gruppi d'interesse sulla base delle sfide e delle condizioni quadro previste.*
- 2. Evoluzione a medio termine 2022–2025: per cambiamenti di principio a livello legislativo sono necessari risultati consolidati di ampie valutazioni. Su tale base, e come previsto dalle prospettive a lungo termine, viene elaborato un concetto coerente per il periodo dei limiti di spesa 2022–2025.*
- 3. Ottimizzazioni di sistema a breve termine 2018–2021: sulla base degli obiettivi prefissati, viene sottoposta al Parlamento una proposta di ripartizione dei fondi per gli anni 2018–2021 nell'ambito di un messaggio sui limiti di spesa. Il Consiglio federale adotterà le relative disposizioni d'esecuzione con effetto al 2018. Ci si concentra sul miglioramento della competitività e*

sulle semplificazioni volte a ridurre il dispendio amministrativo. Inoltre, gli strumenti dei pagamenti diretti vengono ottimizzati in modo da raggiungere gli obiettivi intermedi della Politica agricola 2014–2017 entro il 2021 e, in particolare, per aumentare ulteriormente l'efficienza delle risorse.

Limiti di spesa per gli anni 2018–2021

Anche nel prossimo quadriennio saranno determinanti, per il finanziamento delle misure di politica agricola, tre limiti di spesa. A partire dal 2018 i crediti amministrativi «Amministrazione sostegno del prezzo del latte» e «Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne» saranno gestiti, come finora, nel settore proprio, ma non verranno più considerati nel limite di spesa «Produzione e smercio». Nel confronto con i limiti di spesa in corso si tiene conto di ciò.

<i>(in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)</i>	Preventivo 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	563
Produzione e smercio	434,1	434,2	431,7	431,7	432,2	1 730
Pagamenti diretti	2 809,0	2 752,8	2 744,0	2 744,0	2 744,0	10 985
Totale	3 411,6	3 328,1	3 316,3	3 316,3	3 316,8	13 278

I limiti di spesa 2018–2021 proposti presentano uscite della Confederazione inferiori del 3,7 per cento, ovvero 514 milioni di franchi, rispetto a quelle del precedente decreto federale del 13 marzo 2013 per il periodo 2014–2017. La differenza è in gran parte riconducibile a due pacchetti di misure di risparmio: da un lato, a partire dal Preventivo 2015 sono stati attuati tagli trasversali per un importo di 30 milioni di franchi; dall'altro, in particolare mediante le misure previste dal Programma di stabilizzazione 2017–2019, i fondi per il 2017 vengono ridotti di 75 milioni di franchi. Entro il 2019 tale contributo al risparmio aumenterà di 21 milioni di franchi.

Ripercussioni

Dai calcoli effettuati con il modello settoriale basato su agenti SWISSland di Agroscope risulta che, con le modifiche proposte, fino al 2021 il modello di produzione dell'agricoltura svizzera cambierà solo in misura irrilevante. Nel settore dell'allevamento vi sarà, tendenzialmente, un'ulteriore riduzione delle unità di bestiame grosso detenute. La produzione vegetale avrà presumibilmente un andamento stabile. Secondo i calcoli su modello, fino al 2021 il reddito da impresa netto realizzato nel settore rimarrà relativamente costante a quota 2,8 miliardi di franchi circa. Di conseguenza, a livello delle singole aziende aumenterà il reddito agricolo medio, poiché il numero di aziende continuerà a diminuire al ritmo attuale o in misura

lievemente meno accentuata. Dai calcoli emerge che con i limiti di spesa proposti l'agricoltura svizzera manterrà la propria produttività e potrà evolvere in maniera socialmente sostenibile.

Indice

Compendio	3962
1 Situazione iniziale e condizioni quadro	3967
1.1 Evoluzione della politica agricola	3967
1.2 Evoluzione delle uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione	3969
1.3 Necessità del credito	3971
1.4 Esperienze maturate con i limiti di spesa agricoli	3974
2 Evoluzione della politica agricola	3975
2.1 Condizioni quadro e sfide future	3975
2.1.1 Dimensione internazionale	3975
2.1.2 Dimensione nazionale	3976
2.2 Negoziati internazionali	3977
2.2.1 OMC	3977
2.2.2 UE	3978
2.2.3 Accordi di libero scambio con Paesi terzi non membri dell'UE o dell'AELS	3978
2.2.4 Accordo di libero scambio USA-UE	3979
2.2.5 Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile	3979
2.2.6 Conclusioni	3980
2.3 Iniziative popolari e mandati del Parlamento	3980
2.3.1 Iniziative popolari	3980
2.3.2 Mandati del Parlamento	3981
2.3.3 Conclusioni	3982
2.4 Evoluzione della politica agricola	3983
2.4.1 Prospettive a lungo termine	3983
2.4.2 Evoluzione a medio termine 2022–2025	3984
2.4.3 Ottimizzazioni di sistema a breve termine 2018–2021	3984
2.4.4 Obiettivi per il periodo 2018–2021	3985
2.4.5 Ambiti tematici per gli anni 2018–2021	3990
3 Limiti di spesa richiesti per gli anni 2018–2021	3993
3.1 Considerazione della situazione economica	3993
3.2 Condizioni quadro di politica finanziaria e Programma di stabilizzazione 2017–2019	3994
3.3 Panoramica dei limiti di spesa	3996
3.4 Struttura dei limiti di spesa	3998
3.4.1 Limite di spesa per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali	3999
3.4.2 Limite di spesa per la produzione e lo smercio	4002
3.4.3 Limite di spesa per i pagamenti diretti	4005
3.5 Considerazione dei risultati della consultazione	4009
	3965

4	Ripercussioni	4010
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	4010
4.1.1	Ripercussioni finanziarie	4010
4.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	4010
4.1.3	Informatica	4011
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna	4011
4.3	Ripercussioni per la situazione economica dell'agricoltura	4012
4.4	Ripercussioni per l'ambiente	4014
5	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	4016
6	Aspetti giuridici	4016
6.1	Costituzionalità e legalità	4016
6.2	Forma dell'atto	4017
6.3	Subordinazione al freno alle spese	4017
	Decreto federale che stanZIA mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021 (Disegno)	4019

Messaggio

1 Situazione iniziale e condizioni quadro

1.1 Evoluzione della politica agricola

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

Anno	Modifiche principali
1993	Separazione della politica dei prezzi da quella dei redditi grazie all'introduzione di pagamenti diretti non vincolati ai prodotti.
1996	Nuova base costituzionale (art. 104 Costituzione federale ¹ ; Cost.), in virtù della quale la Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione, a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale nonché a garantire un'occupazione decentrata del territorio.
1999	Eliminazione delle garanzie statali di prezzo e di ritiro e introduzione della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate come presupposto per poter beneficiare dei pagamenti diretti.
2004	Soppressione progressiva del contingentamento lattiero, terminata nel 2009, e introduzione della vendita all'asta nella ripartizione dei contingenti di carne, che danno diritto all'importazione ad aliquote di dazio più basse.
2007	Abolizione dei sussidi all'esportazione per i prodotti primari agricoli, trasferimenti di mezzi finanziari dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti, riduzione dei tributi doganali sui cereali panificabili e gli alimenti per animali.
2014	Maggiore orientamento dei pagamenti diretti verso gli obiettivi dell'articolo 104 Cost., potenziamento degli strumenti per l'attuazione della strategia della qualità.

Con le tappe di riforma attuate dal 1993 le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura sono aumentate e i costi economici diminuiti. Tra la media dei tre anni 1990, 1991 e 1992 (1990/92) e il 2012/14 la produzione di calorie è cresciuta di quasi il 9 per cento. Mentre la produzione di calorie di origine animale è rimasta nel complesso stabile, quella di calorie ottenute da prodotti vegetali è aumentata di quasi un quarto. Essendo però cresciuta anche la popolazione, e di conseguenza il consumo interno di derrate alimentari, il grado di autoapprovvigionamento è rimasto pressoché costante. Nei settori dell'ambiente e del benessere degli animali sono stati com-

¹ RS 101

più notevoli progressi, nonostante in singoli ambiti restino ancora lacune a livello di obiettivi (cfr. n. 2.4.4).

La differenza tra i redditi agricoli e quelli non agricoli è diminuita. Se nel periodo 1995/97 nell'agricoltura il profitto del lavoro per unità di manodopera familiare era inferiore di circa il 50 per cento rispetto al salario comparabile, negli anni 2011/13 lo scarto è sceso al 35 per cento. Riguardo alla differenza di reddito va osservato che, date le peculiarità del contesto rurale, è inferiore anche il costo della vita delle economie domestiche agricole. I costi per l'alloggio, ad esempio, ammontano a solo la metà circa di quelli sopportati dalle economie domestiche comparabili². Inoltre, la quota di aziende che raggiungono il salario comparabile, tra il 1995/97 e il 2011/13 è passata dall'11 al 23 per cento. Parte di questa evoluzione positiva è, tuttavia, di natura calcolatoria: i tassi d'interesse in calo degli ultimi anni hanno ridotto le deduzioni dal reddito agricolo per il capitale proprio investito nell'azienda, traducendosi in un profitto del lavoro più elevato.

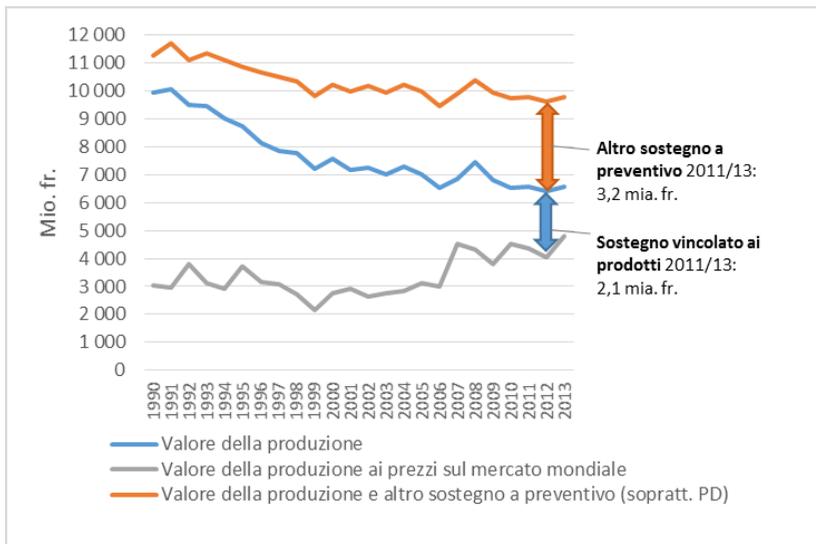
Nonostante i miglioramenti finora conseguiti nella politica agricola, permane un potenziale di ottimizzazione. Da una valutazione della politica agricola svizzera svolta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)³ emerge che il persistente alto livello della protezione alla frontiera e dei pagamenti diretti comporta eccessivi costi economici. A causa del forte sostegno al settore, infatti, gli agricoltori tengono troppo poco conto del contesto dei prezzi e dei segnali del mercato nel prendere le proprie decisioni. Secondo l'OCSE, tra il 1990/92 e il 2011/13 tale sostegno (protezione alla frontiera e sostegno a preventivo) è sceso da 8,1 a 5,3 miliardi di franchi a causa, in primo luogo, del forte calo del sostegno vincolato ai prodotti (-4,5 mia. fr.). Esso è stato in parte compensato mediante pagamenti diretti più cospicui (+1,7 mia. fr.). Dato l'aumento dei prezzi sul mercato mondiale, innescato nel 2007, la riduzione del sostegno vincolato ai prodotti si è ripercossa solo parzialmente sul valore interno della produzione (cfr. fig. 1). Nonostante l'avvicinamento, negli ultimi vent'anni, del livello dei prezzi indigeno a quello internazionale, nel periodo 2011/13 in Svizzera i prezzi alla produzione superavano ancora del 50 per cento circa quelli sul mercato mondiale. Da allora tale differenza è aumentata nuovamente a causa della riduzione di circa il 10 per cento dei prezzi sui mercati internazionali nel 2014 e del peggioramento della situazione valutaria dopo la soppressione del cambio fisso con l'euro a inizio 2015.

2 Ufficio federale dell'agricoltura (2014): Rapporto agricolo 2014, pagg. 72–73. Il rapporto è disponibile sul sito www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo.

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

Figura 1

Evoluzione del sostegno agricolo



Fonte: OCSE

Attualmente non è ancora possibile valutare in maniera esaustiva gli effetti della Politica agricola 2014–2017⁴. I primi risultati delle valutazioni saranno probabilmente disponibili nel secondo semestre 2016. Essi verranno tenuti in considerazione nelle decisioni sull'adeguamento delle disposizioni d'esecuzione per il periodo dei limiti di spesa 2018–2021.

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

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

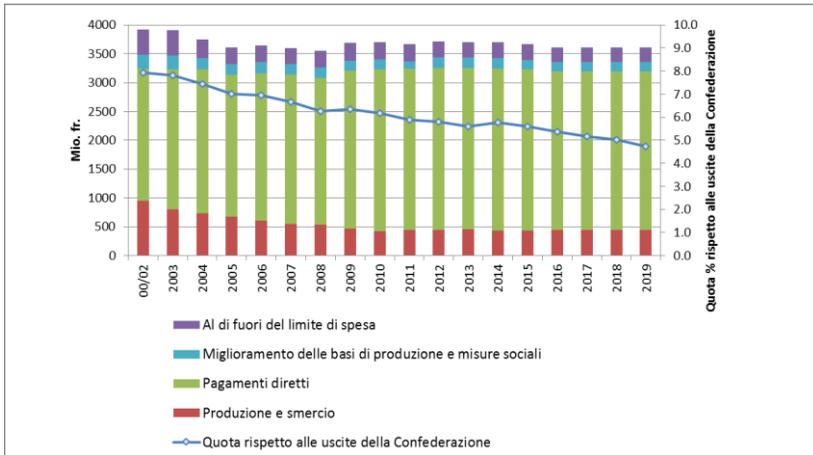
Globalmente, dal 2004, le uscite per l'agricoltura e l'alimentazione si sono stabilizzate al di sotto dei 3,8 miliardi di franchi, con una leggera tendenza al ribasso (cfr. fig. 2). Considerato che le spese totali della Confederazione continuano ad aumenta-

⁴ Messaggio del 1° febbraio 2012 concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014–2017; FF 2012 1757, qui 1826 segg.

re, in base all'attuale pianificazione finanziaria, entro il 2019 la quota rappresentata dalle spese per l'agricoltura scenderà al di sotto del 5 per cento.

Figura 2

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

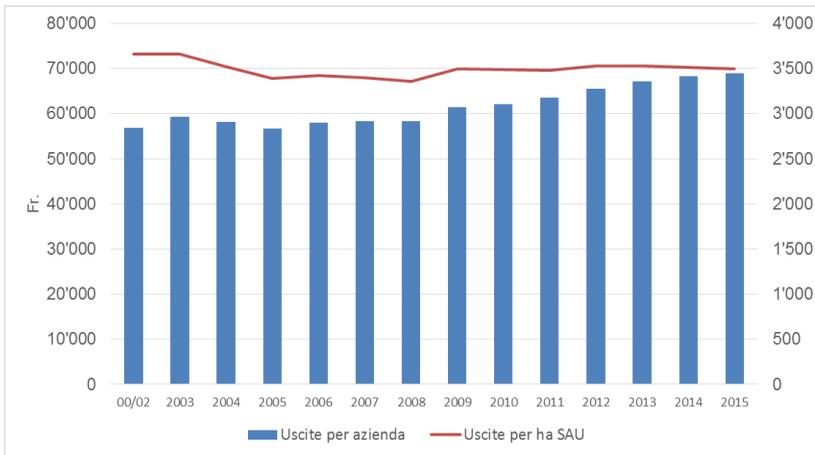


Fonti: Consuntivo, Preventivo 2016, Piano finanziario di legislatura 2017–2019 (incl. Programma di stabilizzazione 2017–2019), consultabili sotto www.evf.admin.ch > Documentazione > Rendiconto finanziario

Dal 2000 le uscite della Confederazione per l'agricoltura per ettaro di superficie agricola utile (SAU) sono rimaste relativamente stabili, poiché sia la SAU sia i fondi federali segnano una lieve tendenza al ribasso di portata analoga (cfr. fig. 3). Tuttavia, il numero delle aziende ha registrato una flessione maggiore rispetto alle uscite della Confederazione, ragion per cui l'importo per azienda è passato da 57 000 a 69 000 franchi.

Figura 3

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



Fonti: Consuntivo, Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)

1.3 Necessità del credito

In virtù dell'articolo 6 della legge del 29 aprile 1998⁵ sull'agricoltura (LAgr), i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti della politica agricola sono stanziati, sotto forma di limiti di spesa, al massimo per quattro anni con decreto federale semplice. Mediante i limiti di spesa il Parlamento fissa gli importi massimi dei crediti di pagamento per i vari settori di compiti. Segnala così la disponibilità a stanziare le somme previste nel quadro delle decisioni sul preventivo. Il prossimo periodo quadriennale ordinario comprende gli anni 2018–2021.

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

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

Con i tre limiti di spesa agricoli è finanziata la maggior parte delle misure previste dalla LAgr. Nella tabella 1 è riportata l'attribuzione delle singole misure ai limiti di spesa.

⁵ RS 910.1

Tabella 1

Misure finanziate finora nel quadro dei tre limiti di spesa

Limiti di spesa (LS)	Preventivo 2016 (in mio. CHF)	Misure
LS Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali		
Misure sociali collaterali	2,8	Mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale e aiuti per la riqualificazione ⁶
Contributi per miglioramenti strutturali	99,0	Contributi per bonifiche fondiarie, edifici agricoli e progetti di sviluppo regionale (PSR)
Crediti d'investimento	16,5	Mutui esenti da interessi
Coltivazione di piante e allevamento di animali	38,6	Contributi per la promozione della coltivazione di piante e dell'allevamento di animali
Consulenza	11,6	Aiuti finanziari alla Centrale di consulenza agricola AGRIDEA, a servizi di consulenza sovra-regionali e per gli accertamenti preliminari inerenti a iniziative collettive di progetto nonché a bandi di progetto e aiuti finanziari per specifiche domande di contributi
LS Produzione e smercio		
Promozione dello smercio	67,5	Contributi per la comunicazione di marketing
Economia lattiera	295,9	Supplemento per il latte trasformato in formaggio Supplemento per il foraggiamento senza insilati Amministrazione sostegno del prezzo del latte (mandato di prestazioni)
Produzione animale	12,5	Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne (mandato di prestazioni) Aiuti interni per il bestiame da macello e la carne Aiuti interni per le uova Contributi per la valorizzazione della lana di pecora Contributi d'infrastruttura per i mercati pubblici del bestiame da macello nella regione di montagna
Produzione vegetale	67,7	Contributi per singole colture per leguminose a granelli, semi oleosi, sementi (patate, mais e piante foraggere) e barbabietole da zucchero Finanziamento dei provvedimenti per la valorizzazione della frutta Amministrazione del controllo dei vini
LS Pagamenti diretti		
Pagamenti diretti nell'agricoltura	2809,0	Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, per il paesaggio rurale, per la biodiversità, per la qualità del paesaggio, per i sistemi di produzione, per l'efficienza delle risorse e di transizione

⁶ In virtù dell'articolo 86a capoverso 3 LAgr, questa misura è limitata alla fine del 2019.

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

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

Di principio, i limiti di spesa devono comprendere i trasferimenti utilizzati direttamente per raggiungere gli obiettivi di politica agricola. Analogamente alle altre spese per il personale e ai costi materiali dell'UFAG, quindi, nel quadro dell'introduzione del nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG), entrambi i crediti devono essere trasferiti nel preventivo globale delle spese proprie dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Essi continuano dunque a far parte del settore di compiti «Agricoltura e alimentazione».

Sono attribuite al settore di compiti «Agricoltura e alimentazione» anche le uscite della Confederazione, per un importo di circa 280 milioni di franchi, non comprese nei limiti di spesa agricoli (cfr. tab. 2).

Tabella 2

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

Misure	Preventivo 2016 (in mio. CHF)
Contributi per misure di sgravio del mercato in situazioni eccezionali	–
Spese amministrative dell'UFAG senza computo interno delle prestazioni	59,3
Spese per compiti di esecuzione e di controllo delle Stazioni di ricerca agricola, Istituto d'allevamento equino incluso (Agroscope)	60,8
Misure di lotta nella protezione dei vegetali	3,4
Assegni familiari agli agricoltori e ai lavoratori agricoli in virtù della legge federale del 20 giugno 1952 ⁷ sugli assegni familiari nell'agricoltura (Ufficio federale delle assicurazioni sociali)	64,8
Contributi per l'esportazione di prodotti agricoli nel quadro della legge federale del 13 dicembre 1974 ⁸ sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («legge sul cioccolato») (Amministrazione federale delle dogane)	94,6

⁷ RS 836.1

⁸ RS 632.111.72

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

1.4 Esperienze maturate con i limiti di spesa agricoli

Con il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021 si stabiliscono, per la sesta volta, i mezzi finanziari federali per il settore agricolo mediante tre limiti di spesa.

Tabella 3

Limiti di spesa e uscite effettive 2008–2017

(in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)	2008–2011		2012–2013		2014–2017	
	DF 5.6.2007	Uscite effettive	DF 14.04.2011 13.12.2012 12.06.2013	Uscite effettive	DF 13.3.2013	Uscite ⁹
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	739	660	388	381	798	666
Produzione e smercio	1 885	1 876	910	890	1 776	1 749
Pagamenti diretti	11 028	10 852	5 625	5 599	11 256	11 175
Totale	13 652	13 389	6 923	6 870	13 830	13 589
<i>Differenza risp. al DF LS</i>		<i>-1,9 %</i>		<i>-0,8 %</i>		<i>-1,7 %</i>

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

Nel quadro dei limiti di spesa 2008–2011 l'effettivo utilizzo dei tre limiti di spesa ammontava al 98 per cento circa. Un minore utilizzo piuttosto contenuto (–1,5 %) è stato rilevato per i pagamenti diretti poiché, in proporzione, le misure di risparmio

⁹ Consuntivi 2014 e 2015, Preventivo 2016 (decreto federale) nonché Piano finanziario di legislatura 2017–2019 (incl. Programma di stabilizzazione 2017–2019), consultabili sul sito www.efd.admin.ch > Documentazione.

adottate a suo tempo hanno inciso meno su tali uscite. Il limite di spesa per i fondi destinati al sostegno del mercato è stato ampiamente esaurito, mentre in quello per il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali sono rimasti circa 80 milioni di franchi. Il mancato esaurimento dei fondi è da ricondurre in particolare alle misure di risparmio applicate anche ai contributi d'investimento e al fatto che i fondi riservati per l'aiuto per la conduzione aziendale non sono stati richiesti.

I limiti di spesa 2012–2013 sono stati utilizzati in misura maggiore, poiché in fase di allestimento effettivo del preventivo si sono rese necessarie riduzioni relativamente basse e i crediti erano stati ampiamente sfruttati.

In base alla pianificazione finanziaria attuale⁹, i limiti di spesa nel periodo corrente 2014–2017 vengono sfruttati mediamente nella misura del 98,3 per cento. Ciò è riconducibile, da un lato all'attuazione, a partire dal Preventivo 2015, di tagli trasversali ai crediti d'investimento di 30 milioni di franchi, dall'altro alla riduzione delle spese di 75 milioni di franchi, da effettuare nel 2017 nel quadro del Programma di stabilizzazione 2017–2019. L'agricoltura è invece stata esclusa totalmente dalle misure di risparmio del Programma di consolidamento 2014 e in gran parte dalla correzione del rincaro a partire dal 2016.

2 Evoluzione della politica agricola

2.1 Condizioni quadro e sfide future

Le condizioni quadro e le sfide future della filiera agroalimentare sono state descritte nella strategia «Agricoltura e filiera alimentare 2025»¹⁰. Le rispettive conclusioni hanno funto da base per l'elaborazione della Politica agricola 2014–2017. Il PF di Zurigo ha condotto uno studio di previsione volto ad analizzare le conoscenze più recenti nel settore del sistema alimentare globale e le loro conseguenze sul sistema alimentare elvetico¹¹. Oltre a tale base, per l'elaborazione delle «Prospettive 2030» vengono considerate anche le attuali conoscenze intermedie scaturite dal processo dello Stato maggiore di prospettiva sotto la guida della Cancelleria federale.

2.1.1 Dimensione internazionale

Sul piano internazionale si parte dal presupposto che si sposteranno i rapporti di forza geoeconomici. Le potenze economiche occidentali come USA e UE resteranno sì attori importanti, ma la crescita economica di Stati come Cina, India, Russia e Brasile porterà, a lungo termine, a un sistema economico mondiale multipolare. Non è da escludere che in questo assetto mondiale multipolare le instabilità geopolitiche saranno sempre maggiori.

¹⁰ UFAG (2010): Agricoltura e filiera alimentare 2025, documento di lavoro dell'UFAG sull'impostazione strategica della politica agricola. Consultabile sotto www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20200.pdf.

¹¹ Last, L. et al. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System, World Food System Center, PF Zurigo.

Negli ultimi quarant'anni, la prestazione economica globale è quadruplicata. Secondo le previsioni dell'OCSE, entro il 2050 l'economia mondiale crescerà di ulteriori 3,5 punti percentuali l'anno. I tassi di crescita saranno decisamente più alti nei Paesi in sviluppo ed emergenti rispetto ai Paesi industrializzati.

Tra il 1880 e il 2014, a causa del cambiamento climatico, a livello globale la temperatura della superficie terrestre è aumentata di circa 0,85 °C. L'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ritiene che entro il 2035 la temperatura mondiale aumenterà di ulteriori 0,3-0,7 °C rispetto a oggi e che gli eventi atmosferici estremi (siccità, precipitazioni intense) saranno più frequenti. Il volume delle precipitazioni diminuirà nelle regioni secche e aumenterà in quelle umide, con ripercussioni negative sulle rese agricole soprattutto nelle aree tropicali e subtropicali.

Per quanto concerne la disponibilità di materie prime e di risorse, per l'agricoltura è significativa soprattutto la rarefazione a lungo termine delle energie fossili e del fosforo. Entro il 2040 per il greggio si prevede, ad esempio, un aumento di prezzo del 25-30 per cento, per quanto con enormi incertezze (scenario basso: -35 %; scenario alto: +80 %). Per quanto riguarda le risorse naturali, entro il 2025 è attesa, a livello mondiale, una perdita dai 30 ai 40 milioni di ettari di terreni coltivati a causa della sigillatura. La Banca mondiale ritiene inoltre che ogni anno andranno persi dai 5 ai 10 milioni di ettari di terreni coltivati a causa del forte degrado. La superficie coltiva agricola sarà invece ampliata ulteriormente, soprattutto a scapito della foresta primaria. Assieme al suolo, anche l'acqua è un fattore limitante decisivo per la produzione agricola. Si prevede che entro il 2050 la domanda di tale risorsa per alimentare la popolazione aumenterà del 55 per cento.

Considerato l'atteso progresso tecnico, in agricoltura aumenterà ulteriormente la produttività del lavoro e diminuirà, di conseguenza, il fabbisogno di manodopera agricola. Il progresso tecnico-biologico continuerà comportando aumenti di resa, tuttavia con potenziale di crescita inferiore nelle regioni in cui la produttività è già elevata (p. es. Europa o America settentrionale) rispetto a quello di regioni con produttività bassa (p. es. Africa).

2.1.2 Dimensione nazionale

Considerate le sue molteplici interazioni con l'estero, la Svizzera deve poter contare su condizioni quadro politiche ed economiche stabili. L'economia elvetica è fortemente vincolata ai mercati internazionali. I suoi valori d'importazione e d'esportazione pro capite sono tra i più elevati al mondo. L'accesso ottimale ai mercati internazionali è pertanto fondamentale per un successo economico duraturo. L'appartenenza all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la conclusione di accordi di libero scambio e l'accesso al mercato interno dell'UE garantito mediante gli accordi bilaterali sono, accanto all'apertura del mercato nell'ambito della politica commerciale interna, gli strumenti fondamentali della politica economica estera della Svizzera. Considerato che la Svizzera presenta tuttora un'elevata protezione alla frontiera per i prodotti agricoli, risulta particolarmente sollecitata in questo settore.

Nel quadro del processo negoziale, è anche molto probabile che i membri dell'OMC orientati all'esportazione presenteranno nuovi approcci nel settore dell'accesso al mercato. Per quanto concerne la concorrenza all'esportazione, a Nairobi è stato deciso di sopprimere tutte le forme di sovvenzione all'esportazione entro un termine transitorio di cinque anni. Tale decisione riguarda anche i contributi per l'esportazione per i prodotti agricoli trasformati previsti dalla legge del 13 dicembre 1974¹² su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati, la cosiddetta legge sul cioccolato, attualmente versati per le materie prime latte e cereali, che dovranno essere completamente smantellati. Per fornire alle categorie coinvolte condizioni quadro stabili e sicurezza nella pianificazione nel minor tempo possibile, intendiamo presentare al Parlamento, nel 2017, un messaggio sulle necessarie modifiche di legge.

2.2.2 UE

I colloqui con l'UE concernenti l'accesso al mercato nel settore agroalimentare nel quadro dei negoziati negli ambiti agricoltura, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti e sanità pubblica sono in fase di stallo dal 2010. Considerata l'attuale situazione politica interna, per la liberalizzazione totale del mercato è necessario un approccio pragmatico. La realizzazione delle tappe di apertura del mercato che si basano sulla reciprocità dipende altresì dalle relazioni con l'UE. Questa e la Svizzera si impegnano a rilanciare la via bilaterale e, a tale scopo, dal 22 maggio 2014 sono in corso trattative su questioni istituzionali. Parallelamente continua anche il dialogo sull'accesso al mercato, tra l'altro nel settore della sicurezza alimentare. Al momento i negoziati concernenti l'accesso al mercato nel settore agricolo sono sospesi

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

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

Accanto alla Convenzione del 4 gennaio 1960¹³ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS) e all'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972¹⁴ con l'UE, attualmente la Svizzera dispone di una rete di accordi di libero

¹² RS 632.111.72

¹³ RS 0.632.31

¹⁴ RS 0.632.401

scambio con 38 partner. Finora l'accesso al mercato nel settore agricolo è stato ampiamente concesso nell'ambito dei contingenti doganali consolidati dell'OMC e al di fuori degli stessi limitatamente ai prodotti non sensibili. Tuttavia, nelle trattative con Paesi che perseguono interessi d'esportazione offensivi per i prodotti agricoli, in futuro sarà più difficile fare solo concessioni nell'ambito dei contingenti OMC esistenti. Bisogna pertanto partire dal presupposto che sia nell'ambito della negoziazione di altri accordi di libero scambio, sia in quello di un aggiornamento di accordi esistenti con partner come il Canada o il Messico, la protezione alla frontiera nel settore agricolo sarà sempre più oggetto di discussione.

2.2.4 Accordo di libero scambio USA-UE

Nel luglio 2013 USA e UE hanno intavolato negoziati per un accordo transatlantico di libero scambio (Transatlantic Trade and Investment Partnership; TTIP), che sarebbe il maggiore al mondo nel suo genere e rappresenterebbe un nuovo modello per molti trattati internazionali. I contorni di tale possibile accordo non sono però ancora noti e, pertanto, non è possibile valutarne gli effetti sull'agricoltura. È molto probabile che l'UE e gli USA ridurranno notevolmente la reciproca protezione alla frontiera anche in questo settore. Per tale motivo, un gruppo di lavoro interdipartimentale diretto dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) sta valutando le possibili conseguenze di un TTIP per la Svizzera, integrando costantemente i risultati del dialogo con entrambe le parti dei negoziati. A seconda degli sviluppi e del contenuto dei negoziati tra l'UE e gli USA dovranno essere vagliate opzioni concrete per la preservazione della competitività dell'economia svizzera e dell'attrattiva della piazza economica elvetica. Al momento, riteniamo che per la Svizzera siano possibili le tre seguenti opzioni:

1. adesione alla zona TTIP;
2. negoziati per un accordo bilaterale di libero scambio con gli USA;
3. elaborazione di soluzioni ad-hoc.

Tutte le opzioni hanno un influsso significativo sull'agricoltura svizzera. Esse devono essere considerate tempestivamente come scenari nelle riflessioni sull'evoluzione della politica agricola.

2.2.5 Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile

All'Assemblea generale dell'ONU è stato elaborato un nuovo quadro globale di riferimento per lo sviluppo sostenibile (2015–2030), adottato a settembre 2015, in sostituzione degli obiettivi di sviluppo del Millennio, scaduti a fine 2015. Contrariamente a questi ultimi, la cosiddetta Agenda 2030 dell'ONU per uno sviluppo sostenibile (Agenda 2030) ha validità universale ed è pertanto significativa anche per lo sviluppo all'interno della Svizzera. Gli sforzi verteranno altresì sulla politica agroalimentare, che andrà impostata in modo da tener conto degli obiettivi dell'Agenda 2030, sugli standard concordati sul piano internazionale, sui concetti e

sugli impegni assunti, come, ad esempio, il diritto a un'alimentazione adeguata per tutti.

2.2.6 Conclusioni

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

2.3 Iniziative popolari e mandati del Parlamento

2.3.1 Iniziative popolari

Iniziativa «Per la sicurezza alimentare»

L'iniziativa popolare federale «Per la sicurezza alimentare», depositata l'8 luglio 2014, chiede che nella Costituzione federale sia inserito un nuovo articolo 104a, allo scopo di rafforzare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. Chiede che la Confederazione adotti misure efficaci in particolare contro la perdita di terreni coltivati, incluse le superfici d'estivazione, e volte ad attuare una strategia in materia di qualità. La Confederazione dovrebbe inoltre provvedere affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura sia contenuto e affinché siano garantite la certezza del diritto e un'adeguata sicurezza degli investimenti. Il nostro Collegio riconosce l'importanza della sicurezza alimentare, ma respinge l'iniziativa poiché ritiene che in Svizzera la sicurezza alimentare sia molto elevata e i temi dell'iniziativa siano già sanciti in maniera esaustiva nella vigente Costituzione.

Iniziativa per alimenti equi

L'iniziativa popolare federale «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)», depositata il 26 novembre 2015, chiede di inserire un nuovo articolo 104a nella Costituzione federale

ed esige che la Confederazione rafforzi l'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte tutelando l'ambiente, preservando le risorse, nel rispetto degli animali e in condizioni di lavoro eque. La Confederazione è inoltre tenuta a garantire che le derrate alimentari e gli alimenti importati per animali soddisfino, per principio, questi stessi requisiti. Un ulteriore obiettivo dell'iniziativa è la riduzione costante delle ripercussioni negative del trasporto di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima. Per raggiungere tale obiettivo, alla Confederazione deve essere attribuita la competenza di emanare prescrizioni concernenti l'omologazione e la dichiarazione, di modulare i dazi all'importazione, di concludere convenzioni vincolanti sugli obiettivi con gli importatori e di promuovere la trasformazione e la commercializzazione sul piano regionale.

Il nostro Consiglio ritiene le richieste dell'iniziativa fundamentalmente legittime, ma la considera inutile e inconciliabile con gli impegni assunti dalla Svizzera sul piano internazionale. Le richieste concernenti la produzione di derrate alimentari in Svizzera sono già contemplate dalla Costituzione federale e, a livello internazionale, violano il diritto commerciale.

Iniziativa «Per la dignità degli animali da reddito agricoli (Iniziativa per vacche con le corna)»

L'iniziativa popolare federale «Per la dignità degli animali da reddito agricoli (Iniziativa per vacche con le corna)», depositata il 23 marzo 2016, chiede che l'articolo 104 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale sia completato con un'indicazione per il sostegno finanziario degli animali che portano le corna.

Iniziativa per la sovranità alimentare di Uniterre

Il 30 marzo 2016 il sindacato contadino Uniterre ha depositato l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti». Il testo dell'iniziativa riporta un fitto elenco di condizioni che ingloba gli obiettivi principali delle iniziative dell'Unione svizzera dei contadini (protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture) e del Partito dei Verdi svizzeri (pari requisiti per le derrate alimentari indigene e importate). L'iniziativa si spinge tuttavia oltre le altre due chiedendo, ad esempio, misure per aumentare la popolazione attiva nell'agricoltura, il divieto di impiegare organismi geneticamente modificati o la regolazione del volume d'importazione di derrate alimentari allo scopo di preservare e promuovere la produzione indigena.

2.3.2 Mandati del Parlamento

Di seguito vengono elencati mandati del legislatore che potrebbero avere ripercussioni sul periodo 2018–2021.

Postulato 12.3299 «Piano d'azione per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibili dei prodotti fitosanitari»

Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca ha condotto un'analisi per valutare la necessità di un Piano d'azione per la riduzione del rischio e

l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari, giungendo alla conclusione che sarebbe uno strumento adeguato per raggiungere meglio gli obiettivi. Per tale motivo, il 21 maggio 2014 il Consiglio federale si è espresso a favore dell'elaborazione di un piano d'azione, incaricando l'Amministrazione di fornirlo entro fine 2016. Nell'ambito dell'agricoltura vanno attuate ulteriori misure sotto forma di contributi per i programmi per le risorse e per l'efficienza delle risorse. Il loro finanziamento avviene nel quadro del limite di spesa «Pagamenti diretti».

Normativa sulla coesistenza nella coltivazione di OGM

In virtù dell'articolo 187d capoverso 1 LAgr, entro il 30 giugno 2016 il Consiglio federale presenta un rapporto in cui definisce una metodica per valutare l'utilità delle piante geneticamente modificate. Tale rapporto fungerà da base per una soluzione allo scadere della moratoria sulla manipolazione genetica. Il 18 dicembre 2015 abbiamo deciso di mantenere il divieto di coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM). La moratoria in vigore è prorogata fino al 2021 nel quadro della legge del 21 marzo 2003¹⁵ sull'ingegneria genetica. Inoltre, dovranno essere precisati i principi di tutela della produzione libera da OGM e della libera scelta dei consumatori (coesistenza) nonché create condizioni quadro che consentano di delimitare regioni di coltivazione per organismi geneticamente modificati.

Strategia contro le resistenze agli antibiotici

In virtù dell'articolo 187a capoverso 2 LAgr, il nostro Consiglio ha definito, d'intesa con i Cantoni e le cerchie interessate, gli obiettivi e le strategie relativi alla diagnosi e alla sorveglianza della resistenza agli antibiotici, nonché alla riduzione del loro impiego. Il 18 novembre 2015 abbiamo varato la «Strategia contro le resistenze agli antibiotici»¹⁶. Essa applica un approccio one-health e contempla otto campi d'attività e 35 diverse misure. Quelle nel settore agricolo possono essere finanziate mediante il limite di spesa «Produzione e smercio», nell'ambito di progetti sulla promozione della qualità e dello smercio, e il limite di spesa «Pagamenti diretti», sotto forma di contributi per i programmi per le risorse e per l'efficienza delle risorse.

2.3.3 Conclusioni

L'iniziativa «Per la sicurezza alimentare» è attualmente al vaglio del Parlamento. Per questa e per l'iniziativa per alimenti equi, il nostro Consiglio ha rinunciato alla presentazione di un controprogetto indiretto, poiché ritiene che non vi sia alcuna necessità d'intervento a livello di legge. Non sono nemmeno stati depositati interventi parlamentari che richiedono un adeguamento della LAgr per il periodo dei limiti di spesa 2018–2021. Diversi interventi parlamentari ci conferiscono mandati di verifica che potranno essere attuati al più presto nel periodo dei limiti di spesa successivo al prossimo. Le disposizioni legali introdotte nel quadro della Politica

¹⁵ RS 814.91

¹⁶ La strategia è consultabile sotto www.bag.admin.ch > Temi > Malattie e medicina > Resistenze agli antibiotici.

agricola 2014–2017 offrono una base sufficiente, per il periodo 2018–2021, per concretizzare i mandati del Parlamento a livello di ordinanza.

2.4 Evoluzione della politica agricola

2.4.1 Prospettive a lungo termine

Nel messaggio sulla Politica agricola 2014–2017 abbiamo fissato gli ambiti tematici strategici per l'evoluzione della politica agricola nell'orizzonte temporale 2025. Questi contemplano una visione per l'agricoltura e la filiera alimentare dal titolo «Successo con sostenibilità», che comprende i tre settori mercati, risorse e imprese¹⁷ nonché gli obiettivi da raggiungere in questi tre ambiti, considerati come valori di riferimento che forniscono delle prospettive per l'agricoltura e la filiera alimentare svizzera.

Sviluppo imprenditoriale delle aziende

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

Gli agricoltori vantano un vasto sapere negli ambiti produzione, ambiente, mercati e imprenditoria e sono quindi in grado di affrontare le sfide future partendo da una posizione di forza.

Andamento positivo dello smercio sui mercati

La filiera agroalimentare, in quanto parte di un'economia aperta, realizza un valore aggiunto più cospicuo su mercati in crescita in Svizzera e a livello d'esportazione, anche in mercati delle derrate alimentari maggiormente interconnessi a livello internazionale.

L'agricoltura genera un reddito da impresa più cospicuo sfruttando i rispettivi potenziali di mercato. I pagamenti diretti mantengono il loro carattere sussidiario e riferito in modo mirato alle prestazioni.

Produzione sostenibile e utilizzo delle risorse

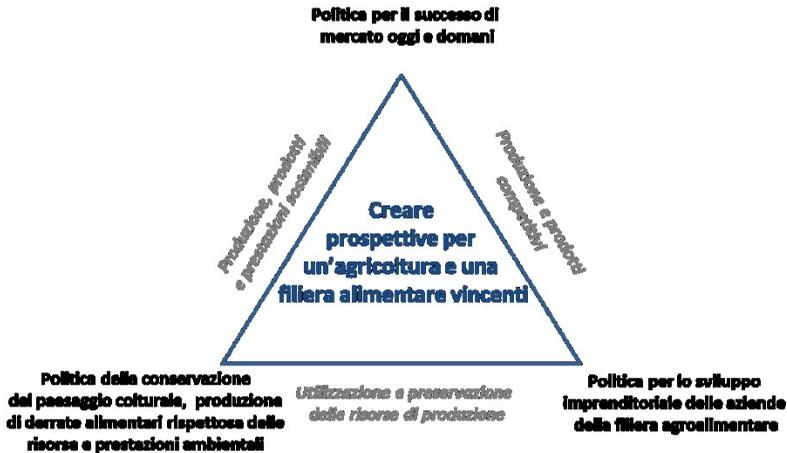
L'agricoltura riduce costantemente l'impatto ambientale, migliorando in primo luogo l'efficienza delle risorse. Contribuisce in tal modo anche alla competitività e all'attrattiva dei prodotti indigeni.

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

¹⁷ FF 2012 1757, qui 1826–1829

Figura 4

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



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

2.4.2 Evoluzione a medio termine 2022–2025

Come illustrato nelle risposte a diversi interventi parlamentari¹⁸, il Consiglio federale presenterà al Parlamento un'analisi globale dell'evoluzione della politica agricola post 2021, nella quale tratterà anche le richieste di diversi interventi parlamentari come l'aumento della competitività, l'impiego ottimale dei fondi pubblici o la produzione più rispettosa delle risorse. La decisione su eventuali adeguamenti giuridici sarà presa sulla base di tale analisi, che terrà conto anche degli sviluppi sul piano internazionale.

2.4.3 Ottimizzazioni di sistema a breve termine 2018–2021

Con la Politica agricola 2014–2017 sono entrate in vigore numerose novità di ampia portata, in particolare il sistema rivisto dei pagamenti diretti. Gli sviluppi nel raggiungimento degli obiettivi di politica agricola vengono costantemente e sistematicamente monitorati. Qualora si constatassero deviazioni dagli obiettivi e sviluppi

¹⁸ Mozione 14.3636 Joder, mozione 14.3659 Grin, postulato 14.3514 Knecht, postulato 14.3537 Noser, postulato 14.3618 Aebi.

indesiderati, questi andrebbero, in linea di principio, corretti entro il 2021 a livello di ordinanza, considerando le condizioni quadro economiche e le esperienze nell'esecuzione. Le superfici per la promozione della biodiversità (SPB) del livello qualitativo I, ad esempio, hanno superato il valore d'obiettivo, di conseguenza, da un lato il nostro Consiglio ha deciso d'introdurre misure limitative nel 2016 e, dall'altro, vengono valutate ulteriori limitazioni.

Nel periodo dei limiti di spesa 2018–2021 non è esclusa una modifica della LAg sulla base di sviluppi concreti della politica commerciale estera. Un'eventuale revisione di legge verrebbe sottoposta al Parlamento nel quadro della ratifica di un accordo corrispondente. La decisione ministeriale dell'OMC presa a Nairobi vincola la Svizzera a smantellare completamente, entro un termine transitorio di cinque anni, i contributi per l'esportazione della cosiddetta legge sul cioccolato, attualmente versati per le materie prime latte e cereali nei prodotti agricoli trasformati. Per tale motivo, intendiamo presentare al Parlamento un messaggio sulla sostituzione dei contributi per l'esportazione.

2.4.4 Obiettivi per il periodo 2018–2021

Quale riferimento per la valutazione delle prestazioni d'interesse generale vengono utilizzati gli obiettivi definiti dal Consiglio federale nel quadro del messaggio concernente l'evoluzione della Politica agricola negli anni 2014–2017¹⁹ e gli obiettivi generali di sostenibilità. Considerato che l'impostazione del sistema rivisto dei pagamenti diretti, elemento principale della Politica agricola 2014–2017, si estende su almeno otto anni e che i mezzi finanziari annui diminuiscono nel periodo in corso, gli obiettivi formulati nell'ambito della Politica agricola 2014–2017 devono essere perseguiti come obiettivi intermedi fino al 2021. Si tratta, in concreto, di scegliere adeguati valori d'obiettivo, basati su dati disponibili e determinabili statisticamente.

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

Nella tabella 4 è rappresentato lo stato attuale del raggiungimento degli obiettivi:

¹⁹ FF **2012** 1757, qui 1782

Tabella 4

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

Ambito di obiettivi	Aspetto	Stato 2007/2009	Obiettivo PA 14-17	Stato attuale 2015
Economia	Produttività del lavoro	+2,1 % p.a. ²⁰	+2,1 % p.a. ²¹	+2,0 % p.a. ²²
	Rinnovamento del capitale	30 anni	30 anni	27 anni ²³
Aspetti sociali	Reddito settoriale ²⁴	-0,7 % p.a. ²⁰	Riduzione della diminuzione dei redditi sotto lo 0,5 % p.a. ²¹	+1,0 % p.a. ²²
Garanzia dell'approvigionamento	Produzione lorda ²⁵	23 000 TJ	23 300 TJ	24 600 TJ ²⁶
	Produzione netta ²⁵	20 700 TJ	21 300 TJ	22 200 TJ ²⁶
	Superficie utilizzata a scopo agricolo in regioni con insediamenti permanenti	-1 900 ha p.a. ²⁷	Riduzione della perdita di superficie a meno di 1000 ha p.a. ²⁸	<i>n.d.</i>
Basi vitali naturali/ecologia	Efficienza dell'azoto	28 %	33 %	30 %
	Efficienza del fosforo	60 %	68 %	57 %
	Emissioni di ammoniaca ²⁹	48 700 t N	41 000 t N	47 200 t N ³⁰
	Quantità di SPB	60 000 ha SPB nella regione di pianura ³¹	65 000 ha SPB nella regione di pianura	73 000 ha SPB nella regione di pianura

²⁰ Evoluzione tra il 2000/02 e il 2008/10

²¹ Evoluzione tra il 2008/10 e il 2017

²² Evoluzione tra il 2008/10 e il 2013/15

²³ Stato media 2011/13

²⁴ Reddito da impresa netto più remunerazione dei lavoratori

²⁵ Secondo i valori rivisti del «Bilancio alimentare 08»

²⁶ Stato 2014

²⁷ Evoluzione tra il 1992/97 e il 2004/09 (cifre provvisorie)

²⁸ Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della Statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21); può essere influenzata solo parzialmente dalla politica agricola

²⁹ Strategia del Consiglio federale concernente i provvedimenti di igiene dell'aria (FF 2009 5723)

³⁰ Stato 2013 (Switzerland's Informative Inventory Report 2015 (IIR); marzo 2015)

³¹ Stato 2009

Ambito di obiettivi	Aspetto	Stato 2007/2009	Obiettivo PA 14-17	Stato attuale 2015
	Qualità delle SPB	36 % delle SPB interconnesse ³² , 27 % delle SPB con qualità ³²	50 % delle SPB interconnesse, 40 % delle SPB con qualità	71 % delle SPB interconnesse 35 % delle SPB con qualità
Paesaggio rurale	Superficie utilizzata a scopo agricolo nella regione alpestre	-1400 ha p.a. ³³	Riduzione dell'avanzamento del bosco del 20 % ³⁴	<i>n.d.</i>
Benessere degli animali	Partecipazione al programma URA ³⁵	72 % ³²	80 %	75 %

Fonti: Agroscope, UST, USC, SSAFA e UFAG

Sinergie e conflitti d'obiettivo tra i diversi ambiti devono essere opportunamente considerati. Tenuto conto del sistema di obiettivi pluridimensionale della politica agricola (multifunzionalità) e dell'interazione tra i diversi obiettivi, i miglioramenti possono essere realizzati solo in maniera graduale. In linea di massima sarebbe dunque possibile compiere maggiori progressi in singoli ambiti di obiettivi, ma solo rinunciando a perseguire contemporaneamente obiettivi in altri settori. Vanno inoltre sfruttate in maniera coerente le eventuali sinergie tra gli ambiti per i quali sono stati posti degli obiettivi.

Economia

Dai risultati economici ottenuti finora emerge un utilizzo sempre più frequente dei potenziali di miglioramento dell'efficienza esistenti. Grazie al progresso tecnico, dal 2007/2009 al 2011/2013 la produttività del lavoro ha potuto essere aumentata di circa il 2 per cento l'anno. Tale aumento può continuare a questo ritmo fino al 2017. Fino al 2013 vi sono stati sufficienti investimenti nell'agricoltura e si può partire dal presupposto che lo stock di capitale continuerà a essere rinnovato nell'arco di trent'anni circa. Un rinnovamento decisamente più rapido del capitale investito indica che vengono effettuati investimenti non necessari per il mantenimento della capacità di produzione e dell'infrastruttura.

La competitività sul piano internazionale, che sarà essenziale se si considerano le sfide che attendono l'economia svizzera, presenta ancora lacune. In quest'ambito, anche per il periodo 2018–2021 l'obiettivo continuerà pertanto a essere l'otteni-

³² Stato 2010

³³ Evoluzione tra il 1979/85 e il 1992/97; secondo i dati dell'IFN, tra il 1993-95 e il 2004-06 vi è stato un maggiore avanzamento del bosco ridimensionatosi nuovamente tra il 2004-06 e il 2009-13

³⁴ Evoluzione tra il 2004/09 e il prossimo periodo di rilevazione della Statistica delle superfici (presumibilmente 2016/21) rispetto allo sviluppo tra il 1992/97 e il 2004/09

³⁵ Valore medio per tutte le categorie di animali ponderate per unità di bestiame grosso (UBG)

mento di miglioramenti. Le semplificazioni e le misure di sgravio amministrativo a cui si punta permettono di ampliare il margine di manovra imprenditoriale e di liberare risorse per accrescere ulteriormente la redditività della produzione agricola. In vista della Politica agricola 2022–2025 si dovranno elaborare indicatori adeguati per il raggiungimento degli obiettivi in materia di competitività.

Aspetti sociali

In ambito sociale l'andamento del reddito settoriale è utilizzato come indicatore della sostenibilità sociale. Nel periodo compreso fra il 2007/09 e il 2013/15 si è registrato un leggero aumento della retribuzione del lavoro settoriale pari all'1,0 per cento l'anno. L'obiettivo di un'evoluzione del reddito settoriale può essere raggiunto se le condizioni quadro di politica economica restano stabili. Dato che l'evoluzione strutturale non accenna a rallentare, i redditi a livello di singola azienda aumentano. L'indicatore considera, nell'agricoltura, sia i lavoratori non retribuiti (manodopera familiare) sia i lavoratori retribuiti (manodopera esterna). I numerosi altri aspetti di uno sviluppo socialmente sostenibile vengono regolarmente riportati e valutati nell'ambito del resoconto sugli aspetti sociali del Rapporto agricolo dell'UFAG.

Garanzia dell'approvvigionamento

Nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento l'attenzione resta puntata, da un lato, sulla produzione netta e, dall'altro, su una produzione adeguata alla sopportabilità degli ecosistemi e sulla preservazione della disponibilità a coltivare (know how, logistica, suoli fertili, ecc.). Considerate le ottime rese nella produzione vegetale negli anni 2007 e 2009, accrescendo ulteriormente l'efficienza, entro il 2017 si può prevedere un aumento di 600 terajoule. Visto che la superficie agricola utile è in costante calo, il raggiungimento degli obiettivi della Politica agricola 2014–2017 entro il 2021 resta comunque un'enorme sfida per l'agricoltura. Potrebbe rivelarsi particolarmente difficile, a seconda dello sviluppo demografico ed economico, contenere la perdita di superfici in regioni con insediamenti permanenti a meno di 1000 ettari all'anno.

La quantità e la qualità dei terreni agricoli hanno un ruolo fondamentale per la sicurezza alimentare. Tuttavia, mentre la qualità del suolo sottostà a norme rigide nell'ambito della legislazione sulla protezione dell'ambiente, la preservazione della quantità di terreni agricoli di buona qualità è stata finora trascurata, causando problemi ben noti quali la sigillatura del suolo e l'urbanizzazione incontrollata. Il miglioramento della protezione della superficie coltiva e il rafforzamento delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) sono quindi tematiche centrali anche nell'ambito della pianificazione del territorio.

Con la seconda tappa di revisione della legge del 22 giugno 1979³⁶ sulla pianificazione del territorio sottoposta a consultazione³⁷ nella primavera 2015, il Consiglio federale prevede di potenziare ulteriormente la protezione delle terre coltivate, applicando gli strumenti della pianificazione del territorio, e di precisare le norme

³⁶ RS 700

³⁷ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DATEC > Seconda tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)

sull'attività edilizia al di fuori delle zone edificabili. I Cantoni chiedono tuttavia una sospensione di questa seconda tappa di revisione, affinché possano concentrarsi sull'attuazione della prima, date le risorse limitate. Siccome, però, la popolazione attribuisce elevata priorità alla protezione delle terre coltivate, questo tema deve essere affrontato senza indugio. Il 17 febbraio 2016, abbiamo proposto di accogliere il postulato 15.4088 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale («Relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e le altre esigenze di salvaguardia»). Le richieste del postulato devono essere adempiute anche mediante la rielaborazione e il potenziamento del piano settoriale delle SAC. A tale scopo sono previste, approssimativamente, tre fasi di lavoro. Nella prima fase un gruppo di esperti, guidato da una persona esterna, elaborerà, sulla base dei punti deboli e forti dell'attuale piano settoriale delle SAC, diverse possibilità di miglioramento della protezione dei terreni coltivati dal profilo sia qualitativo sia quantitativo, e formulerà raccomandazioni per la revisione e il potenziamento del piano settoriale delle SAC. Ciò comprende anche riflessioni sui vantaggi e sugli svantaggi di un obbligo di compensazione sancito dal diritto federale in caso di utilizzo di superfici per l'avvicendamento delle colture, sulla relazione tra la protezione dei terreni coltivati e le altre esigenze di salvaguardia e sulla questione dell'inserimento a livello di legge della protezione dei terreni coltivati. Nella seconda fase saranno elaborati elementi concreti di un piano settoriale delle SAC al passo con i tempi. Durante la terza fase (2017–2018), sarà avviata una consultazione tra i Cantoni e le cerchie interessate. Il varo del piano settoriale rivisto da parte del Consiglio federale è previsto per il 2018.

Basi vitali naturali / ecologia

Nell'ambito delle basi vitali naturali, gli obiettivi intermedi quantificati della politica agricola, ovvero «SPB nella regione di pianura» e «quota di superfici interconnesse», hanno già potuto essere raggiunti; il secondo obiettivo qualitativo, ovvero «quota delle SPB con qualità», verrà probabilmente raggiunto entro il 2017. Le uscite per i contributi per la biodiversità 2015 hanno superato di oltre un quarto quelle previste nel messaggio sulla Politica agricola 2014–2017. Per tali motivi, per il periodo dei limiti di spesa 2018–2021, le uscite per la biodiversità non dovranno oltrepassare il livello stimato per il 2016 (400 mio. fr.). Una delle sfide consiste nel collocare le SPB in luoghi che presentano un potenziale per una pregiata biodiversità.

L'incremento dell'efficienza dell'azoto e del fosforo, rispettivamente al 33 e al 68 per cento, si traduce in una riduzione delle relative eccedenze a 95 000 e a 4000 tonnellate. Ciò, però, partendo dal presupposto che saranno raggiunti gli obiettivi nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento. In tal modo diminuirebbero le perdite di ammoniaca e nitrati, nocive per l'ambiente, e si utilizzerebbe con maggior parsimonia il fosforo, che è una risorsa esauribile.

Rispetto allo stato delle eccedenze di azoto nel 2007/2009, fino al 2010/2012 non si è registrata alcuna riduzione e un calo da 115 000 a 95 000 tonnellate resta un obiettivo ambizioso anche per il 2021. Un quadro simile si delinea anche per le eccedenze di fosforo e le emissioni di ammoniaca. Queste ultime dipendono dal numero di animali da reddito detenuti e dalla tecnica di produzione. Per questo motivo sono necessari ulteriori provvedimenti volti ad aumentare l'efficienza delle risorse e a

ridurre le emissioni di ammoniaca. I programmi esistenti e futuri nel quadro dei contributi temporanei per l'efficienza delle risorse contribuiranno a compiere progressi in questo ambito. Inoltre è necessario assicurarsi, mediante misure adeguate, che vengano mantenuti gli effetti positivi dei programmi in scadenza nel 2020. Ciò potrebbe essere garantito sancendo giuridicamente nella PER l'utilizzo della rispettiva tecnica come buona pratica agricola una volta terminata la promozione. Affinché gli addetti ai lavori possano contare su condizioni quadro stabili e prevedibili, sono necessari una comunicazione tempestiva e termini transitori adeguati.

Paesaggio rurale

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

Benessere degli animali

La partecipazione ai programmi per il benessere degli animali «sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi delle esigenze degli animali» (SSRA) e «uscita regolare all'aperto» (URA) è nuovamente aumentata. Per quanto riguarda il programma URA, considerata la partecipazione nel 2014, si può prevedere, nella media di tutte le categorie di animali, che l'obiettivo sarà raggiunto entro il 2017.

Conclusioni

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

2.4.5 Ambiti tematici per gli anni 2018–2021

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

Sviluppo imprenditoriale delle aziende

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

Andamento positivo dello smercio sui mercati

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

Produzione sostenibile e utilizzo delle risorse

- Potenziare le forme di produzione sostenibili e l'efficienza delle risorse: è necessario sfruttare il potenziale di ottimizzazione in modo da rafforzare la sostenibilità a lungo termine della produzione tenendo conto della sopportabilità degli ecosistemi, nonché migliorare ulteriormente l'efficienza delle ri-

orse e raggiungere gli obiettivi intermedi. A tale scopo si valuta, in particolare, l'efficacia dei contributi per i sistemi di produzione e l'efficienza delle risorse nonché degli aiuti agli investimenti e, là dove necessario, la si ottimizza. In tale contesto si inseriscono altresì misure di riduzione delle perdite alimentari (food waste).

- Nella strategia sul clima per l'agricoltura del 31 maggio 2011³⁸ sono stati individuati diversi campi d'intervento per ridurre i gas a effetto serra e migliorare la capacità d'adattamento in vista dei cambiamenti climatici. Il piano d'azione del Consiglio federale per l'adattamento ai cambiamenti climatici include sei pacchetti di misure per l'agricoltura. I campi d'intervento e i pacchetti di misure devono essere considerati nell'ottimizzazione delle ordinanze.
- In considerazione dei cambiamenti climatici, della costante crescita demografica e della domanda di derrate alimentari di alta qualità e sostenibili, la selezione vegetale acquisirà sempre più importanza. Nei prossimi decenni andranno selezionate piante adeguate alle sfide future. In situazioni climatiche estreme, e malgrado l'insorgere di nuove malattie e la presenza di organismi nocivi, tali piante dovranno garantire una resa elevata e qualitativamente sicura e rispondere alle esigenze del mercato e dei consumatori. Per accelerare i progressi della selezione, tuttavia, gli investimenti statali della Svizzera nella selezione di nuove varietà vegetali, sono relativamente esigui, soprattutto rispetto a quelli dei Paesi vicini³⁹. Effettuati da Agroscope, essi ammontano a 4 milioni di franchi l'anno, ovvero allo 0,1 per cento del valore annuo della produzione vegetale. Nel dicembre 2015 l'UFAG ha pubblicato la Strategia di omologazione Svizzera 2050⁴⁰. Nel 2017 seguirà un piano di misure per indicare come potenziare la selezione vegetale e orientarla meglio alle esigenze e alle sfide della filiera agroalimentare.
- Potenziare le sinergie nei settori della biodiversità e della produzione di derrate alimentari: il Consiglio federale sta elaborando un piano d'azione relativo alla Strategia biodiversità. Nel settore agricolo si punta principalmente a raggiungere gli obiettivi di biodiversità, riducendo al minimo i conflitti d'obiettivo tra la produzione di derrate alimentari e la fornitura di prestazioni a favore della biodiversità.
- Ridurre il rischio nel settore dei prodotti fitosanitari e degli antibiotici: nel settore dei prodotti fitosanitari lo sviluppo di un piano d'azione dovrebbe contribuire all'ulteriore riduzione del rischio e all'utilizzo sostenibile di tali prodotti in Svizzera; per quanto concerne gli antibiotici, la rispettiva strategia della Confederazione mira a ridurre lo sviluppo e la diffusione di resistenze agli antibiotici e a mantenere l'efficacia di quelli attualmente di largo

³⁸ La Strategia sul clima per l'agricoltura è consultabile sotto www.blw.admin.ch > Temi > Sostenibilità > Ecologia > Cambiamento climatico.

³⁹ Walter, A., Studer, B., Hund, A., Grieder, C., Last, L. und Keller, B., (2014): Bericht Umfeldanalyse zur Schweizer Pflanzenzüchtung für die Strategie Pflanzenzüchtung Schweiz, PF Zurigo.

⁴⁰ La Strategia di omologazione Svizzera 2050 è consultabile sotto www.blw.admin.ch > Temi > Varietà vegetali, selezione, risorse genetiche > Selezione vegetale (in tedesco).

uso. Nell'ottimizzare le ordinanze andranno tenute in considerazione le misure concernenti l'ambito di responsabilità della politica agricola.

Le cerchie interessate potranno esprimersi probabilmente nel primo semestre 2017 in merito alle modifiche d'ordinanza proposte, che dovrebbero entrare in vigore assieme ai limiti di spesa agricoli 2018–2021.

3 Limiti di spesa richiesti per gli anni 2018–2021

3.1 Considerazione della situazione economica

In materia di politica dei redditi agricoli, l'articolo 5 capoverso 3 LAgr prescrive che sia tenuto conto degli altri settori dell'economia, della situazione economica della popolazione che non opera nell'agricoltura e della situazione delle finanze federali.

Al numero 2.1 è riportata una breve panoramica dell'evoluzione a medio termine delle condizioni quadro. Il forte apprezzamento del franco svizzero in seguito alla soppressione del cambio minimo con l'euro ha rallentato considerevolmente lo sviluppo congiunturale in Svizzera nel primo semestre 2015. Nonostante un lieve miglioramento della situazione sul fronte dei cambi a settembre, la crescita economica è risultata modesta anche nel secondo semestre 2015. La SECO stima il tasso di crescita reale del PIL per il 2015 allo 0,9 per cento. L'apprezzamento del franco a metà gennaio e la dinamica leggermente rallentata del commercio mondiale si ripercuotono negativamente soprattutto sulle esportazioni di merci e servizi. Tale constatazione vale anche per le aziende esportatrici nel settore dell'industria alimentare. Di conseguenza, per imporsi sui mercati interni ed esteri l'agricoltura e la filiera alimentare dovranno migliorare ulteriormente la loro competitività anche nel prossimo periodo dei limiti di spesa.

Secondo le stime del gruppo di esperti in materia di previsioni congiunturali della Confederazione del marzo 2016 e i valori di riferimento del Consiglio federale per la pianificazione finanziaria 2018–2020 del dicembre 2015 (cfr. tab. 5), la ripresa dell'economia sarà lenta anche quest'anno e l'anno prossimo e solo a partire dal 2018 saranno nuovamente raggiunti tassi di crescita corrispondenti al potenziale. Inoltre, il rincaro annuo per il periodo 2016–2018 è stato ancora una volta corretto al ribasso.

Tabella 5

Valori di riferimento economici 2016–2020

in %	2016		2017		2018	2019	2020
	17.3.16	Rev.	17.3.16	Rev.	15.12.15	15.12.15	15.12.15
Crescita del PIL							
reale	1,4	–0,1	1,8	–0,1	2,0	1,7	1,7
Rincaro annuo							
IPC	–0,6	–0,5	0,2	0,0	0,6	0,8	1,0

3.2 **Condizioni quadro di politica finanziaria e Programma di stabilizzazione 2017–2019**

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

Se il Piano finanziario 2016–2018 del 20 agosto 2014⁴¹ presentava ancora eccedenze strutturali in crescita, la situazione ora è decisamente peggiorata. Il Preventivo 2016⁴² adottato dall'Assemblea federale prevede nel bilancio ordinario addirittura un deficit di circa 500 milioni; le prescrizioni del freno all'indebitamento sono però rispettate, con una riserva di circa 100 milioni.

Il Piano finanziario di legislatura per gli anni 2017–2019⁴³, varato a gennaio 2016, indica un netto peggioramento della situazione del bilancio: a causa, in particolare, della minore crescita economica e del franco forte, le entrate fiscali sono decisamente inferiori al previsto. Onde poter rispettare le prescrizioni del freno all'indebitamento anche nel Piano finanziario di legislatura, il nostro Collegio ha pertanto deciso, già nell'estate 2015, di elaborare un programma di stabilizzazione teso a sgravare il bilancio di un importo che potrebbe ammontare anche a 1 miliardo di franchi l'anno. La consultazione sul Programma di stabilizzazione 2017–2019 si è conclusa il 18 marzo 2016⁴⁴. L'agricoltura dovrà contribuire al volume di sgravio nella misura di 72-96 milioni di franchi circa l'anno. Le misure previste sono già considerate nel presente rapporto e nelle cifre ivi contemplate.

Nel febbraio 2016 abbiamo preso atto del Consuntivo 2015. Per il 2015 il bilancio della Confederazione presenta un'eccedenza ordinaria pari a 2,3 miliardi di franchi⁴⁵. Il miglioramento rispetto ai 0,4 miliardi messi a preventivo è riconducibile, in primo luogo, a resti di credito di 1,9 miliardi (2,8%), superiori alla media decennale di quasi l'1 per cento. Tali resti di credito di oltre 1 miliardo sono dettati, fondamentalmente, dall'attuale contesto economico (minori spese di 0,5 mia. per gli interessi passivi e di 0,4 mia. per le prestazioni alle assicurazioni sociali dipendenti dall'evoluzione dell'IVA). Per quanto concerne le entrate, è stato raggiunto il valore a preventivo (+54 mio.), grazie a due effetti contrastanti: da un lato, le entrate dell'imposta sul valore aggiunto sono state inferiori di 1,3 miliardi rispetto al preventivo a causa del franco forte e del rallentamento dello sviluppo economico; dall'altro, in un contesto di interessi negativi, un rimborso dell'imposta preventiva

⁴¹ Il Piano finanziario 2016–2018 è consultabile sotto www.efv.admin.ch > Temi > Rendiconto finanziario > Piani finanziari

⁴² Il Preventivo 2016 è consultabile sotto www.efv.admin.ch > Temi > Rendiconto finanziario > Preventivo

⁴³ Il Piano finanziario di legislatura per gli anni 2017–2019 è consultabile sotto www.efv.admin.ch > Temi > Rendiconto finanziario > Piani finanziari

⁴⁴ La documentazione per la consultazione sul Programma di stabilizzazione 2017–2019 è consultabile sotto www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFF.

⁴⁵ Il Consuntivo 2015 è consultabile sotto www.efv.admin.ch > Temi > Rendiconto finanziario > Consuntivi

non è proficuo per le aziende e, di conseguenza, ciò ha comportato maggiori entrate in misura corrispondente.

Nella sua analisi della situazione dal profilo politico-finanziario del febbraio 2016, il nostro Consiglio, tenendo conto del Consuntivo 2015, è partito dal presupposto che le prospettive di bilancio saranno leggermente migliori rispetto al Piano finanziario di legislatura 2017–2019. Per il Preventivo 2017, pertanto, prevede un'esigua eccedenza strutturale pari a 50 milioni di franchi. Negli anni successivi, 2018 e 2019, nonostante il Programma di stabilizzazione 2017–2019, i disavanzi si attesteranno comunque a circa 500 milioni l'anno. Inoltre, vi è il rischio di un aumento delle spese a causa di progetti pendenti che, fino al 2019, potrebbero salire a oltre 1 miliardo. Questa maggiore spesa potrebbe più che raddoppiare se, a giugno 2016, venisse accolta l'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti (iniziativa della vacca da mungere)».

Considerato quanto esposto, i limiti di spesa agricoli richiesti costituiscono un tetto massimo, il cui finanziamento sarà possibile unicamente in caso di evoluzione positiva delle finanze federali. Qualora nei prossimi anni si rendessero necessarie ulteriori misure di risparmio per il rispetto del freno all'indebitamento, molto probabilmente saranno toccati anche i limiti di spesa agricoli.

Nella tabella 6 è riportata la modalità di ripartizione delle prescrizioni del programma di stabilizzazione all'interno dei limiti di spesa agricoli. Le ripercussioni sono illustrate nei singoli limiti di spesa.

Tabella 6

Riduzioni dettate dal Programma di stabilizzazione 2017–2019
(in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)

Limiti di spesa / contributi interessati	2017	2018	2019	2020	2021
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	10,2	22,3	22,7	22,7	22,7
– Contributi per miglioramenti strutturali	3,0	11,0	11,0	11,0	11,0
– Crediti di investimento	7,2	11,3	11,7	11,7	11,7
Produzione e smercio	2,5	2,5	5,0	5,0	5,0
Promozione dello smercio	2,5	2,5	5,0	5,0	5,0
Pagamenti diretti	61,9	59,8	68,7	68,7	68,7
Volume di risparmio totale	74,6	84,6	96,3	96,3	96,3

3.3 Panoramica dei limiti di spesa

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

Tabella 7

Limiti di spesa 2018–2021 in sintesi

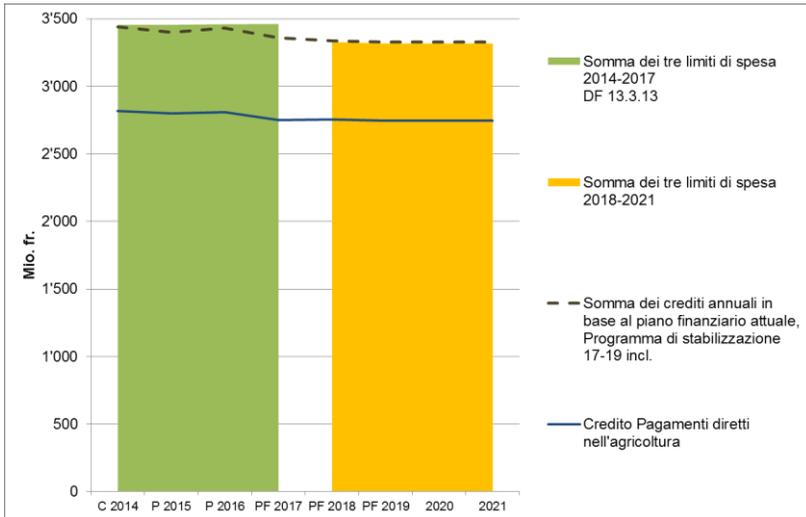
(in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	563
Produzione e smercio	434,1	434,2	431,7	431,7	432,2	1 730
Pagamenti diretti	2 809,0	2 752,8	2 744,0	2 744,0	2 744,0	10 985
Totale	3 411,6	3 328,1	3 316,3	3 316,3	3 316,8	13 278

Con i limiti di spesa proposti (cfr. tab. 7) le sovvenzioni in ambito agricolo ammontano mediamente a 3 320 milioni di franchi l'anno. Applicando le misure del Programma di stabilizzazione 2017–2019, nel periodo 2016–2021 le spese diminuiranno nominalmente dello 0,6 per cento in media all'anno. Considerato un rincaro medio dello 0,7 per cento in tale periodo (cfr. tab. 5), il calo reale ammonta in media all'1,3 per cento l'anno.

I limiti di spesa 2018–2021 proposti presentano uscite della Confederazione inferiori a quelle del precedente periodo 2014–2017 (cfr. tab. 8). La differenza ammonta a 514 milioni di franchi, ovvero al 3,7 per cento, pari a 129 milioni di franchi in media l'anno. È stata tenuta in considerazione l'esclusione dei crediti «Amministrazione sostegno del prezzo del latte» e «Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne» dal limite di spesa «Produzione e smercio» 2018–2021 (9,6 mio. l'anno, ossia un totale di 38 mio. fr.). La differenza rispetto ai limiti di spesa in corso è riconducibile, in gran parte, alle misure previste del Programma di stabilizzazione 2017–2019, cui si aggiunge il taglio trasversale (correzione del rincaro), che già nel 2015 comporta una riduzione di fondi di 30 milioni l'anno nel settore del miglioramento delle basi di produzione, che non era ancora stata considerata nei precedenti limiti di spesa. Nel quadro del dibattito sul Preventivo 2016, il Parlamento ha escluso da tale riduzione i pagamenti diretti nell'ambito dei quali la correzione del rincaro sarebbe stata di ulteriori 60 milioni circa.

Figura 5

Limiti di spesa agricoli e attuale pianificazione finanziaria della Confederazione



Fonti: Consuntivo, Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)

Nel limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» diminuiscono i fondi nel periodo in corso 2014–2017. Nel 2015 e nel 2016, la correzione del rincaro nel settore agricolo è stata attuata soprattutto in relazione alla voce senza effetto diretto sui redditi «Crediti di investimento», comportando una riduzione di circa 30 milioni di franchi dei fondi annuali di 47 milioni previsti nel decreto federale del 13 marzo 2013⁴⁶. Con il Programma di stabilizzazione 2017–2019 saranno ridotti ulteriormente gli aiuti agli investimenti. L'incremento annuo del fondo di rotazione dei crediti di investimento (stato fine 2015: 2,53 mia. fr.) sarà ridotto a 2 milioni di franchi circa e i contributi per i miglioramenti strutturali saranno mantenuti al livello di 88 milioni di franchi (–11 %).

Nel settore «Produzione e smercio» aumentano i fondi per la promozione dello smercio nel limite di spesa corrente. A partire dal 2019 questo credito sarà mantenuto costante sul livello medio 2014–2017. Il limite di spesa «Produzione e smercio» sarà quindi inferiore rispetto al periodo precedente poiché, a partire dal 2018, non saranno più contemplati due crediti per le spese amministrative esistenti finora (cfr. n. 3.4), dal valore annuale complessivo di circa 10 milioni di franchi.

Per i pagamenti diretti, i fondi annui diminuiscono di circa 68 milioni di franchi. Tale riduzione è da ricondurre al Programma di stabilizzazione 2017–2019. Nel nuovo periodo dei limiti di spesa devono essere stanziati quasi 2,75 miliardi di

⁴⁶ FF 2014 5363

franchi l'anno. Per raggiungere gli obiettivi di politica agricola (cfr. n. 2.4.4) nel settore delle prestazioni d'interesse generale, a partire dal 2018 dovranno essere esaminate, ed eventualmente adeguate, le aliquote e le misure dei pagamenti diretti. Bisognerà pertanto prevedere trasferimenti all'interno dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni. Tali trasferimenti vengono presentati al numero 3.4.3.

Tabella 8

Confronto con i limiti di spesa 2014–2017

Limite di spesa (in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)	2014–2017 ⁴⁷		2018–2021	
	Totale	Ø annua	Totale	Ø annua
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	798	199,5	563	140,8
Produzione e smercio	1 776	444	1 730	432,5
Pagamenti diretti	11 256	2 814	10 985	2 746,3
Totale	13 830	3 457,5	13 278	3 319,5

La portata delle prestazioni multifunzionali dell'agricoltura non è dettata solo dai contributi federali nei limiti di spesa e dalla protezione alla frontiera, bensì anche dal contesto di mercato. Presupposto un determinato importo delle sovvenzioni, a seconda del contesto di mercato vengono fornite più o meno prestazioni d'interesse generale. Se i prezzi sono alti, ad esempio, il mercato concorre maggiormente alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale rispetto a quando sono bassi.

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

3.4 Struttura dei limiti di spesa

Il presente decreto federale contempla solo gli importi totali di ciascuno dei tre limiti di spesa per gli anni 2018–2021. Le indicazioni sulla ripartizione dei fondi, all'interno dei limiti di spesa, tra i singoli crediti e sui diversi anni non sono oggetto del presente decreto. Al fine di consentire una valutazione politica accurata delle proposte, nel presente capitolo si spiega la struttura dei singoli limiti di spesa e si indica quali modifiche delle disposizioni d'esecuzione sono previste per questo

⁴⁷ I Consuntivi 2014 e 2015, il Preventivo 2016 (decreto federale) e il Piano finanziario di legislatura 2017–2019 (compreso il Programma di stabilizzazione 2017–2019) sono consultabili sotto www.efv.admin.ch > Documentazione.

periodo. Tali informazioni consentono di individuare il modo in cui il Consiglio federale intende ripartire i mezzi finanziari tra i diversi strumenti di politica agricola. Nel quadro del processo annuale correlato al preventivo, mediante l'approvazione il Parlamento stabilisce definitivamente come verranno impiegati i fondi.

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

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

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

Tabella 9

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

(in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Misure sociali collaterali	2,8	0,4	0,4	0,4	0,4	1,6
Contributi per i miglioramenti strutturali	99,0	88,0	88,0	88,0	88,0	352,0
Crediti di investimento	16,5	2,4	2,0	2,0	2,0	8,4
Coltivazione di piante e allevamento di animali	38,6	38,6	38,6	38,6	38,6	154,3
Consulenza	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	46,6
Totale	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	563

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 cessazione anticipata dell'attività. Negli anni scorsi, i mezzi finanziari disponibili per tali misure non sono stati esauriti. La scarsa domanda è dovuta anche al bassissimo livello dei tassi d'interesse. Secondo l'articolo 86a capoverso 3 LAgr, gli aiuti per la riqualificazione saranno versati al più tardi sino alla fine del 2019. Per gli anni dal 2017 al 2019 sono pertanto attesi soltanto pochi versamenti. Partendo dal presupposto che le condizioni quadro della politica agricola rimarranno relativamente stabili, si può prevedere che il fabbisogno sarà esiguo anche in futuro. I fondi non utilizzati saranno impiegati per il cofinanziamento dei sistemi d'informazione sull'agricoltura.

Contributi per i miglioramenti strutturali

I contributi per i miglioramenti strutturali sono concessi a favore delle infrastrutture di base necessarie all'agricoltura, ossia allacciamenti a strade agricole, acqua, elettricità, teleferiche, eccetera. 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 in quella di montagna, la costruzione o la trasformazione di edifici rurali per animali che consumano foraggio grezzo e, nella regione di montagna, le costruzioni collettive e gli edifici delle piccole aziende artigianali per la trasformazione, lo stoccaggio e la commercializzazione di prodotti regionali. Considerati gli sviluppi nelle aree rurali, l'adeguato ampliamento e la conservazione delle infrastrutture di base acquisiscono notevole importanza per l'agricoltura. Vi è una domanda crescente di sostegno a progetti di sviluppo regionale e di promozione di prodotti indigeni e regionali ai sensi dell'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr. Tali progetti intersettoriali aumentano il valore aggiunto nell'agricoltura e rafforzano la collaborazione tra l'agricoltura e i settori affini, quali la piccola industria artigianale locale, il turismo e la selvicoltura. Onde promuovere la competitività delle aziende in virtù dell'articolo 93 capoverso 1 lettera e LAgr, dal 2014 è possibile sostenere anche iniziative collettive di produttori volte a ridurre i costi di produzione. Nei prossimi anni bisognerà sviluppare ulteriormente tale strumento di promozione, poiché consente spesso di ridurre anche il carico di lavoro per le singole aziende. Nell'ambito dei provvedimenti individuali va inoltre attribuita maggiore importanza alla redditività a lungo termine dei progetti. Al fine di ridurre le emissioni di ammoniaca nelle stalle, oltre agli aiuti agli investimenti forfettari per unità di bestiame grosso (UBG) è prevista la concessione di un supplemento per la costruzione di stalle a basse emissioni, a condizione che possano essere colmate le lacune ancora esistenti a livello di ricerca e sviluppate soluzioni adeguate alla pratica. Nell'ambito del Programma di stabilizzazione 2017–2019, dopo il periodo 2014–2017 i fondi della Confederazione per i contributi per i miglioramenti strutturali saranno ridotti nuovamente al livello del periodo 2008–2013. Trattandosi di un compito comune di Confederazione e Cantoni, anche per questi ultimi vi sarà uno sgravio di 11 milioni di franchi, ma l'agricoltura disporrà di 22 milioni di franchi in meno l'anno per investimenti nelle infrastrutture di base.

Crediti di investimento

I crediti di investimento sono mutui esenti da interessi, destinati prevalentemente a provvedimenti individuali. Essi sono finalizzati in primo luogo a migliorare le condizioni di produzione agricola e le basi di gestione, tenendo conto degli interessi correlati al benessere degli animali e alla protezione delle acque, ma possono anche servire al cofinanziamento di provvedimenti edili volti a diversificare l'attività nei settori affini all'agricoltura. Con i crediti di investimento si sostengono anche costruzioni collettive, la realizzazione di installazioni e l'acquisto di macchinari da parte dei produttori nel quadro di misure collettive di solidarietà, nonché piccole

aziende artigianali comprendenti almeno il primo livello di trasformazione; essi consentono di garantire o migliorare il potenziale di valore aggiunto nelle aree rurali. Tramite tali crediti si finanziano altresì installazioni per la produzione di energia rinnovabile da biomassa. Con il mutamento strutturale si renderanno necessari ulteriori adeguamenti. Sulla base di tale situazione e dell'ampliamento delle forme di sostegno deciso dal Parlamento nel quadro della Politica agricola 2014–2017 bisogna prevedere che i crediti di investimento richiesti continueranno a superare i fondi disponibili.

I crediti di investimento sono amministrati tramite un fondo di rotazione, dotato di circa 2,53 miliardi di franchi (stato fine 2015). Gli importi rimborsati consentono ai Cantoni di concedere nuovi mutui per un importo di circa 280 milioni di franchi l'anno. Onde garantire la continuità nei restanti crediti del preventivo agricolo e ottemperare alle prescrizioni di risparmio, considerata l'elasticità del fondo di rotazione, nel 2015 i mezzi finanziari per i crediti di investimento sono stati ridotti da 47 milioni (secondo il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014–2017) a 15,3 milioni di franchi. Per ottemperare alle prescrizioni di risparmio del Programma di stabilizzazione 2017–2019, nei prossimi anni i pagamenti nel fondo di rotazione saranno limitati a circa 2 milioni di franchi l'anno. Onde evitare liste d'attesa per il trattamento delle richieste, problemi di liquidità nei pagamenti e finanziamenti con crediti di investimento ridotti e per esercitare maggiore pressione a realizzare progetti d'investimento convenienti e redditizi, per i nuovi crediti di investimento occorre ridurre i termini massimi per il rimborso. Così facendo, per poter attestare la sopportabilità del progetto, questo dovrà essere più redditizio. Contemporaneamente, sarà promosso lo sdebitamento delle aziende e verrà migliorata la disponibilità di mezzi finanziari nel fondo di rotazione.

Coltivazione di piante e allevamento di animali

Alla voce «Coltivazione di piante e allevamento di animali» la Confederazione promuove, con 38,6 milioni di franchi l'anno, l'allevamento di animali da reddito e l'attuazione del Piano d'azione nazionale «Risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura», ma non la coltivazione delle piante.

Il 90 per cento circa dei fondi nel settore dell'allevamento di animali viene utilizzato per provvedimenti di miglioramento delle basi, come la tenuta del libro genealogico, l'esecuzione di esami funzionali e la conservazione delle razze svizzere, che consentono di selezionare animali da allevamento e da reddito sani, redditizi, resistenti e adatti alle condizioni naturali del Paese. L'esame funzionale e la stima dei valori genetici sono le basi per una produzione di derrate alimentari di origine animale sostenibile e adeguata alle condizioni locali.

Nell'obiettivo di garantire a lungo termine l'alimentazione a base vegetale, nell'ambito dell'ordinanza del 28 ottobre 2015⁴⁸ concernente la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura vengono inventariate, conservate, descritte e messe a disposizione per un utilizzo sostenibile le varietà locali svizzere. I fondi federali vengono utilizzati principalmente per la

48 RS 916.181

preservazione della diversità dell'importante patrimonio genetico delle varietà locali, anche in vista di un loro impiego nella selezione di nuove varietà adeguate. Per assicurare a lungo termine le piante utili si deve anche continuare a coltivarle. Per tale motivo, parte dei fondi è impiegata per sostenere l'utilizzo sostenibile di vecchie varietà.

Considerate le sfide che l'agricoltura dovrà affrontare in futuro, la selezione vegetale svolge un ruolo fondamentale e strategico. Un'agricoltura redditizia a lungo termine, parsimoniosa nello sfruttamento delle risorse e rispettosa dell'ambiente è possibile solo con varietà vegetali adeguate alle esigenze e alle condizioni elvetiche. La strategia pubblicata nel 2015 dall'UFAG mira a potenziare e a orientare meglio la selezione vegetale alle esigenze e alle sfide dell'agricoltura e della filiera alimentare.

Consulenza

L'obiettivo della consulenza agricola è seguire le persone attive nel primario nell'esercizio della loro attività professionale e sostenerle nella formazione professionale continua. La consulenza è parte del sistema agricolo d'innovazione e conoscenza (LIWIS) nonché l'anello di congiunzione tra ricerca e pratica che coniuga le conoscenze scientifiche con le esperienze pratiche. La Confederazione la promuove erogando aiuti finanziari alla Centrale di consulenza agricola AGRIDEA, a servizi di consulenza interregionali attivi in ambiti specifici (p.es. apicoltura, pollame, economia alpestre) e a favore degli accertamenti preliminari relativi a iniziative collettive di progetto. Inoltre, può sostenere in maniera speciale particolari idee innovative, mettendo direttamente a concorso progetti di consulenza e concedendo aiuti finanziari per domande di contributo. La consulenza diretta rivolta alle famiglie contadine è di competenza dei Cantoni. A partire dal Preventivo 2016, la Confederazione mette a disposizione della consulenza 11,6 milioni di franchi l'anno in base a una correzione del rincaro di meno 3 per cento.

3.4.2 Limite di spesa per la produzione e lo smercio

Alla voce «Produzione e smercio» dei limiti di spesa 2014–2017, i fondi per la promozione della qualità e dello smercio aumentano di 7,5 milioni, raggiungendo quota 67,5 milioni di franchi. A partire dal 2019 tale credito rimarrà costante al livello più basso del Preventivo 2015, ovvero 65 milioni.

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

Tabella 10

Limite di spesa per la produzione e lo smercio

(in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Promozione della qualità e dello smercio	67,5	67,5	65,0	65,0	65,0	262,5
Economia lattiera ¹	293,0	293,0	293,0	293,0	293,0	1172,0
Produzione animale ²	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	23,8
Produzione vegetale	67,7	67,8	67,8	67,8	68,3	271,5
Totale	434,1	434,2	431,7	431,7	432,2	1730

¹ Amministrazione sostegno del prezzo del latte non più contemplata nel Preventivo 2016, poiché dal 2017 tali fondi saranno trasferiti nel preventivo globale dell'UFAG.

² Indennizzi a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne non più contemplati nel Preventivo 2016, poiché dal 2017 tali fondi saranno trasferiti nel preventivo globale dell'UFAG.

Promozione della qualità e dello smercio

Considerata la progressiva integrazione del mercato agricolo svizzero in quelli internazionali, per il settore primario elvetico è sempre più importante riuscire a ottenere il maggior ricavo possibile dalla vendita dei propri prodotti. Per tale motivo, la Confederazione incentiva la promozione della qualità e dello smercio e si assume una parte dei costi computabili. Data l'importanza strategica di tali misure, i fondi per quelle attuate finora nel settore della promozione della qualità e della sostenibilità secondo l'articolo 11 LAg e della promozione dello smercio secondo l'articolo 12 LAg vengono mantenuti al livello del limite di spesa 2014–2017. Per il periodo 2018–2021, nel credito «Promozione della qualità e dello smercio» vanno pertanto iscritti circa 65 milioni di franchi l'anno. La riduzione, a partire dal 2019, di 2,5 milioni di franchi rispetto al 2018 deve essere attuata con misure adeguate, come ad esempio un taglio uniforme degli aiuti finanziari o una riduzione della quota di cofinanziamento della Confederazione. La modalità di attuazione è di competenza dell'UFAG e tiene conto dei risultati della valutazione esterna della promozione dello smercio di prodotti agricoli⁴⁹.

Economia lattiera

A sostegno del mercato lattiero vengono applicati due strumenti: il supplemento per il latte trasformato in formaggio, il cui scopo è quello di compensare nella misura maggiore possibile la diversa protezione alla frontiera tra il mercato caseario liberalizzato con l'UE («linea gialla») e gli altri latticini («linea bianca»), e il supplemento per il foraggiamento senza insilati, che promuove la produzione di formaggio di alta

⁴⁹ Rieder, Stefan; Feige, Stephan; Amberg, Helen; Hertig, Vera (2015): Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung. Rapporto finale del 30 novembre 2015 all'attenzione dell'UFAG; Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerna, consultabile sotto www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Studi e valutazioni > A partire dal 2010

qualità a base di latte crudo, di primaria importanza nell'ambito della strategia della qualità. Per questi due strumenti sono stanziati, ogni anno, 293 milioni di franchi. Della registrazione dei dati e delle procedure inerenti al versamento dei supplementi continuerà a occuparsi un'organizzazione privata, su mandato, tramite accordo di prestazione. Per la retribuzione di tali compiti anche a partire dal 2018 sono previsti, al di fuori dei limiti di spesa agricoli, 3 milioni di franchi l'anno nel preventivo globale dell'UFAG.

Produzione animale

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

Produzione vegetale

Con l'assegnazione di contributi per singole colture s'intende incentivare le colture campicole con protezione alla frontiera relativamente bassa e che contribuiscono in maniera sostanziale all'approvvigionamento della popolazione. Questo aiuto finanziario, concesso a complemento dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento di cui all'articolo 72 LAgr, aumenta la redditività della coltivazione di semi oleosi, colture proteiche, barbabietole da zucchero e di determinate sementi. La coltivazione di tali colture contribuisce a ottenere un paesaggio rurale variato e superfici per l'avvicendamento delle colture diversificate, oltre che a conservare il sapere e i necessari livelli di trasformazione a valle. La liberalizzazione della produzione di zucchero e isoglucosio nell'UE con effetto alla fine dell'anno di produzione 2016/17 e il conseguente allineamento, mediante la protezione alla frontiera, del prezzo dello zucchero svizzero a quello europeo secondo l'allegato 2 dell'Accordo sui prodotti agricoli trasformati⁵⁰, ha spinto il Consiglio federale ad aumentare le aliquote contributive per le barbabietole da zucchero nel 2016. Qualora ciò non fosse sufficiente al raggiungimento degli obiettivi, sarà necessario valutare ulteriori correttivi a livello dei contributi per singole colture. Se il fabbisogno finanziario risulterà superiore, dovrà essere compensato nel quadro dei tre limiti di spesa agricoli.

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

⁵⁰ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che modifica l'accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea per quanto concerne le disposizioni che si applicano ai prodotti agricoli trasformati; RS **0.632.401.23**

3.4.3 Limite di spesa per i pagamenti diretti

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

Tabella 11

Limite di spesa per i pagamenti diretti

(in mio. CHF, con differenze di arrotondamento)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Totale
Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento	1 095,0	1 055,7	1 055,7	1 055,7	1 055,7	4 222,8
Contributi per il paesaggio rurale	505,0	530,0	530,0	530,0	530,0	2 120,0
Contributi per la biodiversità	400,0	400,0	400,0	400,0	400,0	1 600,0
Contributi per la qualità del paesaggio	130,0	150,0	150,0	150,0	150,0	600,0
Contributi per i sistemi di produzione	455,0	467,0	472,0	477,0	480,0	1 896,0
Contributi per l'efficienza delle risorse	45,0	72,0	77,0	82,0	87,0	318,0
Contributi di transizione	179,0	78,1	59,3	49,3	41,3	228,0
Totale	2 809,0	2 752,8	2 744,0	2 744,0	2 744,0	10 985

Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Per garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari vengono versati contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, allo scopo di assicurare il mantenimento della capacità produttiva. Sono suddivisi nei tre tipi di contributo: contributo di base, contributo per la superficie coltiva aperta e le colture perenni e contributo per le difficoltà di produzione, volto a preservare la capacità produttiva in condizioni difficili di produzione. Per i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento vengono stanziati 1,056 miliardi di franchi l'anno. Ciò corrisponde a una riduzione di 40 milioni di franchi (-3,7%) rispetto al Preventivo 2016. In tal modo vengono attuate anche le prescrizioni del Programma di stabilizzazione 2017-2019. La quota dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento sul totale dei pagamenti diretti rimane relativamente stabile, cosicché è possibile continuare a garantire un approvvigionamento con prodotti indigeni conforme agli obiettivi della Politica agricola 2014-2017. L'importo dei tre tipi di contributo viene fissato dal Consiglio federale, sulla base degli sviluppi delle superfici campicole e inerbite. Le prime continuano a essere maggiormente promosse rispetto alle seconde. Il nostro Collegio intende effettuare un'analisi dell'efficacia dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento.

Contributi per il paesaggio rurale

Per preservare l'apertura del paesaggio rurale vengono versati contributi per il paesaggio rurale, finalizzati a garantire una gestione globale delle superfici agricole e alpestri e a impedire, in particolare, l'avanzamento del bosco. Gli incentivi finanziari vengono stabiliti per zona, in funzione delle difficoltà climatiche e topografiche. Visto che si può continuare a partire dal presupposto che nella zona di pianura la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale è garantita senza incentivi statali specifici, non è necessario introdurre un contributo per l'apertura del paesaggio per superfici pianeggianti nella zona di pianura. Nella regione di montagna e in quella collinare, date le difficoltà climatiche e topografiche, per la preservazione dell'apertura del paesaggio viene invece versato un contributo graduato secondo le zone. Il contributo di declività è graduato secondo la declività e quello per le zone in forte pendenza è destinato, come finora, ad aziende con almeno il 30 per cento di superfici con declività superiore al 35 per cento. A partire dal 2017, i contributi di declività e per le zone in forte pendenza saranno versati anche nella zona di pianura. È stato altresì introdotto un terzo livello di declività (>50 %) con contributi superiori, volto a contrastare l'avanzamento del bosco in condizioni di produzione particolarmente difficili. Il fabbisogno supplementare di fondi è pari a poco meno di 24 milioni di franchi.

Onde garantire l'apertura del paesaggio sui pascoli d'estivazione si continuano a versare contributi d'estivazione. Per gli animali estivati in aziende d'estivazione l'azienda principale riceve contributi di alpeggio.

Il fabbisogno per i contributi per il paesaggio rurale rimane costante a 530 milioni di franchi l'anno.

Contributi per la biodiversità

Per promuovere e mantenere la biodiversità vengono versati contributi per la biodiversità, suddivisi in due livelli qualitativi. Il livello qualitativo I corrisponde ai requisiti di base della gestione. Il contributo per il livello qualitativo II è versato se le superfici presentano qualità botanica. In via suppletiva ai contributi per la qualità, la biodiversità è promossa anche mediante il contributo per l'interconnessione. L'introduzione del livello qualitativo III, prevista in un primo tempo nel 2016, è stata sospesa e, nell'ottica di instaurare un sistema coerente per la biodiversità, si valuta un'adeguata alternativa.

Nel 2015 la Confederazione ha versato, in totale, 387 milioni di franchi per la biodiversità (contributi per la qualità e per l'interconnessione), ovvero quasi 80 milioni in più rispetto a quanto prospettato nel messaggio sulla Politica agricola 2014–2017. Gli obiettivi intermedi di 65 000 ettari di SPB nella regione di pianura e di una quota di superfici interconnesse del 50 per cento sono stati raggiunti. Nel 2015 le SPB nella regione di pianura ammontavano già a 74 000 ettari. Probabilmente, nel 2017 o nel 2018 sarà raggiunto anche l'obiettivo del 40 per cento di SPB con livello qualitativo II. A causa della difficile situazione di mercato, si prevede che con l'attuale impostazione dei contributi per la biodiversità continueranno ad aumentare le superfici del livello qualitativo I. Considerato che gli obiettivi intermedi per le SPB previsti dalla politica agricola saranno presumibilmente raggiunti o superati nel 2018, i fondi devono essere stabilizzati a 400 milioni di franchi l'anno fino al 2021. A tal

fine occorre vagliare anche le seguenti misure riguardanti prezzi e quantitativi, in vista di una loro adozione nel 2018:

- riduzione delle aliquote di contribuzione fino all’abolizione di contributi del livello qualitativo I;
- contributi graduati a partire da una determinata superficie o da un determinato numero di alberi per azienda (oppure quota di superficie);
- quota minima di SPB con livello qualitativo II rispetto a quelle del livello qualitativo I sul piano aziendale o regionale;
- valutazione di un sistema di bandi/vendite all’asta onde garantire un impiego efficiente dei fondi pubblici e tener adeguatamente conto dei diversi costi di produzione delle singole aziende. Mediante la sua offerta, il singolo agricoltore può stabilire il limite fino al quale è disposto a fornire prestazioni per la biodiversità nella sua regione. Tramite l’aggiudicazione per le offerte più vantaggiose, lo Stato fisserebbe i pagamenti in maniera individuale.

Mediante tali misure si vuole continuare a garantire il raggiungimento degli obiettivi sulla biodiversità e fare in modo che le aziende utilizzino in maniera ottimale il potenziale locale in relazione alla biodiversità e alla produzione e che le prestazioni possano venire indennizzate in modo mirato e adeguato. Si tratta, ad esempio, dei casi in cui una superficie presenta un elevato potenziale botanico e quindi raggiunge il livello qualitativo II oppure viene gestita adeguatamente alle condizioni locali nell’obiettivo di ottimizzare la produzione. A tal fine per le specie animali e vegetali selvatiche⁵¹ vanno creati habitat idonei nelle loro aree di diffusione naturale.

Il risultato dell’esame delle suddette proposte sarà prevedibilmente discusso nel quadro della consultazione sulle disposizioni d’esecuzione, nel primo semestre 2017.

Contributi per la qualità del paesaggio

Mediante i contributi per la qualità del paesaggio s’intende promuovere la diversità dei paesaggi rurali e contrastare la perdita di varietà nel paesaggio. Su iniziativa regionale vengono sostenute in maniera mirata prestazioni paesaggistiche strettamente connesse alla produzione agricola. I contributi per la qualità del paesaggio sono finanziati nella misura del 90 per cento dalla Confederazione e del 10 per cento dai Cantoni. Fino al 2017, la Confederazione mette a disposizione dei Cantoni un importo massimo di 120 franchi per ettaro di SAU e di 80 franchi per carico normale, a favore di progetti per la qualità del paesaggio. Si rinuncia alla soppressione del tetto cantonale, prevista in un primo tempo nel 2018 poiché esso contribuisce ad aumentare la qualità della misura. I Cantoni s’impegnano a utilizzare gli scarsi fondi in maniera mirata e a stabilire delle priorità. Mantenendo il tetto cantonale si può anche evitare che i contributi di transizione si esauriscano prima del 2021 a causa dell’elevata partecipazione ai contributi per la qualità del paesaggio. Tale tetto consente inoltre di ottemperare alle prescrizioni sul risparmio in virtù del Program-

⁵¹ Conformemente al rapporto Obiettivi ambientali per l’agricoltura (UFAM 2008), allegato A1 Specie bersaglio e faro, consultabile (in tedesco e francese) sotto www.bafu.admin.ch
> Pubblicazioni, media > Pubblicazioni > Biodiversità

ma di stabilizzazione 2017–2019. Nel nuovo periodo dei limiti di spesa, per questo tipo di contributi sono previsti 150 milioni di franchi l'anno.

Contributi per i sistemi di produzione

Con i contributi per i sistemi di produzione vengono sostenute forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura, rispettose dell'ambiente e degli animali. Mediante tali contributi si mira in primo luogo a generare, con i prodotti, un valore aggiunto sul mercato. Per i contributi per l'agricoltura biologica è atteso un leggero aumento. Per quelli per il benessere degli animali (SSRA e URA) sono previsti vari adeguamenti con effetto al 1° gennaio 2018, le cui ripercussioni finanziarie non possono ancora essere stimate con precisione. A partire dal 2018, probabilmente la partecipazione al nuovo programma di promozione della produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita aumenterà solo moderatamente.

Secondo stime attuali, nel periodo 2018–2021 le uscite nell'ambito dei contributi per i sistemi di produzione passeranno da 467 a 480 milioni di franchi. Si ipotizza, infatti, che la partecipazione crescerà ulteriormente.

Contributi per l'efficienza delle risorse

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

I programmi per l'impiego sostenibile delle risorse naturali di cui agli articoli 77a e 77b LAgr, impostati a livello regionale e settoriale, nonché i progetti regionali secondo l'articolo 62a della legge federale del 24 gennaio 1991⁵² sulla protezione delle acque (LPac) vengono mantenuti e se ne potranno lanciare di nuovi, anche se per il programma sulle risorse giusta gli articoli 77a e 77b LAgr non verranno più promosse misure a largo spettro, bensì saranno sostenuti soltanto progetti pilota. Verranno promossi progetti innovativi che, oltre che per il loro effetto diretto sul raggiungimento degli obiettivi, potranno essere applicati nella pratica anche al termine del sostegno temporaneo. Sono inclusi anche progetti per l'attuazione della Strategia contro le resistenze agli antibiotici e del Piano d'azione per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari nonché misure per la riduzione delle emissioni nelle stalle.

Contributo di transizione

Il contributo di transizione garantisce, dal 2014, che il cambiamento di sistema avvenga in maniera socialmente sostenibile, sia a livello aziendale sia a livello settoriale. Nel primo anno di attuazione sono stati versati 308 milioni di franchi.

⁵² RS 814.20

Tale contributo risulta dalla sottrazione del fabbisogno per gli strumenti riferiti alle prestazioni dal preventivo totale dei pagamenti diretti. Considerato il maggior fabbisogno per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni, nel 2018 per il contributo di transizione sarà necessaria una somma di 78 milioni di franchi. Secondo stime attuali, entro il 2021 i mezzi disponibili diminuiranno a 41 milioni di franchi. Con i tagli mirati previsti nell'ambito del Programma di stabilizzazione 2017–2019 a livello di pagamenti diretti riferiti alle prestazioni si vuole evitare l'esaurimento dei fondi disponibili per i contributi di transizione prima del 2021. A seconda di come verranno strutturati i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e dell'evoluzione della partecipazione ai programmi, è molto probabile che i fondi a disposizione non basteranno per versare un contributo di transizione fino al 2021. In tal caso, dovranno essere ridotte le aliquote dei pagamenti diretti.

3.5 Considerazione dei risultati della consultazione

Nel quadro della consultazione svoltasi dal 4 novembre 2015 al 18 febbraio 2016 sono giunti 166 pareri⁵³. Nessun parere ha messo in questione la rinuncia a una revisione di legge nel 2018. 20 Cantoni hanno espresso critiche più o meno dure in merito alla riduzione dei limiti di spesa agricoli per gli anni 2018–2021 rispetto a quelli per il periodo 2014–2017. 13 Cantoni (BE, UR, OW, NW, ZG, FR, SO, TG, TI, VD, NE, GE, JU) e i partiti UDC, PPD e PBD nonché l'ampia maggioranza delle organizzazioni contadine chiedono che l'importo delle risorse finanziarie stanziare nei prossimi anni non venga ridotto, visto che le prestazioni che l'agricoltura dovrà fornire non saranno meno elevate. Il Cantone ZH, i partiti PLR e PSS nonché l'Unione svizzera delle arti e mestieri ed *economiesuisse* sono favorevoli ai limiti di spesa proposti nel progetto in consultazione.

Il limite di spesa «Pagamenti diretti» sarà superiore di 244 milioni di franchi rispetto a quello previsto dal progetto in consultazione. Viene così mantenuto anche negli anni seguenti l'aumento di 61 milioni di franchi l'anno deciso dal Parlamento nell'ambito del Preventivo 2016. Ciò consente di finanziare il sorprendente notevole aumento della partecipazione ai programmi nell'ambito dei pagamenti diretti senza dover intervenire con drastici tagli delle aliquote di contribuzione. Così facendo, il Consiglio federale adempie la richiesta dell'agricoltura, dei settori a monte e a valle e delle cerchie ambientaliste pur attenendosi alle proposte sull'attuazione del Programma di stabilizzazione 2017–2019.

PSS e PES richiedono un limite massimo di pagamenti diretti per azienda e una graduazione più severa dei pagamenti diretti a partire dal 40° ettaro. Da un lato, nel quadro della Politica agricola 2014–2017, il Parlamento si è espresso a favore di una riduzione delle disposizioni che ostacolano la competitività, dall'altro, il Consiglio federale ha adottato la normativa vigente (graduazione a partire dal 60° ettaro), poiché rappresenta un compromesso tra i pareri controversi emersi dalla consultazione sulle disposizioni d'ordinanza. Accogliendo il postulato 15.4180 «Correzione

⁵³ Il rapporto sui risultati e i pareri sono consultabili sotto www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2015.html

delle indennità nel quadro della PA 14-17», ci siamo inoltre detti disposti a condurre un'analisi della situazione e a verificare l'eventuale necessità di correzioni.

Il Cantone GR, l'USC e numerose organizzazioni contadine insistono sulla norma speciale per le vacche munte, le capre e le pecore estivate sull'alpe per meno di 100 giorni. Considerato che l'abolizione della norma speciale potrebbe mettere in pericolo l'alpeggio condotto tradizionalmente ad alta quota, il nostro Collegio valuta una soluzione a livello di ordinanza per il 2018.

Non si è entrato nel merito della richiesta di PSS e di Agrarallianz, con le rispettive organizzazioni affiliate, di considerare la superficie agricola utile senza i prati come valore di riferimento per il calcolo del contributo per le zone in forte pendenza. Modificando il valore di riferimento non si adempirebbe più l'obiettivo di indennizzare le difficoltà con le quali sono confrontate soprattutto le piccole aziende delle zone in forte pendenza. Bisognerebbe inoltre rivedere globalmente e adeguare la struttura contributiva.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

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

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Nel periodo 2018–2021, il sistema rivisto dei pagamenti diretti della Politica agricola 2014–2017, entrato in vigore nel 2014, verrà ottimizzato ma non profondamente modificato. I programmi nell'ambito dei pagamenti diretti potrebbero essere estesi nei settori dell'efficienza delle risorse e dei sistemi di produzione, comportando un fabbisogno supplementare di personale. Ulteriore necessità di risorse umane risulta dal potenziamento dell'alta vigilanza sull'esecuzione dei pagamenti diretti nei Cantoni, conformemente alle raccomandazioni del CDF⁵⁴, che comprende, in particolare, la garanzia di una qualità elevata dei dati sull'esecuzione, che i Cantoni rilevano e trasmettono all'UFAG (p.es. dati relativi ai controlli e ai pagamenti diretti). A medio termine si otterranno riduzioni delle spese per il personale grazie al progetto sulla semplificazione amministrativa e a un maggiore impiego dei mezzi informatici. Inoltre, sulla base delle esperienze maturate con il nuovo sistema dei pagamenti diretti aumenterà l'efficienza, con conseguente minor dispendio di personale. Nel complesso le maggiori spese per il personale saranno compensate dalle minori

⁵⁴ Il Rapporto «Valutazione dell'alta vigilanza dell'UFAG sugli uffici cantonali dell'agricoltura nel settore dei pagamenti diretti» del 10 giugno 2014 è consultabile sotto www.efk.admin.ch > Accesso a documenti ufficiali > Documenti accessibili.

uscite. I compiti nel settore dei pagamenti diretti possono pertanto essere svolti con le risorse umane attualmente disponibili. Considerato che con i nuovi limiti di spesa per gli anni 2018–2021 non saranno introdotti nuovi provvedimenti, lo stesso discorso vale anche per gli altri settori.

4.1.3 Informatica

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

Le spese dell'UFAG per l'esercizio, la manutenzione e l'ulteriore sviluppo di questi sistemi resteranno, anche per il prossimo periodo dei limiti di spesa, pressoché invariate. Fino a fine 2016, il finanziamento può essere garantito mediante una compensazione nel credito dei pagamenti diretti. A partire dal 2017 è prevista una compensazione parziale mediante i crediti per sovvenzioni (aiuti per la conduzione aziendale e aiuti per la riqualificazione).

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

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali

Il Piano d'azione sulla riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari e la Strategia contro le resistenze agli antibiotici della Confederazione puntano a un miglioramento mirato e basato sul rischio della sostenibilità della produzione agricola. Costituiscono, inoltre, un'opportunità per coordinare meglio gli sforzi in questi ambiti e, di conseguenza, per raggiungere con maggiore efficienza gli obiettivi. Qualora per il raggiungimento degli obiettivi nei differenti campi d'attività fossero necessarie modifiche delle prestazioni e dei processi attuati finora dai Cantoni, si dovrebbero considerare risorse finanziarie e umane corrispondenti.

I contributi annuali al fondo di rotazione per l'assegnazione di crediti d'investimento vengono ridotti al di sotto di 3 milioni di franchi. Inoltre, i contributi per i miglioramenti strutturali sono decurtati al livello degli anni 2008–2013. Per la realizzazione dei progetti occorrerà pertanto fissare delle priorità secondo criteri più restrittivi;

potrà infatti essere sostenuto un numero minore di progetti e vi saranno liste di attesa più lunghe nei Cantoni. La riduzione dei contributi per i miglioramenti strutturali comporta un taglio della quota di cofinanziamento dei Cantoni della stessa entità.

Pagamenti diretti

Il nuovo sistema dei pagamenti diretti, in linea di principio, deve essere mantenuto, ottimizzato e integrato in maniera puntuale nei settori dell'efficienza delle risorse e dei sistemi di produzione. Il dispendio supplementare a livello di esecuzione è pertanto basso. Nell'ambito delle misure cofinanziate (interconnessione e qualità del paesaggio), le uscite dei Cantoni in termini di risorse finanziarie e umane dipendono direttamente dalla partecipazione. Nel prossimo periodo dei limiti di spesa saranno inferiori le spese iniziali, in parte relativamente elevate, soprattutto per i progetti per la qualità del paesaggio. Infatti, la prosecuzione di un progetto dopo i primi otto anni richiede generalmente meno risorse rispetto a quelle necessarie per svilupparlo. A questo si aggiungono le misure di sgravio amministrativo, l'esperienza nell'esecuzione maturata con il nuovo sistema e il maggior impiego di strumenti informatici. In generale, quindi, si può prevedere un tendenziale calo delle spese per il personale per l'esecuzione dei pagamenti diretti nei Cantoni.

4.3 Ripercussioni per la situazione economica dell'agricoltura

Per poter valutare le ripercussioni del sostegno gestito tramite i limiti di spesa 2018–2021 sull'agricoltura, Agroscope ha effettuato dei calcoli utilizzando il modello settoriale basato su agenti SWISSland (Möhring et al., 2016)⁵⁵. L'anno di base per le proiezioni si fonda sulla media triennale degli esercizi 2011–2013. Il modello è stato utilizzato per simulare gli effetti sulla detenzione di animali, sull'utilizzo delle superfici, sulla produzione, sulla formazione del reddito a livello settoriale e di singola azienda nonché sullo sviluppo strutturale. Il modello SWISSland ottimizza il reddito, a determinate condizioni quadro di politica agricola, considerando l'interazione tra quantità prodotte e prezzi di mercato in maniera iterativa.

Le previsioni si basano sui mezzi finanziari indicati nel numero 3.4. Per il calcolo dei prezzi alla produzione indigeni sono stati considerati i prezzi stimati dalla Commissione europea⁵⁶ e un corso del cambio di 1.10 franchi per euro. Per le prestazioni preliminari o gli investimenti si presuppone un aumento medio dei prezzi dello 0,5 o dell'1 per cento all'anno dovuto al rincaro. Non si è invece tenuto conto delle ripercussioni di eventuali aperture del mercato nel periodo 2018–2021.

Dai calcoli emerge che, fino al 2021, il modello di produzione dell'agricoltura svizzera non cambierà in maniera rilevante. Nella detenzione di animali bisognerà aspettarsi un calo delle unità di bestiame grosso detenute, in particolare delle vacche

⁵⁵ Möhring, A., Mack, G., Zimmermann, A., Ferjani, A., Schmidt, A. e Mann, S. (2016): Agent-Based Modeling on a National Scale – Experiences from SWISSland. Agroscope Science, N. 30.
www.agroscope.admin.ch/soziooekonomie/01187/06420/index.html?lang=de

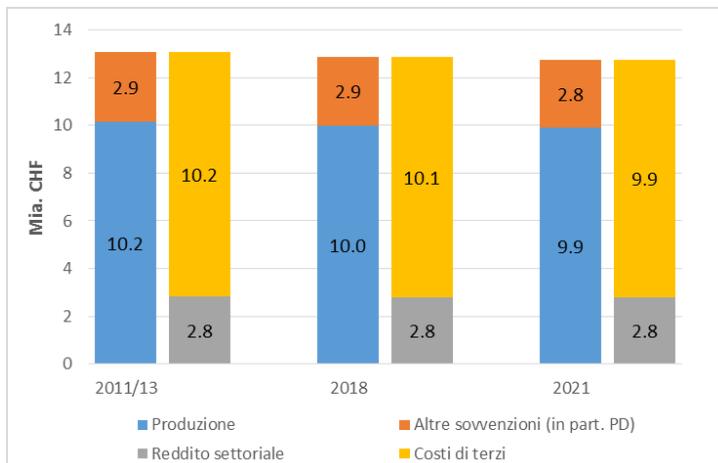
⁵⁶ Commissione UE (2015): Prospects for EU agricultural markets and income 2015–2025.

da latte. Siccome si ipotizza un aumento annuo della produzione lattiera per vacca di circa 50 chilogrammi, vi sarà comunque un lieve incremento del volume di latte prodotto. Aumenterà lievemente anche la produzione di carne di vitello, mentre quella di carne di manzo, di maiale e di pollame diminuirà leggermente. Tali cali di produzione sono riconducibili al fatto che i prezzi della carne svizzera considerati nel modello SWISSland sono fortemente influenzati dai ribassi di prezzo previsti sui mercati internazionali. Tuttavia, siccome la formazione dei prezzi sui mercati svizzeri della carne dipende solo in misura limitata dall'andamento dei prezzi sul piano internazionale e il modello non fa alcuna distinzione tra carne prodotta in Svizzera e carne importata, la produzione indigena, soprattutto quella di carne di manzo e di pollame, è tendenzialmente sottovalutata. La produzione vegetale, dal canto suo, seguirà un andamento nel complesso stabile. Per i cereali, dopo un lieve calo momentaneo della produzione, entro il 2021 si dovrebbero registrare valori simili a quelli dell'anno di base. Tra i restanti prodotti campicoli si segnala una flessione della produzione di barbabietole da zucchero, stabilità per quella di colza e un lieve incremento per quella di patate.

Il valore della produzione agricola diminuirà lievemente rispetto al periodo di riferimento 2011–2013 (10,2 mia. fr.) e nel 2021 ammonterà a circa 9,9 miliardi di franchi. Per quanto concerne i costi, il modello ne prevede, entro il 2021, una diminuzione da 10,2 a 9,9 miliardi di franchi. Tale flessione è riconducibile, da un lato, a minori prezzi all'importazione per prestazioni preliminari e beni d'investimento a causa del franco forte e, dall'altro, ad ammortamenti e a costi di terzi inferiori in seguito allo sviluppo strutturale. Rispetto alla media degli anni 2011–2013 le altre sovvenzioni (soprattutto i pagamenti diretti) diminuiranno lievemente a causa principalmente del Programma di stabilizzazione 2017–2019. Nel 2021 il reddito da impresa netto settoriale ammonterà pertanto a circa 2,8 miliardi di franchi.

Figura 6

Evoluzione del reddito settoriale fino al 2021



Fonti: SWISSland, Agroscope

Secondo i calcoli svolti con SWISSland, la flessione annua del numero di aziende subirà un rallentamento passando dal -2,1 per cento nel periodo di riferimento 2011–2013 al -1,7 per cento negli anni 2018–2021. L'abbandono dell'attività coinciderà anche in futuro prevalentemente con il ricambio generazionale. Considerato lo sviluppo strutturale calcolato dal modello, il reddito agricolo per azienda passerà da 59 900 franchi nel periodo di riferimento 2011–2013 a 66 200 franchi nel 2021. Dai calcoli emerge che con i limiti di spesa proposti l'agricoltura svizzera manterrà la propria produttività e si potrà sviluppare in maniera socialmente sostenibile.

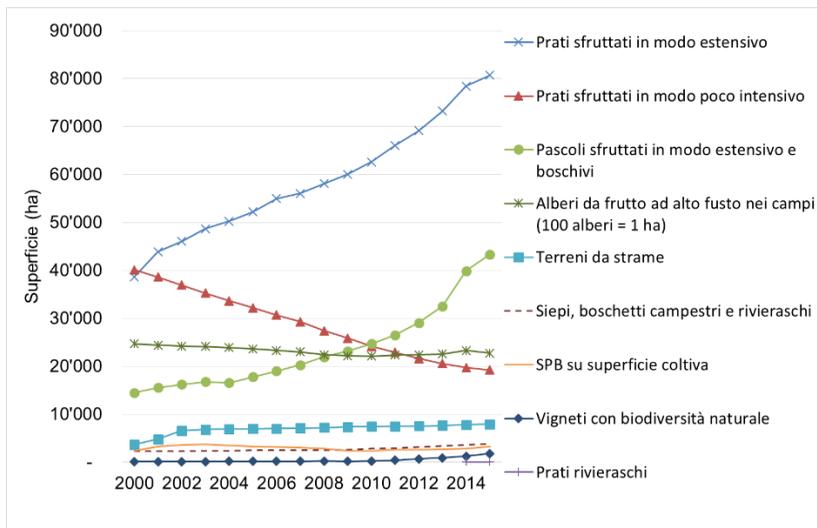
4.4 Ripercussioni per l'ambiente

Evoluzione delle superfici per la promozione della biodiversità

Dai calcoli svolti con SWISSland risulta che con la ripartizione dei pagamenti diretti proposta le superfici per la biodiversità passeranno da circa 135 000 ettari nel periodo di riferimento 2011–2013 a circa 163 000 ettari nel 2021. Secondo i risultati del modello, aumenteranno in particolare le superfici inerbita estensive. Se si vorrà contenere l'aumento della superficie, concentrandosi sulla qualità nel quadro della promozione della biodiversità, saranno necessari correttivi giusta il numero 3.4.3.

Figura 7

Evoluzione delle superfici per la promozione della biodiversità



Fonte: UFAG

Le SPB sulla superficie inerbata, che raggiungono solo il livello qualitativo I, contribuiscono relativamente poco agli obiettivi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e di biodiversità. Gli elementi per la biodiversità in campicoltura, per i quali è definito solo un livello qualitativo I e il cui numero, finora, è rimasto basso, devono invece essere presenti in quantità sufficiente per la promozione mirata di specie particolari⁵⁷. È necessario frenare il calo di queste specie. La valutazione degli effetti dei contributi per singole specie e biocenosi è dispendiosa e deve essere impostata a lungo termine. Nel quadro di un monitoraggio agroambientale vengono raccolti dati esaurienti per l'indicatore «Specie e habitat agricoli (ALL-EMA)» che consentono di esprimersi sulla qualità di importanti tipi di SPB. I primi risultati saranno pubblicati nel 2020.

Evoluzione del programma sulla qualità del paesaggio

Dal 2017, tutte le aziende agricole avranno la possibilità di partecipare a un programma sulla qualità del paesaggio. Al momento della sua introduzione, la maggior parte dei Cantoni era partita dal presupposto che nel 2018, sarebbe stato abolito il tetto massimo che, nei Cantoni, limita i contributi per ettaro di SAU e per CN. In tal modo nei progetti per la qualità del paesaggio sarebbero confluiti fondi pari fino al triplo di quelli dei contributi limitati. Si deve essere consapevoli che fissando un tetto massimo per i contributi non sarà possibile realizzare tutte le misure previste e, di conseguenza, raggiungere ovunque gli obiettivi paesaggistici e d'attuazione fissati nei progetti. Mediante una valutazione del programma saranno indicati gli effetti di questo nuovo tipo di contributo.

Evoluzione dei contributi per l'efficienza delle risorse

Dal 2014 al 2019 la Confederazione versa contributi per l'efficienza delle risorse per procedimenti di spandimento a basse emissioni, lavorazione rispettosa del suolo e impiego di una tecnica di applicazione precisa. Nel secondo anno, la partecipazione è triplicata per tutte e tre le misure e se ne prevede un ulteriore aumento.

Conformemente all'articolo 72 LAgr, il Consiglio federale può stabilire altri contributi per l'efficienza delle risorse limitati nel tempo. Nel quadro dell'elaborazione del Piano d'azione per i prodotti fitosanitari esso valuta, tra le altre cose, l'introduzione di un nuovo contributo per l'equipaggiamento delle irroratrici con un sistema di pulizia automatico. Per la riduzione delle emissioni di ammoniaca, i gruppi di esperti ritengono vi sia un potenziale nel foraggiamento, soprattutto dei suini.

Evoluzione del programma sulle risorse e di protezione delle acque

Con il programma sulle risorse di cui all'articolo 77a LAgr, la Confederazione sostiene progetti regionali o settoriali limitati nel tempo intesi a migliorare la sostenibilità nell'agricoltura. Mediante progetti scientifici e innovativi, la Confederazione persegue, oltre all'effetto diretto, un obiettivo didattico. Si valuta l'applicabilità di misure comprovatamente efficaci nel contesto aziendale, allo scopo di creare basi che consentano alle misure testate di avere effetti anche al di là del progetto, dal

⁵⁷ Conformemente al rapporto Obiettivi ambientali per l'agricoltura (UFAM 2008), allegato A1 Specie bersaglio e faro, consultabile (in tedesco e francese) sotto www.bafu.admin.ch
> Pubblicazioni, media > Pubblicazioni > Biodiversità

punto di vista sia territoriale sia temporale. Nel 2016 sono stati avviati nuovi progetti con obiettivi nell'ambito del clima, dei prodotti fitosanitari e dell'impiego di antibiotici cui dovrebbero seguirne altri.

Con il programma di protezione delle acque «Agricoltura» giusta l'articolo 62a della legge sulla protezione delle acque, la Confederazione sostiene i Cantoni nel risanamento delle acque concedendo indennità per provvedimenti presi dall'agricoltura allo scopo di prevenire il convogliamento e il dilavamento di sostanze. Nell'ambito di tali progetti, gli obiettivi devono essere raggiunti entro dodici anni, ai quali se ne aggiungono altri sei per il rispettivo consolidamento. Nel 2014 la Confederazione ha stanziato quasi 5 milioni di franchi a favore di progetti di questo tipo. A breve, per i primi progetti scadranno i diciotto anni di finanziamento federale. Trovare una soluzione per mantenerne l'efficacia è una sfida per tutti gli attori coinvolti.

5 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁵⁸ sul Programma di legislatura 2015–2019 e nel relativo disegno di decreto federale sul programma di legislatura 2015–2019⁵⁹. È assegnato sotto «Altri oggetti» all'obiettivo 2, in base al quale la Svizzera provvede alle migliori condizioni quadro economiche possibili sul piano nazionale sostenendo, di conseguenza, la sua competitività. È inoltre correlato alla nuova Politica di crescita 2016–2019, poiché contribuisce all'aumento della produttività del lavoro e al potenziamento della capacità concorrenziale e innovativa.

I limiti di spesa proposti sono stabiliti in base al Piano finanziario del Consiglio federale per gli anni 2018–2020.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per il presente decreto di stanziamento deriva dall'articolo 167 Cost. Conformemente all'articolo 6 LAgr i mezzi finanziari sono stanziati come crediti quadro al massimo per quattro anni.

La base legale per l'assegnazione delle sovvenzioni è la LAgr.

⁵⁸ FF 2016 909

⁵⁹ FF 2016 1039

6.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁶⁰ sul Parlamento, l'atto qui presentato assume la forma del decreto federale semplice, non soggetto a referendum.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 1 necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che comporta nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Il presente decreto federale, pertanto, sottostà al freno alle spese.

⁶⁰ RS 171.10

