

# **Politica agricola 2011**

## **Evoluzione futura della politica agricola**

Modifiche proposte nelle seguenti leggi:

- Legge sull'agricoltura
- Legge sul diritto fondiario rurale e legge sull'affitto agricolo
- Legge sugli assegni familiari nell'agricoltura
- Legge sulle derrate alimentari
- Legge sulle epizoozie

Documento per la consultazione

Berna, 14 settembre 2005

**Distribuzione**

UFCL, Vendita Pubblicazioni federali, 3003 Berna

Telefax: 031 325 50 58

Internet: [www.bundespublikationen.ch](http://www.bundespublikationen.ch)

*Numero di ordinazione:*

Italiano: 039.688.i

Tedesco: 039.688.d

Francese: 039.688.f

**Il testo del rapporto online all'indirizzo Internet**

Internet: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Dossiers "Politica agricola 2011")

## INDICE

<b>INDICE</b> .....	<b>I</b>
<b>ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI</b> .....	<b>V</b>
<b>Compendio</b> .....	<b>IX</b>
<b>1 Parte generale</b> .....	<b>1</b>
1.1 Situazione iniziale e obiettivi .....	1
1.1.1 Riforma della politica agricola dal 1992.....	1
1.1.2 Mandato costituzionale e linee guida .....	4
1.2 Bilancio intermedio della riforma.....	9
1.2.1 Sostenibilità dell'agricoltura.....	9
1.2.2 Adempimento di compiti da parte dell'agricoltura.....	38
1.3 Condizioni quadro future.....	45
1.3.1 Politica commerciale internazionale .....	45
1.3.2 Sviluppi internazionali nel sistema delle Nazioni Unite e in Europa .....	58
1.3.3 Settori politici nazionali.....	61
1.3.4 Progresso tecnico .....	67
1.3.5 Evoluzione dei mercati agricoli.....	70
1.4 Sfide e strategie.....	76
1.4.1 Sfide.....	76
1.4.2 Strategia.....	78
1.5 Piani d'azione .....	79
1.5.1 Piano d'azione 1: migliorare la competitività della produzione e della trasformazione .....	80
1.5.2 Piano d'azione 2: garantire le prestazioni fornite nell'interesse della collettività.....	82
1.5.3 Piano d'azione 3: promuovere il valore aggiunto e lo sviluppo sostenibile nelle aree rurali .....	82
1.5.4 Piano d'azione 4: agevolare i mutamenti strutturali attenuandone le conseguenze sul piano sociale.....	84
1.5.5 Piano d'azione 5: semplificare l'amministrazione e coordinare i controlli.....	84
1.5.6 Fasi della realizzazione .....	85
1.6 Finanze .....	85
1.7 Ripercussioni .....	87
1.7.1 Concretizzazione del mandato costituzionale .....	87
1.7.2 Evoluzione del reddito netto aziendale dell'agricoltura.....	87
1.7.3 Applicazione accordi OMC.....	88
1.7.4 Costi dell'agricoltura .....	89
1.7.5 Evoluzione delle differenze di prezzo al produttore rispetto all'UE.....	90
1.8 Prospettive dopo la realizzazione della PA 2011 .....	90

<b>2</b>	<b>Parte speciale 1: Legge sull'agricoltura .....</b>	<b>94</b>
2.1	Condizioni quadro per la produzione e lo smercio (Titolo secondo LAgr).....	94
2.1.1	Disposizioni economiche generali.....	94
2.1.2	Economia lattiera .....	111
2.1.3	Produzione animale .....	145
2.1.4	Campicoltura.....	152
2.1.5	Arboricoltura, colture orticole e orticoltura.....	171
2.1.6	Economia vinicola .....	177
2.2	Pagamenti diretti (titolo terzo LAgr) .....	185
2.2.1	Situazione iniziale .....	185
2.2.2	Modello proposto .....	187
2.3	Misure sociali collaterali (Titolo quarto LAgr).....	210
2.3.1	Situazione iniziale .....	210
2.3.2	Modello proposto .....	211
2.4	Miglioramenti strutturali (Titolo quinto LAgr) .....	212
2.4.1	Situazione iniziale .....	212
2.4.2	Modello proposto .....	217
2.5	Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali (Titolo sesto LAgr) .....	222
2.5.1	Ricerca.....	222
2.5.2	Consulenza.....	223
2.5.3	Istituto nazionale d'allevamento equino .....	226
2.6	Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali (Titolo ottavo LAgr).....	227
2.6.1	Situazione iniziale .....	227
2.6.2	Modello proposto .....	227
2.7	Disposizioni finali (Titolo nono LAgr) .....	227
2.7.1	Situazione iniziale .....	227
2.7.2	Modello proposto .....	227
2.8	Commento all'avamprogetto di legge .....	227
2.9	Programma di legislatura .....	241
2.10	Rapporti con il diritto internazionale .....	242
2.11	Costituzionalità .....	242
<b>3</b>	<b>Parte speciale 2: Diritto fondiario rurale e sull'affitto agricolo .....</b>	<b>243</b>
3.1	Proposte di modifica .....	243
3.1.1	Situazione iniziale .....	243
3.1.2	Modello proposto .....	243
3.1.3	Commento delle modifiche al diritto fondiario rurale .....	249
3.1.4	Commento delle modifiche alla legge sull'affitto agricolo .....	255
3.2	Programma di legislatura.....	262

3.3	Rapporti con il diritto internazionale.....	262
3.4	Costituzionalità .....	262
<b>4</b>	<b>Parte speciale 3: legge sugli assegni familiari nell'agricoltura.....</b>	<b>263</b>
4.1	Situazione iniziale .....	263
4.1.1	Attuale normativa degli assegni familiari nell'agricoltura .....	263
4.1.2	Sforzi per disciplinare nella legislazione federale tutti gli assegni familiari.....	264
4.2	Modello proposto .....	264
4.2.1	Modifiche concernenti il limite di reddito per i contadini indipendenti.....	264
4.2.2	Aumento degli assegni per i figli.....	265
4.2.3	Costi per Confederazione e Cantoni .....	266
4.3	Commenti sulle modifiche della legge .....	267
4.4	Rapporto con il programma di legislatura .....	267
4.5	Rapporto con il diritto internazionale.....	267
4.6	Costituzionalità .....	268
<b>5</b>	<b>Parte speciale 4: Legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso.....</b>	<b>269</b>
5.1	Situazione iniziale .....	269
5.2	Modello proposto .....	270
5.3	Spiegazioni concernenti le modifiche di legge .....	271
5.4	Programma di legislatura.....	274
5.5	Relazione con il diritto internazionale .....	275
5.6	Costituzionalità .....	275
<b>6</b>	<b>Parte speciale 5: legge sulle epizoozie .....</b>	<b>276</b>
6.1	Situazione iniziale .....	276
6.2	Concetto .....	276
6.3	Spiegazioni in merito alla modifiche proposte.....	276
6.4	Programma di legislatura.....	278
6.5	Rapporto con il diritto internazionale.....	278
6.6	Costituzionalità .....	278
<b>7</b>	<b>Parte speciale 6: Riduzione dei costi e rafforzamento della concorrenza .....</b>	<b>279</b>
7.1	Situazione iniziale .....	279
7.1.1	Prezzi delle prestazioni preliminari agricole .....	279
7.1.2	Differenze di costo rispetto all'UE .....	287
7.1.3	Svizzera isola dei prezzi elevati in materia di derrate alimentari .....	289
7.2	Provvedimenti .....	291
7.2.1	Riduzione dei costi e sviluppo delle strutture nell'agricoltura .....	291
7.2.2	Protezione doganale per i prodotti agricoli trasformati .....	291

7.2.3	Adeguamento di prescrizioni specifiche .....	292
7.2.4	Politica della concorrenza .....	305
7.2.5	Conclusioni .....	308
<b>8</b>	<b>Ripercussioni .....</b>	<b>310</b>
8.1	Confederazione .....	310
8.1.1	Personale.....	310
8.1.2	Finanze .....	311
8.1.3	Informatica .....	312
8.2	Cantoni .....	313
8.3	Valutazione dell'impatto del disciplinamento .....	313
8.3.1	Necessità e possibilità di un intervento dello Stato .....	313
8.3.2	Ripercussioni sui singoli gruppi sociali.....	315
8.3.3	Ripercussioni per l'economia nel suo insieme .....	319
8.3.4	Disciplinamenti alternativi .....	322
8.3.5	Adeguatezza allo scopo.....	323
8.4	Valutazione della sostenibilità della PA 2011 .....	324
8.4.1	Metodologia e indicatori .....	324
8.4.2	Economia .....	326
8.4.3	Ecologia .....	328
8.4.4	Aspetti sociali.....	330
8.4.5	Bilancio .....	332
<b>9</b>	<b>Legge sull'agricoltura (parte speciale 1) .....</b>	<b>333</b>
<b>10</b>	<b>Legge sul diritto fondiario rurale (parte speciale 2) .....</b>	<b>341</b>
<b>11</b>	<b>Legge sull'affitto agricolo (parte speciale 2) .....</b>	<b>344</b>
<b>12</b>	<b>Legge sugli assegni familiari nell'agricoltura (parte speciale 3) .....</b>	<b>349</b>
<b>13</b>	<b>Legge sulle derrate alimentari (parte speciale 4).....</b>	<b>351</b>
<b>14</b>	<b>Legge sulle epizoozie (parte speciale 5).....</b>	<b>355</b>

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ADC	Aliquota di dazio del contingente
ADFC	Aliquota di dazio fuori contingente
AELS	Associazione europea di libero scambio
AGIS	Sistema d'informazione della politica agricola della Confederazione
Agreste	Statistica ufficiale della Francia sull'agricoltura, le foreste e l'industria alimentare; <a href="http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/">http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/</a>
BDTA	Banca dati sul traffico di animali
Bilex I	Accordo settoriale del 21 giugno 1999 tra la Svizzera e la Comunità europea
BIO	Agricoltura biologica
BNS	Banca nazionale svizzera
BSE	Encefalopatia spongiforme bovina ("mucca pazza")
CE	Comunità europea
CEE/ONU	Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CFCV	Commissione federale per il commercio dei vini
CH <sub>4</sub>	Metano
CI	Crediti d'investimento
CIRio	Comitato interdipartimentale di Rio (dal 2005: CISvS – Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile)
CO <sub>2</sub>	Anidride carbonica
Contributi DACD	Contributi per la detenzione di animali da reddito in condizioni di produzione difficili
Contributi USM	Contributi per unità standard di manodopera
Contributi UBGFG	Contributi per la tenuta di animali da reddito che consumano foraggio grezzo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DGD	Direzione generale delle dogane
DO	Denominazione d'origine
DOC	Denominazione d'origine controllata (CH)
DOP	Denominazione d'origine protetta (EU)
DTF	Decisione del Tribunale federale
EIA	Esame dell'impatto sull'ambiente
Eurostat	Istituto statistico delle Comunità Europee
FAL	Stazione federale di ricerche in agroecologia e agricoltura di Zurigo-Reckenholz
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, Roma
FAT	Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole di Tänikon
FF	Foglio federale
FIAL	Federazione delle industrie alimentari svizzere
GATT	Accordo doganale sulle tariffe doganali e il commercio
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
GQ	Garanzia della qualità
GRE	Garanzia contro i rischi dell'esportazione

ha	Ettaro
IEA	Istituto di economia agraria del PF di Zurigo
IGP	Indicazione geografica protetta
INFRAS	Dal 1976 INFRAS è una società privata di ricerca e consulenza; Internet: <a href="http://www.infras.ch/">http://www.infras.ch/</a>
IPI	Istituto della proprietà intellettuale
IRAB	Istituto di ricerche dell'agricoltura biologica
IVA	Imposta sul valore aggiunto
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft di Darmstadt (D), Internet: <a href="http://www.ktbl.de/">http://www.ktbl.de/</a>
LAAgr	Legge federale del 4 ottobre 1985 sull'affitto agricolo; RS 221.213.2
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura; RS 910.1
LBI	Legge sui brevetti
LBL	Centrale di consulenza agricola di Lindau
LCart	Legge federale 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (Legge sui cartelli, LCart) RS 251
LDFR	Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale; RS 211.412.11
LDK	Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura
LFC	Legge federale sulle finanze
LFE	Legge del 1° luglio 1966 sulle epizoozie; RS 916.40
LFSP	Legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca; RS 923.0
LPac	Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque; RS 814.20
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente); RS 814.01
LPN	Legge federale del 1 luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio; RS 451
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio); RS 700
MAAP 2002	Mandato di ricerca dell'UFAG "Analisi di mercato PA 2002"
MAPIS	Sistema informatico per la gestione dei contributi per i miglioramenti strutturali
MONET	Sistema di indicatori per il monitoraggio dello sviluppo sostenibile in Svizzera
N	Azoto
N <sub>2</sub> O	Protossido di azoto
NABO	Rete nazionale di osservazione del suolo
NAQUA	Rete nazionale d'osservazione della qualità delle acque sotterranee
NH <sub>3</sub>	Ammoniaca
NLPR	Nuova legge sulla politica regionale
Norma SIA	Norma della Società svizzera degli ingegneri e architetti
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni
NPR	Nuova politica regionale
NTC	Non Trade Concerns
OA Fam	Ordinanza dell'11 novembre 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura; RS 836.1
OCon	Ordinanza sui concimi, RS 916.171
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Parigi
OESA	Ordinanza concernente l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale RS 916.441.22
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite

OPF	Ordinanza sui prodotti fitosanitari RS 916.161
OQE	Ordinanza sulla qualità ecologica
ORAgr	Ordinanza del 26 novembre 2003 concernente la ricerca agronomica; RS 915.7
OSPAR	Convenzione del 22 settembre 1992 per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale
P	Fosforo
P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	Fosfato
PA	Politica agricola
PA 2002	Politica agricola 2002 (Nuovo orientamento della politica agricola)
PA 2007	Politica agricola 2007 (Ulteriore sviluppo della politica agricola)
PA 2011	Politica agricola 2011 (Ulteriore sviluppo della politica agricola)
PAC	Politica agricola comune dell'UE
PAKE	Cassa di compensazione dei prezzi delle uova e dei prodotti di uova
PER	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
PFS	Prodotti fitosanitari
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
PGI	Permesso generale d'importazione
PIP	Politica integrata dei prodotti
PMA	Paesi meno avanzati
PNR 48	Programma nazionale di ricerca
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAU	Superficie agricola utile
SB	Suisse-Bilanz, metodo di calcolo del bilancio delle sostanze nutritive
SCE	Superfici di compensazione ecologica
SCM	Switzerland Cheese Marketing
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SEE	Spazio Economico Europeo
SHL	Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (Scuola universitaria svizzera di agricoltura)
SILAS	Sistema settoriale d'informazione e previsione per l'agricoltura svizzera
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme (Programma svizzero per il promovimento delle importazioni)
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments (Organizzazione svizzera per il promovimento degli investimenti)
SPIA	Servizio per la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura
SRVA	Service romand de vulgarisation agricole
SSRA	Sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali
SWC	Swiss Wine Communication
TQCD	Titolari di quote di contingenti doganali
TSM	Fiduciaria Latte
UBG	Unità di bestiame grosso
UBGF	Unità di bestiame grosso fertilizzante
UBGFG	Unità di bestiame grosso foraggio grezzo
UE	Unione europea
UF AFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFV	Ufficio federale di veterinaria

ULAF	Unità di lavoro della famiglia
UM	Unità di manodopera
URA	Uscita regolare degli animali da reddito all'aperto
USC	Unione Svizzera dei Contadini
USM	Unità standard di manodopera
UST	Ufficio federale di statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
USTRA	Ufficio federale delle strade
V LAgr	Legge federale del 3 ottobre 1951 concernente il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale (vecchia legge sull'agricoltura)
VDT	Vino da tavola
VIGT	Vino con indicazione geografica tipica
VKMB	Associazione Svizzera per la difesa dei piccoli e medi contadini
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, Bonn; <a href="http://www.zmp.de">http://www.zmp.de</a>

## **Compendio**

*La Politica agricola 2011 rappresenta un ulteriore tassello della politica di riforme perseguita in modo coerente da una dozzina di anni a questa parte. Anche la presente tappa segue il ritmo adottato finora e fissa gli involucri finanziari per l'agricoltura accordati per un periodo di quattro anni.*

*Conformemente all'articolo 104 della Costituzione federale, la Confederazione deve provvedere affinché l'agricoltura contribuisca sostanzialmente, mediante una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale, a garantire l'approvvigionamento alimentare della popolazione, a preservare le basi vitali naturali, a tutelare il paesaggio rurale nonché a occupare il territorio in modo decentrato. Attualmente, l'agricoltura fornisce queste prestazioni di interesse generale nella misura auspicata. La Politica agricola 2011 si prefigge di garantire che questi compiti siano adempiuti anche in futuro, nonostante la crescente pressione sui prezzi. Le linee guida della Commissione consultiva per l'agricoltura rappresentano un ulteriore strumento per raggiungere tale obiettivo.*

*Le condizioni quadro del settore agroalimentare svizzero devono essere sviluppate in modo tale che gli alimenti prodotti da contadini motivati e adeguatamente formati, nel rispetto dell'ambiente e degli animali, in un paesaggio attrattivo siano valorizzati in modo ottimale e che il potenziale per incrementare la produttività e ridurre i costi sia sfruttato in modo socialmente sostenibile.*

*La strategia consiste essenzialmente nel convertire i mezzi attualmente destinati al sostegno dei prezzi in pagamenti diretti indipendenti dalla produzione e nel ridurre i dazi sui foraggi. Inoltre, si prevede di semplificare i provvedimenti per promuovere lo smercio al fine di valorizzare i prodotti svizzeri di ottima qualità. Mediante una politica improntata a una maggiore competitività, i consumatori beneficiano dei vantaggi conseguiti e si riducono le differenze sul fronte dei costi.*

*Il trasferimento dei mezzi attualmente destinati al sostegno del mercato assicura che siano fornite le prestazioni d'interesse generale e consente di colmare determinate lacune dal profilo ecologico. Le superfici di compensazione ecologica diverranno più concorrenziali in seguito all'abbassamento generalizzato del livello dei prezzi. Si rinuncia a inasprire gli oneri in ambito ecologico, mentre l'impiego efficiente delle risorse viene promosso nell'ambito di progetti regionali o di categoria e i processi amministrativi vengono semplificati. Anche in futuro occorrerà promuovere la trasformazione strutturale, che continuerà tuttavia a essere attuata soprattutto nel momento del cambio generazionale.*

*La strategia è concretizzata dai cinque seguenti piani d'azione:*

- (1) migliorare la competitività della produzione e della trasformazione mediante la conversione in pagamenti diretti dei mezzi attualmente destinati al sostegno del mercato e mediante provvedimenti di riduzione dei costi;*
- (2) garantire le prestazioni economiche generali dell'agricoltura integrando i mezzi attualmente destinati al sostegno interno in un sistema semplificato di pagamenti diretti;*
- (3) promuovere la creazione di valore aggiunto e lo sviluppo sostenibile dello spazio rurale offrendo maggiori possibilità di differenziare la produzione, razionalizzando la promozione dello smercio e sostenendo le iniziative di progetto agricole;*

(4) agevolare e rendere socialmente sopportabile la trasformazione strutturale rendendo più flessibile il diritto fondiario rurale e la normativa in materia di affitto agricolo;

(5) semplificare l'amministrazione e meglio coordinare i controlli.

Secondo le valutazioni attuali, la strategia definita nella Politica agricola 2011 dovrebbe permettere di neutralizzare più della metà degli effetti indotti dagli accordi dell'OMC che saranno conclusi nell'ambito del Ciclo di Doha. Avvicinerà il settore agroalimentare svizzero al mercato interno europeo e offrirà nella stessa misura un margine d'azione per negoziare accordi di libero scambio. A condizione che le riduzioni dei prezzi siano effettivamente trasferite sul prezzo finale dei prodotti, lo smantellamento del sostegno del mercato comporta globalmente vantaggi per l'economia nazionale. La politica agricola è parte integrante della strategia di crescita della Confederazione per una maggiore competitività sul mercato interno.

Questi piani d'azione richiedono la modifica di diverse leggi.

### **Legge sull'agricoltura**

Nell'ambito della procedura di consultazione viene presentato il modello globale della Politica agricola 2011. Oltre alle modifiche di legge sono pertanto abbozzati gli adeguamenti previsti a livello di ordinanza. Per quanto riguarda il campo d'applicazione della legge sull'agricoltura, la maggior parte delle misure della Politica agricola 2011 può essere realizzata a livello di ordinanza. In particolare per quanto concerne la conversione del sostegno del prezzo del latte in pagamenti diretti, il Parlamento aveva predisposto la necessaria base legale nell'ambito della politica agricola 2007. Le modifiche di legge comprendono sostanzialmente i seguenti punti:

- **Condizioni quadro per la produzione e lo smercio:**  
concentrare i provvedimenti nell'ambito del promovimento dello smercio (art. 12); sostenere le categorie al fine di difendere le denominazioni di origine dei loro prodotti (art. 16<sup>bis</sup>); ripartire il contingente doganale delle patate mediante vendita all'asta (art. 22<sup>bis</sup>); sopprimere i contributi per la trasformazione o la valorizzazione per le barbabietole da zucchero (art. 54), i semi oleosi (art. 56) e le patate (art. 57); possibilità di versare contributi alla produzione di barbabietole da zucchero (art. 54); nuova normativa per la classificazione dei vini e il controllo del commercio dei vini (art. 63-69);
- **Pagamenti diretti:**  
estendere i contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo alle vacche da latte (art. 73); elaborare la base per il programma per un impiego sostenibile delle risorse (art. 77a);
- **Misure sociali collaterali:**  
possibilità di convertire i crediti di investimento in mutui per la conduzione aziendale al momento della cessazione dell'attività (art. 79);
- **Miglioramenti strutturali:**  
complementi ai miglioramenti strutturali, in particolare in relazione a progetti regionali (art. 88-107);
- **Ricerca e consulenza:**  
disposizioni per le attività commerciali delle stazioni di ricerca e dell'Istituto di

*allevamento equino (art. 115 e 147); aiuto alla consulenza per iniziative di progetto regionali (art. 136).*

### **Diritto fondiario rurale (LDFR) e diritto sull'affitto agricolo (LAAgr)**

*L'obiettivo è di promuovere e agevolare l'evoluzione strutturale nell'agricoltura. L'aumento della dimensione minima prevista per le aziende agricole comporterà una riduzione delle aziende rilevate all'interno della famiglia al valore di reddito e gestite a titolo accessorio contemporaneamente allo svolgimento di un'altra professione. La soppressione dei limiti di prezzo nel diritto fondiario rurale e dei limiti di fitto per singoli fondi dovrebbe contrastare la tendenza attualmente in atto secondo cui proprietari fondiari che non sono contadini di professione coltivano i loro terreni invece di venderli o affittarli. Le modifiche proposte non intaccano il tenore essenziale delle due leggi, ossia il principio del coltivatore diretto e la tutela dell'affittuario per motivi sociali.*

### **Legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura**

*Gli adeguamenti proposti a favore delle aziende contadine familiari consistono nella soppressione del limite di reddito per gli agricoltori indipendenti e in un aumento degli assegni per figli. A tal fine saranno necessari mezzi finanziari federali supplementari per 20 milioni di franchi annui, oltre agli involucri finanziari già previsti.*

### **Legge sulle derrate alimentari e legge sulle epizoozie**

*Con la progressiva apertura delle frontiere occorre che le esportazioni contribuiscano maggiormente alla creazione di valore aggiunto delle derrate alimentari prodotte in Svizzera. Per agevolare l'accesso dei nostri prodotti ai mercati europei dobbiamo prevedere delle normative equivalenti in materia di igiene. Nel corso dell'estate è stata condotta una consultazione sulle relative disposizioni a livello di ordinanza. L'obiettivo dell'equivalenza è stato accolto con particolare favore. La sua realizzazione richiede alcuni adeguamenti di leggi che sono contemplati nella presente documentazione per la consultazione.*

*Gli involucri finanziari per complessivi 13 458 milioni di franchi sono leggermente inferiori (0,2%) ai mezzi finanziari disponibili per il quadriennio in corso. In seguito alla riduzione del livello dei prezzi, il reddito del settore agricolo passerà da circa 3 a 2,5 miliardi di franchi, con una diminuzione annua del 2,4 per cento. Al fine di mantenere il potere d'acquisto del reddito medio per azienda, l'evoluzione strutturale deve raggiungere il 3,2 per cento all'anno.*

*La procedura di consultazione dura dal 14 settembre al 16 dicembre 2005. Dopo che saranno stati esaminati i risultati della consultazione, nella primavera 2006 il Consiglio federale dovrebbe sottoporre alle Camere il messaggio relativo alla Politica agricola 2011. Ammesso che le consultazioni parlamentari si concludano entro la metà del 2007, le modifiche di legge potranno entrare in vigore per il 1° gennaio 2008, contemporaneamente al nuovo involucro finanziario.*

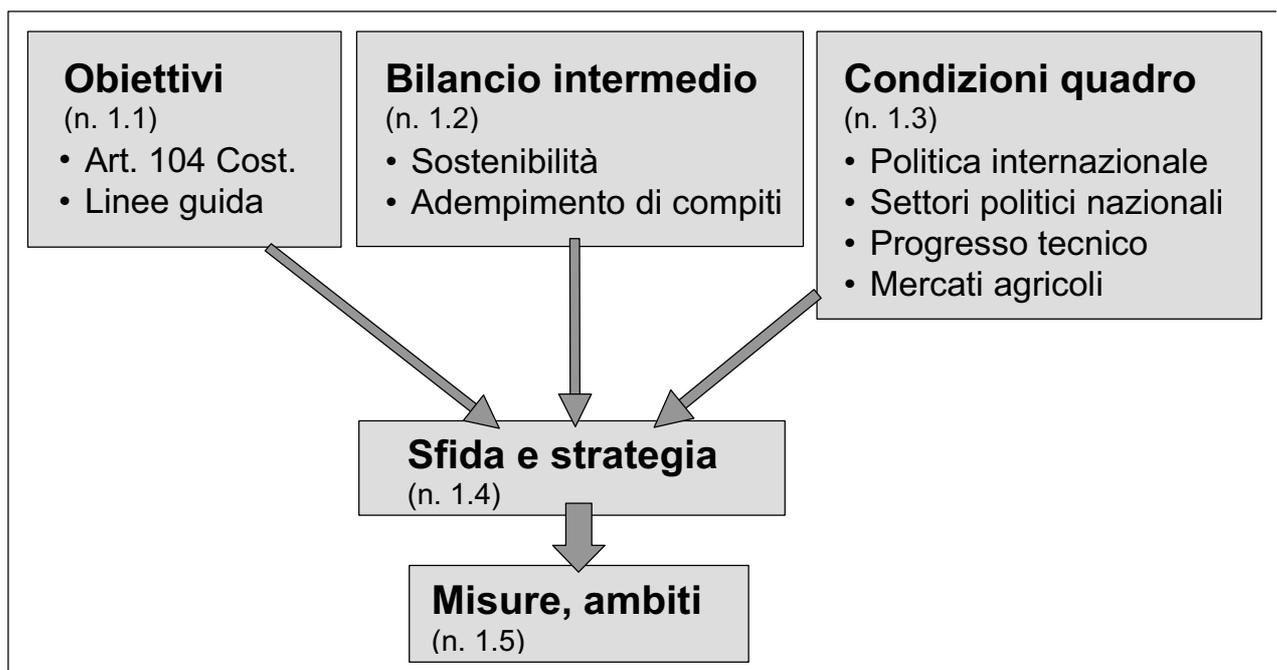


## 1 Parte generale

La Politica agricola 2011 rappresenta un ulteriore passo della riforma in atto in questo settore dall'inizio degli anni Novanta. In particolare, l'agricoltura deve continuare ad adempiere i suoi compiti mediante una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale. Le condizioni quadro della politica agricola devono pertanto essere sviluppate in modo tale da sfruttare il potenziale di sviluppo della produttività e da migliorare la competitività di tutti i settori dell'industria alimentare. La Politica agricola 2011 - incentrata sullo smantellamento ulteriore del sostegno del mercato e sul trasferimento di mezzi ai pagamenti diretti - si inserisce perfettamente nelle precedenti tappe della riforma.

I presupposti per l'ulteriore sviluppo della Politica agricola sono la situazione dell'agricoltura (n. 1.2) e le nuove condizioni quadro (n. 1.3), mentre l'articolo costituzionale sull'agricoltura definisce gli obiettivi (n. 1.1). Questi tre elementi determinano le sfide e la strategia (n. 1.4), nonché i provvedimenti (n. 1.5) della Politica agricola 2011.

**Figura 1** Elementi che determinano la Politica agricola 2011



### 1.1 Situazione iniziale e obiettivi

#### 1.1.1 Riforma della politica agricola dal 1992

La fine della guerra fredda, suggellata dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, ha determinato un netto spostamento delle finalità della politica agricola. La sicurezza dell'approvvigionamento alimentare è passata in secondo piano, mentre hanno acquisito viepiù importanza la tutela del paesaggio rurale e il mantenimento delle basi vitali naturali. La vecchia politica agricola garantiva ai contadini un reddito equo mediante la copertura dei costi. Una politica agricola fondata unicamente sul soste-

gno dei prezzi dei prodotti non basta tuttavia per assicurare la tutela del paesaggio e il mantenimento delle basi vitali naturali quali il suolo agricolo e la biodiversità. Dall'inizio degli anni Novanta, la politica agricola ha dunque subito una riforma radicale in tre tappe. Gli sviluppi sono stati essenzialmente determinati dalle votazioni popolari della metà degli anni Novanta (cfr. n. 1.1.1.2) e dall'evoluzione delle condizioni quadro. D'altro canto, la situazione economica delle famiglie contadine, come pure i settori a valle, dipendono in larga misura dall'impostazione della politica agricola. Il procedimento a tappe consente agli interessati di adeguarsi gradualmente al nuovo contesto economico. Qui di seguito sono riassunti gli elementi centrali delle tappe sinora attuate.

### 1.1.1.1 Nuovo orientamento della Politica agricola 1992

Con il Settimo rapporto sull'agricoltura<sup>1</sup>, il Consiglio federale ha dato il via al nuovo orientamento della politica agricola svizzera, ponendo nel contempo le basi per la **prima tappa della riforma** mediante l'adozione del messaggio sui pagamenti diretti compensativi<sup>2</sup>. Il 9 ottobre 1992, il Parlamento ha definito la base legale per i pagamenti diretti indipendenti dai prodotti mediante gli articoli 31a e 31b LAgr<sup>3</sup>. Di conseguenza, gli obiettivi fissati in materia di politica dei redditi hanno potuto essere raggiunti non solo tramite il sostegno dei prezzi ma, in misura viepiù maggiore, anche attraverso i pagamenti diretti svincolati dai prodotti (separazione fra politica dei prezzi e politica dei redditi). Il Consiglio federale ha successivamente attuato questa decisione di fondo a tappe, riducendo il sostegno dei prezzi e aumentando di conseguenza i pagamenti diretti indipendenti dai prodotti. Dall'inizio della riforma, la quota di fondi federali stanziati per il sostegno del mercato vincolato ai prodotti è scesa dal 63 al 23 per cento (2003).

Nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT, la Svizzera si è impegnata a convertire in dazi le restrizioni alle importazioni (tariffazione), nonché a ridurre progressivamente su un arco di sei anni i dazi, il sostegno al mercato interno legato ai prodotti e i sussidi alle esportazioni. Con l'attuazione degli ultimi interventi, nel 2000, gli impegni assunti sono stati completamente adempiuti.

### 1.1.1.2 Nuova base costituzionale e Politica agricola 2002

La prima metà degli anni Novanta è stata caratterizzata da un dibattito in materia di politica agricola a tratti acceso. Diverse iniziative popolari hanno evidenziato come i pareri potessero divergere. In una prima votazione nel 1995, Popolo e Cantoni hanno respinto di misura un controprogetto elaborato dal Parlamento in risposta ad un'iniziativa popolare dell'Unione svizzera dei contadini<sup>4</sup>. In risposta ad una seconda iniziativa popolare<sup>5</sup> il Parlamento ha elaborato un nuovo articolo costituzionale secondo cui il versamento dei pagamenti diretti presuppone la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate. L'oggetto è stato accettato il 6 giugno dai tre quarti dei cittadini che hanno votato e da tutti i Cantoni. Da ultimo, nel 1998 Popolo e Cantoni hanno respinto chiaramente l'iniziativa dei piccoli contadini<sup>6</sup>. Il processo della democrazia diretta che ha portato alla nuova base costituzionale ha consentito di

<sup>1</sup> FF 1992 II 93

<sup>2</sup> FF 1992 II 1

<sup>3</sup> FF 1992 VI 111

<sup>4</sup> Iniziativa popolare "Per un'agricoltura contadina competitiva e rispettosa dell'ambiente", USC, ritirata nel 1994

<sup>5</sup> Iniziativa popolare "Contadini e consumatori – per un'agricoltura in armonia con la natura", ritirata nel 1996

<sup>6</sup> Iniziativa popolare "Per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica", VKMB

mediare fra le diverse posizioni politiche. L'articolo costituzionale attualmente vigente riflette pertanto gli obiettivi della politica agricola decisi dalla società e quindi le aspettative della società nei confronti dell'agricoltura.

Fondandosi sulla nuova base costituzionale, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento una strategia globale sotto forma di una nuova legge sull'agricoltura (LAgr)<sup>7</sup>. Il testo è stato adottato dalle Camere il 29 aprile 1998 ed è entrato in vigore nel 1999<sup>8</sup>. Questa **seconda tappa della riforma** si prefiggeva essenzialmente di sopprimere le garanzie statali relative al prezzo e al ritiro, nonché di ridurre di un terzo entro cinque anni i mezzi stanziati per il sostegno del mercato. Di conseguenza sono state soppresse le organizzazioni parastatali quali l'Unione casearia e la Butyra. Inoltre, è stata applicata la nuova disposizione costituzionale secondo cui il versamento dei pagamenti diretti presuppone la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate.

Nell'ambito della politica agricola 2002, è stata istituita una base generica per il finanziamento dei provvedimenti di politica agricola (art. 6 LAgr). I mezzi finanziari per i principali settori di compiti sono decisi di volta in volta per un periodo massimo di quattro anni mediante decreto federale semplice. Sino ad oggi le uscite per l'agricoltura sono state suddivise in tre involucri di spesa: "Produzione e smercio"; "Pagamenti diretti" e "Miglioramento delle basi di produzione". Il 16 giugno 1999 il Parlamento federale ha approvato tre limiti di spesa massimi per il periodo 2000-2003 pari a un importo complessivo di 14 029 franchi<sup>9</sup>.

### 1.1.1.3 Politica agricola 2007

Il 20 giugno 2003 nell'ambito della Politica agricola 2007 il Parlamento ha approvato una revisione parziale della legge sull'agricoltura<sup>10</sup>. Questa **terza tappa della riforma** consisteva essenzialmente nella decisione di sopprimere il contingentamento lattiero nel 2009. Ulteriori modifiche importanti concernevano l'introduzione della vendita all'asta dei contingenti doganali per la carne, nonché l'ampliamento degli strumenti per i miglioramenti strutturali e le misure sociali collaterali.

I nuovi limiti di spesa per gli anni 2004-2007 pari a un importo complessivo di 14 092 franchi sono stati approvati dal Parlamento il 5 giugno 2003. I mezzi a favore della produzione e dello smercio sono stati ridotti ancora una volta di oltre il 15 per cento rispetto agli importi stanziati per il periodo 2000-2003, mentre i fondi destinati ai pagamenti diretti sono aumentati di conseguenza. In seguito ai due programmi di sgravio 2003 e 2004 e ad altri provvedimenti, l'importo globale è tuttavia stato ridotto a 13 485 milioni di franchi. I pagamenti diretti sono stati ampiamente risparmiati dai tagli, che hanno pertanto interessato principalmente le rubriche Miglioramento delle basi di produzione e Produzione e smercio (cfr. n. 1.6).

La figura 2 offre una panoramica delle tappe della riforma conseguite sino ad oggi

<sup>7</sup> Messaggio del 26 giugno 1996 concernente la riforma della politica agricola, FF 1996 IV 1

<sup>8</sup> RU 1998 3033

<sup>9</sup> FF 1999 4487

<sup>10</sup> RU 2003 4217

**Figura 2**      **Tappe della riforma sino al 1992**

<p><b>1<sup>a</sup> tappa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Introduzione dei pagamenti diretti non vincolati ai prodotti</li> <li>➤ Riduzioni dei prezzi</li> <li>➤ Incentivi per prestazioni ecologiche particolari (p.es. biodiversità)</li> <li>➤ Abbattimento delle protezioni alla frontiera (OMC)</li> </ul> <p><b>Scorporamento „più ecologia“</b></p>	<p><b>2<sup>a</sup> tappa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Soppressione delle garanzie dei prezzi e dello smercio</li> <li>➤ Soppressione di Butyre e dell'Unione casearia</li> <li>➤ Vincolo dei pagamenti diretti allo prova che le esigenze ecologiche sono rispettate</li> </ul> <p><b>Deregolamentazione „più mercato“</b></p>	<p><b>3<sup>a</sup> tappa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Soppressione del contingentamento lattiero</li> <li>➤ Vendita all'asta dei contingenti di carne importata</li> <li>➤ ampliamento dei miglioramenti strutturali e misure sociali collaterali</li> </ul> <p><b>Deregolamentazione „Competitività“</b></p>
1993 1994 1995 1996 1997 1998	1999 2000 2001 2002 2003	2004 2005 2006 2007
<b>PA 2002</b>		<b>PA 2007</b>

## 1.1.2 Mandato costituzionale e linee guida

### 1.1.2.1 Mandato costituzionale

L'articolo 104 della Costituzione federale<sup>11</sup> rappresenta la base principale per l'impostazione della politica agricola. Il capoverso 1 descrive gli obiettivi di fondo, mentre gli altri capoversi disciplinano i provvedimenti e il finanziamento. Qui di seguito, i commenti si limitano pertanto al capoverso 1. Per quanto concerne i capoversi 2-4 si rinvia al messaggio sulla politica agricola 2002<sup>12</sup>.

#### **Articolo 104 capoverso 1 della Costituzione federale**

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

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

Oltre alle finalità definite dall'articolo 104, la Costituzione federale sancisce altri tipi di obiettivi, anch'essi decisivi per l'impostazione della politica agricola. In particolare vanno rilevati l'impiego efficiente dei mezzi della Confederazione (freno alle spese e all'indebitamento, art. 126 e 159; verifica dell'efficacia, art. 170 Cost.) e gli obiettivi sociali conformemente all'articolo 41.

<sup>11</sup> RS 101

<sup>12</sup> FF 1996 IV 235 segg.

---

*Adempimento del compito mediante una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato*

Il mandato costituzionale conferito dall'articolo 104 alla Confederazione si fonda sul presupposto secondo cui senza protezione né sostegno la produzione agricola svizzera sarebbe minacciata. I motivi sono da ricondurre in parte alla difficile situazione topografica e climatica del nostro Paese, nonché ai costi generalmente elevati nel confronto internazionale. In altri Paesi è possibile produrre generi alimentari a prezzi eccezionalmente contenuti grazie a condizioni naturali più favorevoli, ai sistemi di produzione estensiva o a salari inferiori per i lavoratori dell'agricoltura. Di conseguenza, in Svizzera sarebbe praticamente impossibile produrre a costi analoghi a quelli sul mercato mondiale.

Il mantenimento dell'agricoltura in Svizzera corrisponde ad un interesse pubblico: la popolazione si attende delle prestazioni che vanno al di là della produzione di generi alimentari (produzione combinata). Queste prestazioni di interesse generale rappresentano dei beni pubblici<sup>13</sup>, ossia non hanno un riscontro diretto sul mercato. Siccome la remunerazione sul mercato non è comunque sufficiente per mantenere la produzione agricola, senza l'intervento dello Stato le prestazioni d'interesse generale non potrebbero essere fornite nella misura auspicata dalla società. Il Popolo conferisce pertanto alla Confederazione la competenza di istituire le condizioni quadro per il mantenimento della produzione agricola, al fine di garantire le prestazioni d'interesse generale.

L'agricoltura deve fornire le prestazioni di cui alle lettere a-c mediante una produzione sostenibile. Più precisamente occorre ridurre al minimo gli effetti negativi della produzione sull'aria e sull'acqua, nonché mantenere o potenziare la fertilità dei terreni e la biodiversità. Il criterio di sostenibilità pone pertanto dei limiti all'intensità della produzione. Nel contempo una politica incentrata unicamente sulla tutela del terreno e quindi sul contenimento della produzione di beni agricoli non risponderebbe agli obiettivi sanciti dalla Costituzione.

Per garantire a lungo termine le prestazioni di interesse generale, la produzione non deve essere sostenibile soltanto dal profilo ecologico, bensì anche da quello economico e sociale. L'agricoltura si sviluppa in modo sostenibile soltanto se vi è un numero sufficiente di aziende che hanno la possibilità di investire in innovazioni, di terreni fertili e di persone soddisfatte delle condizioni di vita che l'agricoltura offre.

In linea di massima, la produzione di beni agricoli deve essere orientata verso il mercato. Lo Stato deve intervenire soltanto nella misura necessaria per garantire la sostenibilità della produzione e le prestazioni di interesse generali.

*Garanzia dell'approvvigionamento*

La produzione indigena è la principale fonte di approvvigionamento della popolazione in prodotti alimentari. Con una quota del 60 per cento del consumo totale (cfr. n. 1.2.2.1), l'agricoltura svizzera contribuisce in modo sostanziale alla garanzia dell'approvvigionamento. Questa situazione ci consente, oltre che di essere meno dipendenti dalle importazioni, di conservare a lungo termine il potenziale di produzione di generi alimentari, in particolare per quanto concerne la fertilità del suolo,

<sup>13</sup> Per quanto concerne le prestazioni di interesse generale combinate alla produzione si parla spesso anche di multifunzionalità dell'agricoltura (art. 104 cpv. 3 Cost.).

ma anche il know-how e le attrezzature. Ripristinare il potenziale di produzione in caso di necessità potrebbe richiedere finanziamenti ingenti e tempi assai lunghi.

Il fatto di poter approvvigionarsi nelle vicinanze è una necessità dichiarata dell'essere umano. Per questo motivo la maggior parte dei Paesi industrializzati sostengono la produzione indigena e sfruttano i loro potenziali agricoli. Nonostante un'ulteriore suddivisione del lavoro condurrebbe ad un aumento del benessere, la preservazione di un approvvigionamento di base è considerata una necessità. Questo vale soprattutto per Paesi con un basso tasso di autoapprovvigionamento come la Svizzera (60%), il Giappone (40%) o la Norvegia (50%)<sup>14</sup>. Per i negoziati in corso nell'ambito dell'OMC, tali Stati<sup>15</sup> si sono alleati allo scopo di salvaguardare la possibilità di autoapprovvigionarsi in modo adeguato all'interno del sistema commerciale multilaterale.

### *Salvaguardia delle basi vitali naturali*

In Svizzera, i fertili **terreni agricoli** sono il risultato del dissodamento di suoli in gran parte boschivi e di una gestione secolare. L'utilizzazione agricola impedisce l'avanzamento del bosco, mentre metodi sostenibili di produzione tutelano la fertilità del suolo. In tal modo il suolo agricolo viene preservato in quanto base per l'alimentazione della popolazione.

Lo stesso vale per la **diversità biologica**: in aperta campagna spesso vivono varietà e comunità animali e vegetali diverse da quelle che popolano i boschi. Solitamente il loro habitat è costituito da terreni gestiti in modo estensivo. Di conseguenza possono sopravvivere soltanto se si impedisce l'avanzamento del bosco mediante un'adeguata gestione agricola. Inoltre, i terreni agricoli ospitano numerosi essere viventi di vario tipo, fra cui un'enorme varietà di microrganismi importanti per la fertilità del suolo.

Un'importante base vitale naturale è la varietà di piante coltivate e di animali da reddito. In essa sono contenute le risorse genetiche che consentono di adeguare la produzione alle condizioni in continuo mutamento – nuovi comportamenti dei consumatori, evoluzione delle condizioni quadro dell'economia o cambiamenti climatici – e di lottare in modo naturale contro vecchi e nuovi agenti patogeni o malattie. Ad eccezione del foraggio, la produzione di prodotti agricoli si fonda su una base genetica estremamente ristretta. Il fatto che i terreni agricoli siano distribuiti in vari punti del territorio e che il loro sfruttamento vari di intensità consente di preservare tutta una serie di varietà e ecotipi di piante utili. Molti Paesi adottano provvedimenti di salvaguardia per le varietà, qualità e razze che non vengono più utilizzate a fini di produzione.

Il contributo dell'agricoltura alla riduzione degli affetti negativi sull'acqua, l'aria e sull'ambiente non rappresenta una prestazione di interesse generale, bensì un obbligo che tutti sono chiamati ad adempiere.

<sup>14</sup> Il basso tasso di autoapprovvigionamento di questi Paesi nel confronto internazionale è dovuto all'esiguità della quota di superficie agricola utile per abitante (Svizzera 2003: 0,14 ha SAU).

<sup>15</sup> Il G10 riunisce Svizzera, Liechtenstein, Giappone, Corea del Sud, Bulgaria, Taiwan, Islanda, Israele, Norvegia e Maurizio.

### *Salvaguardia del paesaggio rurale*

Per effetto delle condizioni climatiche, nel nostro Paese i terreni incolti vengono di norma colonizzati dal bosco. Di conseguenza l'agricoltura provvede a mantenere un paesaggio rurale aperto e con esso un'alternanza fra bosco e aperta campagna. I diversi tipi di coltura e di sistemi di gestione, gli edifici e gli animali da pascolo contribuiscono alla varietà del paesaggio rurale. Se fosse retta da meccanismi meramente economici, l'agricoltura si svilupperebbe nei luoghi più favorevoli, soprattutto sul fondovalle. La domanda di superfici agricole da destinare all'infrastruttura e agli edifici in quanto causa della perdita di terreni agricoli esula dalla sfera d'influenza della gestione agricola.

### *Occupazione decentrata del territorio*

Per il fatto che è strettamente legata al territorio, l'agricoltura fornisce un contributo ai fini di un'occupazione decentrata di tutte le regioni, anche in quelle dove gli altri settori economici sono poco rappresentati. Anzitutto le persone attive nell'agricoltura contribuiscono direttamente all'occupazione del territorio. In secondo luogo, un effetto indiretto in tal senso è dato dalle interconnessioni con il resto dell'economia. In tutte le regioni, l'agricoltura svolge una funzione di base ai fini dell'occupazione poiché rende il paesaggio più attrattivo.

## **1.1.2.2 Linee guida**

### *Commissione consultiva per l'agricoltura*

La Commissione per l'agricoltura istituita dal Consiglio federale sulla base dell'articolo 186 della legge federale sull'agricoltura (LAgr) ha elaborato delle linee guida per l'economia agricola per l'orizzonte temporale 2015 (tabella 1). A tal fine ha preso in considerazione l'intera catena di creazione di valore aggiunto (produttori, trasformatori e distributori), nonché le aspettative e gli interessi della collettività.

**Tabella 1**      **Linee guida della Commissione consultiva per l'agricoltura relative all'economia agricola svizzera**

---

**Produzione di derrate alimentari**

---

L'agricoltura svizzera, con i settori affini della lavorazione e distribuzione, è ai primi posti a livello mondiale per quanto concerne la produzione sostenibile di materie prime e derrate alimentari, contribuendo alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'intero Paese. In particolare essi:

- occupano una posizione trainante per quanto concerne la produzione di generi alimentari sicuri rispettosa dell'ambiente e degli animali;
  - si dedicano con successo alla prospezione di segmenti di mercato redditizi ad alto valore aggiunto in Svizzera e all'estero e aprono nuovi mercati;
  - offrono ai consumatori prodotti eccellenti per un'alimentazione sana e profitano della loro possibilità di approvvigionare in modo autonomo la Svizzera in generi alimentari;
  - nella produzione o trasformazione di generi alimentari rinunciano all'impiego di piante e animali modificati geneticamente.
- 

**Servizi e beni di pubblica utilità**

---

L'agricoltura svizzera garantisce la fertilità del suolo, forgia il paesaggio rurale e rappresenta un partner forte nelle zone rurali. In particolare essa:

- forgia il paesaggio rurale mediante la gestione agricola e la salvaguardia dei terreni e preserva la varietà di piante ed animali;
  - preserva la fertilità del suolo e garantisce il potenziale di produzione necessario per l'approvvigionamento della popolazione;
  - integra l'offerta di materie prime e derrate alimentari mediante prestazioni di svariato tipo;
  - rafforza la vita economica, sociale e culturale nelle zone rurali.
- 

**Imprenditori/Strutture**

---

Gli agricoltori e i loro partner nella lavorazione e distribuzione di prodotti operano con lungimiranza, con spirito imprenditoriale e in rete. In particolare essi:

- sono innovativi, prendono decisioni lungimiranti e si adeguano alle nuove condizioni quadro;
  - raggiungono congiuntamente elevate quote di mercato mediante una formazione dei prezzi e condizioni di mercato equi, nonché una collaborazione sostenibile e efficiente all'interno dell'intera catena di creazione di valore aggiunto;
  - operano in modo responsabile nei confronti della società e dell'ambiente;
  - garantiscono la solidità delle loro aziende mediante la crescita, la specializzazione, la diversificazione o l'attività accessoria;
- 

La prima parte delle linee guida chiede all'agricoltura e ai settori affini della trasformazione e distribuzione di assumere un ruolo trainante nella produzione sostenibile e rispettosa dell'ambiente e degli animali. A questo proposito le linee guida non consentono alcuna deroga nell'impostazione delle riforme future. Molta importanza viene conferita all'autoapprovvigionamento e all'autodeterminazione nella definizione delle condizioni di produzione.

La seconda parte si occupa delle prestazioni e dei beni pubblici, in particolare delle prestazioni di interesse generale dell'agricoltura. L'ultima parte chiede alle aziende e ai loro partner commerciali di cooperare in modo leale e di dar prova di imprenditorialità nell'interesse di una catena efficiente di creazione di valore aggiunto. Per garantire la stabilità economica delle aziende, i contadini devono scegliere delle strategie adeguate alle situazioni.

La Commissione consultiva per l'agricoltura rifiuta l'impiego di piante e animali modificati geneticamente nella produzione di generi alimentari. Questo approccio corrisponde alla volontà di molti consumatori e produttori ma è in contrasto con la posizione dichiarata del Consiglio federale (Produzione di derrate alimentari, punto 4).

### *Organizzazioni contadine*

Nel corso del 2004, anche diverse organizzazioni contadine hanno elaborato e pubblicato delle linee guida per lo sviluppo ulteriore dell'agricoltura. Ad esempio l'Unione svizzera dei contadini (USC) e Bio-Suisse hanno elaborato delle direttive dal punto di vista dei contadini. Entrambe convergono che l'ecologia riveste un ruolo primario e che occorre rafforzare la dimensione imprenditoriale. Inoltre accettano i vari tipi di aziende principali e accessorie che nel loro insieme contribuiscono ad adempiere i compiti dell'agricoltura. Per quanto concerne l'impiego di organismi geneticamente modificati, le due organizzazioni condividono la posizione della Commissione consultiva. Dal profilo della trasformazione, la FIAL ha inoltre allestito delle linee guida.

## **1.2 Bilancio intermedio della riforma**

Il presente capitolo esamina in che misura le tappe della riforma sinora attuate abbiano consentito di raggiungere gli obiettivi definiti dalla Costituzione. Anzitutto considera i tre aspetti della sostenibilità (n. 1.2.1) e successivamente valuta in che misura l'agricoltura contribuisca a fornire le prestazioni menzionate dalla Costituzione (n. 1.2.2).

### **1.2.1 Sostenibilità dell'agricoltura**

In occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi nel 1992 a Rio sono stati adottati dei principi per uno sviluppo sostenibile. Nel 1997 il Consiglio federale ha approvato una prima strategia<sup>16</sup> che ha successivamente aggiornato nel 2002<sup>17</sup>. Già dal 1996 il principio della sostenibilità è sancito dall'articolo costituzionale sull'agricoltura. L'ordinanza concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura<sup>18</sup> prevede che nel rapporto agricolo l'UFAG esamini l'evoluzione dell'agricoltura anche sotto questo punto di vista.

L'idea di fondo che sottende la valutazione della sostenibilità della politica agricola nel rapporto agricolo e nei capitoli seguenti è stata elaborata dal Comitato interpartimentale Rio (CIRio)<sup>19</sup>. In particolare vengono esaminati tre aspetti: economia, ecologia e socialità, con particolare attenzione allo sviluppo delle risorse, alla base della produzione agricola. Per quanto concerne l'economia e l'ecologia l'analisi si concentra inoltre sull'efficienza del processo di trasformazione, mentre per quanto concerne l'aspetto sociale è determinante il fattore di equità (tabella 2).

<sup>16</sup> Consiglio federale svizzero (1997): Strategia "Lo sviluppo sostenibile in Svizzera", FF 1997 III 897

<sup>17</sup> Consiglio federale svizzero (2002): "Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002" FF 2002 3532

<sup>18</sup> RS 919.118

<sup>19</sup> Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner SA (2001): Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz, Standortbestimmung und Perspektiven

**Tabella 2 Aspetti della sostenibilità e fattori rilevanti dal profilo della sostenibilità**

Fattori	Aspetti		
	Economia	Ecologia	Socialità
Risorse	Capitali	Terreno, acqua, aria, bio-diversità	Successione
Efficienza	Produttività del lavoro	Azoto, fosforo, energia	
Equità			Disparità dei redditi

### 1.2.1.1 Economia

Per valutare la sostenibilità dell'agricoltura dal profilo economico, si esamina l'evoluzione quantitativa dei fattori di produzione impiegati: suolo, lavoro e capitale (risorse) e in che modo è stato possibile incrementare la produttività del lavoro (efficienza). Da ultimo si considerano l'evoluzione dei prezzi, dei costi e dei redditi, nonché di altri indicatori economico-aziendali.

#### 1.2.1.1.1 Produzione

##### *Impiego di fattori di produzione*

L'impiego dei fattori di produzione terreno, lavoro e capitale è in costante calo dal 1990/92 (tabella 3). Il fattore lavoro (-25%) è regredito in modo più marcato rispetto all'impiego di capitale (-11%). Secondo i rilevamenti dell'UST relativi alle strutture nell'agricoltura, le superfici agricole coltivate sono diminuite dell'1,1 per cento circa<sup>20</sup>.

**Tabella 3 Evoluzione dell'impiego dei fattori di produzione**

Indicatori		1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92-2002/04
		%					
Terreno	SAU (in 1 000 ha)	1 078,6	1 075,3	1 069,8	1 067,1	1 064,4	-1,1
Lavoro	Unità di lavoro annue	125 555	107 033	95 260	94 161	93 057	-25,0
Capitale	Capitali ai prezzi del 1990 in mio. fr.	47 508	43 931	42 534	42 263	41 953	-11,1

Fonte: UST

##### *Evoluzione dei volumi di produzione*

La produzione di derrate alimentari svizzere (in terajoule) è rimasta complessivamente stabile dal 1990/92 al 2003, con un lieve spostamento a favore dei prodotti di origine vegetale rispetto a quelli di origine animale.

<sup>20</sup> Secondo la statistica della superficie in Svizzera, il calo effettivo delle superfici coltivate (costruzioni, avanzamento del bosco) è stato sensibilmente maggiore nel periodo in questione (1.2.2.2.2). Questa differenza è dovuta al fatto che, con l'introduzione dei pagamenti diretti vincolati alla superficie all'inizio degli anni Novanta, i contadini hanno cominciato a dichiarare superfici che prima, per vari motivi, non notificavano.

**Tabella 4 Evoluzione del volume di produzione**

Gruppi di derrate alimentari	1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92-2001/03
	terajoule					%
Alimenti di origine vegetale	9 617	10 249	9 665	10 979	10 176	+6,8
Alimenti di origine animale	12 357	11 791	11 900	11 765	11 594	-4,9
Totale alimenti	21 974	22 040	21 565	22 744	21 770	+0,2

Fonte: UST

*Evoluzione della produttività del lavoro*

La produttività del lavoro è un indicatore primario per valutare l'efficienza della produzione agricola.

Dal forte calo del lavoro impiegato (-25%) correlato a un calo minore del valore aggiunto lordo (-14%) risulta che fra il 1990/92 e il 2002/2004 la produttività del lavoro è aumentata del 15 per cento, ossia dell'1,2 per cento in media all'anno.

**Tabella 5 Evoluzione della produttività del lavoro**

	Unità	1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92-2002/04
							%
Valore aggiunto lordo ai prezzi di fabbricazione <sup>1</sup>	mio. Fr.	7 555	7 101	6 766	6 109	6 676	-13,7
Lavoro impiegato	ULA	125 555	107 033	95 260	94 161	93 057	-25,0
Produttività del lavoro (Valore aggiunto lordo ai prezzi di fabbricazione/lavoro impiegato)	Fr./ ULA	60 183	66 362	71 031	64 873	71 740	+15,0

<sup>1</sup> a prezzi costanti dal 1990

Fonte: UST

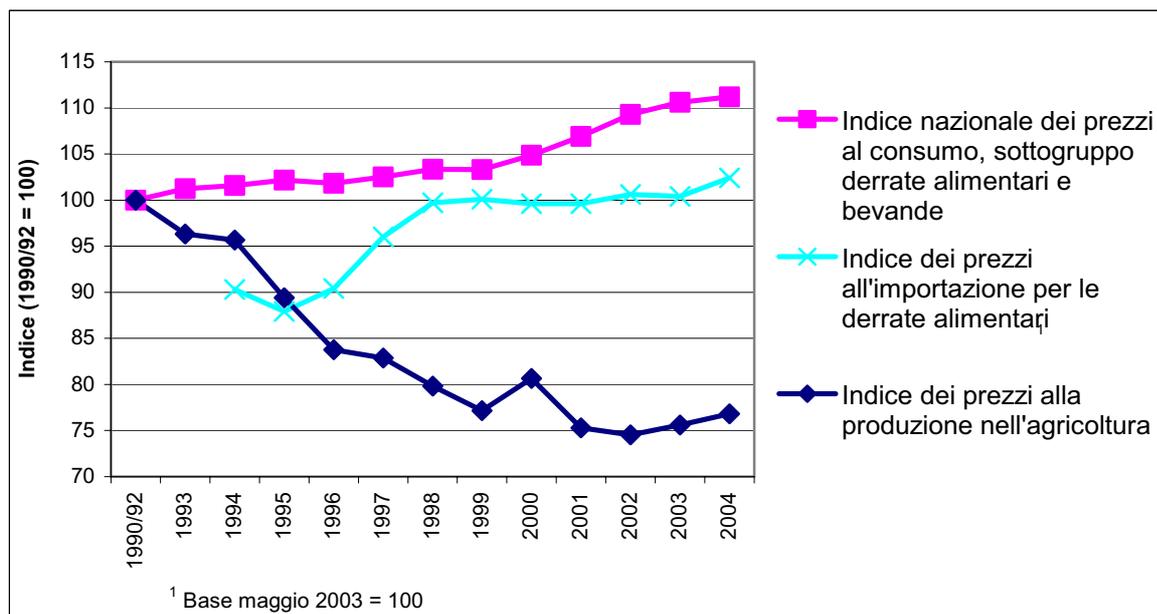
**1.2.1.1.2 Prezzi**

Oltre che dall'efficienza della produzione, la possibilità dell'agricoltura di far fronte alla concorrenza dipende dalle evoluzioni dei prezzi dei prodotti e dei mezzi di produzione. Qui di seguito illustriamo le evoluzioni dei prodotti in relazione ai produttori e ai consumatori, nonché ai mezzi di produzione. Successivamente procederemo a un raffronto con la concorrenza in Europa.

*Prezzi dei prodotti*

Fra il 1990/92 e il 2003 il calo dei prezzi alla produzione è stato mediamente del 24 per cento, interessando in misura maggiore il latte e diversi prodotti della coltura. Tale riduzione è da ricondurre per metà alle minori uscite della Confederazione a favore del sostegno dei prezzi. Nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono invece aumentati dell'11 per cento. L'aumento è stato particolarmente marcato a partire dal 1999, nonostante il ristagno dei prezzi delle derrate alimentari importate (figura 3). I motivi di questa evoluzione sono dovuti in parte all'introduzione della TTP, della tassa per l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale, dell'obbligo di dichiarazione, nonché all'estensione della tracciabilità dei generi alimentari.

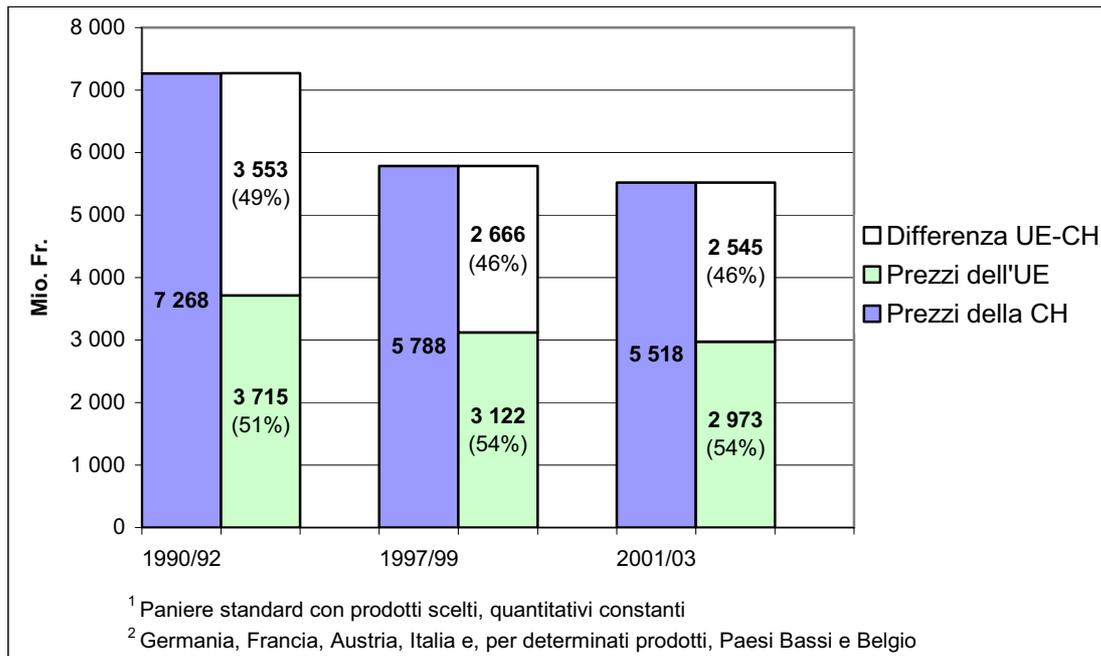
**Figura 3 Evoluzione dei prezzi delle derrate alimentari al produttore, al consumo e all'importazione**



Fonte: UST

Se consideriamo l'evoluzione dei prezzi in Svizzera e nell'UE in un paniere standard, constatiamo che la riduzione dei prezzi alla produzione in Svizzera (-24%) è stata maggiore che nell'UE (-20%). Di conseguenza, lo scarto relativo si è ridotto dal 49 al 46 per cento. In termini assoluti, i prezzi svizzeri si sono tuttavia avvicinati sensibilmente a quelli dell'UE. Ad esempio, la differenza del prezzo del latte era di 50 centesimi al chilogrammo del 1992 e di soli 30 centesimi oggi (-40%). Mediamente, le differenze di prezzo in termini assoluti si sono ridotte del 28 per cento.

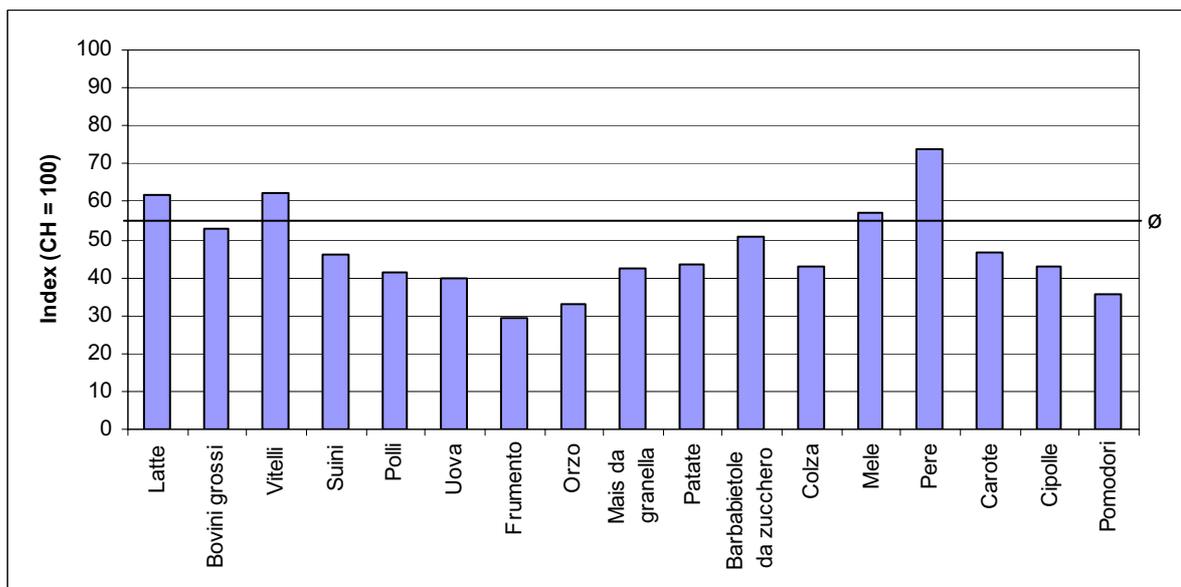
**Figura 4 Evoluzione del valore della produzione<sup>1</sup> in Svizzera e nell'UE<sup>2</sup>**



Fonti: UFAG, UST, USC, Eurostat, ZMP, Agreste, Banca nazionale svizzera

Nonostante si sia in parte ridotto, lo scarto fra i prezzi alla produzione svizzeri e quelli dell'UE rimane importante. La figura 5 mostra le differenze attuali per i principali prodotti. Gli scarti maggiori si osservano per il frumento, l'orzo e i pomodori, mentre le differenze minori concernono la maggior parte di prodotti di origine animale e la frutta.

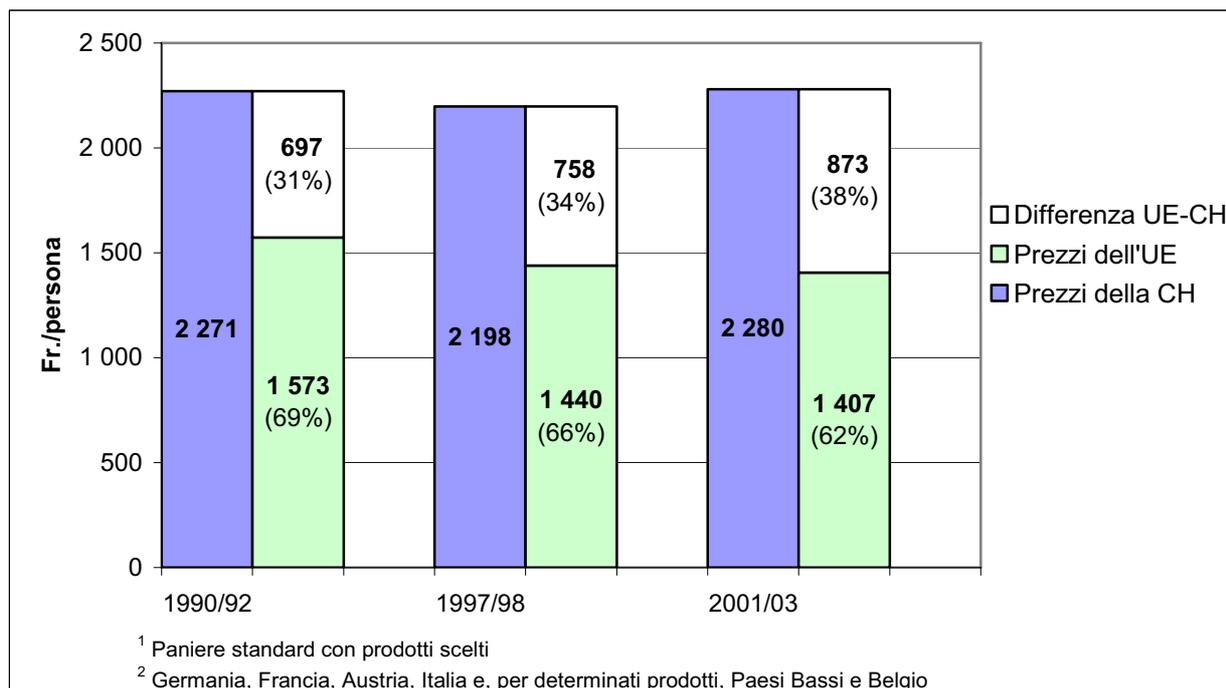
**Figura 5 Prezzi alla produzione nell'UE in relazione alla Svizzera 2001/2003**



Fonti: UFAG, UST, USC, Eurostat, ZMP, Agreste, Banca nazionale svizzera

Fra il 1990/92 e il 2001/2003 lo scarto fra i prezzi al consumo in Svizzera e nell'UE è aumentato passando, in termini relativi, dal 31 per cento nel 1990/92 al 38 per cento nel 2001/2003. In termini assoluti l'aumento è stato del 25 per cento (figura 6).

**Figura 6 Evoluzione delle uscite per un paniere standard<sup>1</sup> in Svizzera e nell'UE<sup>2</sup>**



Fonti: UFAG, UST, USC, Eurostat, ZMP, Agreste, Banca nazionale svizzera

### *Prezzi delle prestazioni preliminari e dei fattori di produzione*

Ai fini della concorrenzialità della aziende agricole svizzere, è di primaria importanza anche l'evoluzione dei prezzi delle prestazioni preliminari e dei fattori di produzione.

Fra il 1990/92 e il 2004 i prezzi dei mezzi di produzione sono aumentati del 3,8 per cento. Un nuovo – e più ampio – indice rivela un aumento dell'1,2 per cento dal 1997. Mentre i prezzi delle prestazioni preliminari sono leggermente regrediti nello stesso periodo (-0,4%), gli investimenti sono divenuti nettamente più cari (+5,4%). Il calo registrato sul fronte delle prestazioni preliminari è da ricondurre soprattutto alla riduzione – per fattori politici – dei prezzi del foraggio (-8,2%), nonché delle sementi e del materiale vegetale (-4,9%). Sono invece aumentati i prezzi dell'energia e dei lubrificanti (+19%), nonché della manutenzione e riparazione delle macchine (+13%) e degli edifici (+6,5%). L'aumento relativo agli investimenti è da ricondurre soprattutto al rincaro delle macchine e di altre attrezzature (+10%); i prezzi degli edifici sono rimasti praticamente invariati.

I prezzi dei fattori di produzione hanno avuto evoluzioni di vario genere: mentre i tassi di interesse sono nettamente regrediti dal 1997 (-32%), i salari sono aumentati (+15%) e i fitti sono praticamente rimasti costanti.

**Tabella 6** Evoluzione dell'indice dei prezzi relativi ai mezzi e ai fattori di produzione

Posizione	Base	1997/99	2002	2003	2004
<i>Mezzi di produzione agricoli</i> <sup>1</sup>	1990/92 =100	101,5	102,4	102,5	103,8
<i>Mezzi di produzione agricoli</i>	Maggio 1997=100	98,9	99,8	99,9	101,2
<i>Prestazioni preliminari</i>					
Sementi e materiale vegetale		98,9	94,7	94,1	95,1
Energia e lubrificanti		97,4	108,8	111,3	119,1
Concimi e prodotti per rettificare il terreno		95,8	99,0	96,4	99,2
Prodotti fitosanitari		99,8	97,1	96,8	96,6
Mangimi		97,5	93,0	92,3	91,8
Materiale e utensili		99,8	99,2	101,5	97,6
Manutenzione e riparazione macchine		102,0	108,7	109,6	113,1
Manutenzione e riparazione edifici		99,1	101,9	102,6	106,5
Prestazioni veterinarie		99,8	101,8	102,0	102,5
Spese generiche		97,6	94,2	94,8	95,1
<i>Investimenti</i>					
Macchine e altre attrezzature		102,0	106,7	107,3	110,0
Edifici		98,0	100,9	101,1	100,9
<i>Fattori di produzione</i>	Maggio 1997=100				
Interessi (ipoteche)		88,6	85,2	72,2	67,8
Salari e costi accessori		100,1	112,2	113,5	114,7
Canoni di affitto <sup>2</sup>		100,8	97,9	99,9	

<sup>1</sup> fondato su un vecchio indice più ristretto (senza materiale, utensili, manutenzione e riparazione di macchine, manutenzione e riparazione di edifici, prestazioni veterinarie e spese generiche)

<sup>2</sup> 1997 = 100

Fonti: UST, Agroscope FAT Tänikon

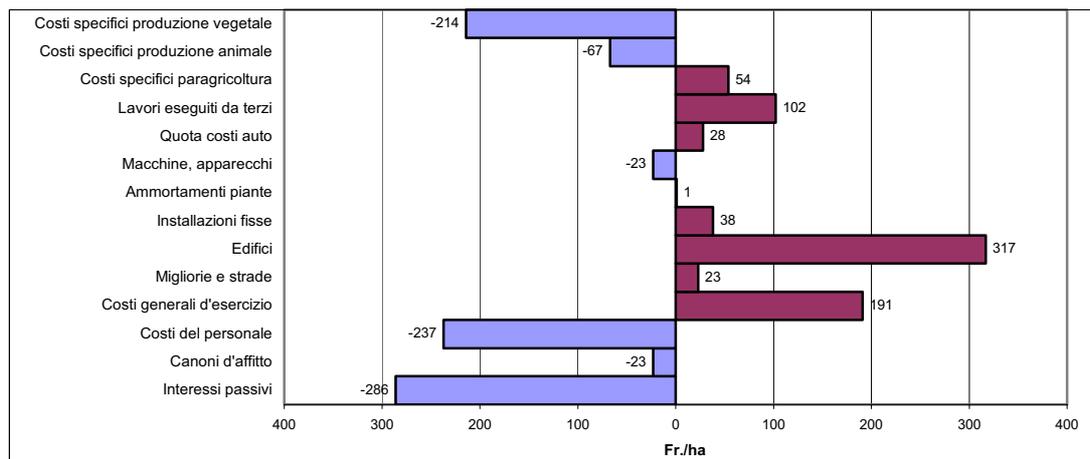
Oltre che i prezzi al produttore, differiscono sensibilmente dai livelli dell'UE i prezzi dei mezzi di produzione. Il numero 7.1.1 si esamina la situazione nel dettaglio, mentre il numero 7.1.2 offre una panoramica generale.

### *Evoluzione dei costi*

Per le aziende, l'evoluzione dei costi dipende sia dell'evoluzione dei prezzi sia dell'efficienza dell'impiego dei mezzi e fattori di produzione (quantitativi).

Fra il 1990/92 e il 2001/03 la superficie delle aziende di riferimento è aumentata in media da 16 a 19,2 ettari, ossia del 20 per cento. Complessivamente, i costi di terzi per ettaro negli anni 2001/2003 sono diminuiti dell'1 per cento rispetto al periodo di riferimento. All'interno delle singole posizioni vi sono tuttavia delle sostanziali differenze: mentre i costi degli edifici, i costi aziendali generali, i costi per il lavoro di terzi e per la locazione di macchine sono aumentati, i costi specifici per la detenzione di animali e la produzione vegetale, i costi del personale e gli interessi debitori sono diminuiti. Il calo relativo ai costi del personale è certamente da ricondurre ad un minor ricorso a forza lavoro al di fuori della famiglia (effetto quantitativo), mentre il calo delle uscite per interessi è dovuto a tassi inferiori sul mercato (figura 7).

**Figura 7 Evoluzione dei costi di terzi fra il 1990/92 e il 2001/03**



Fonte: Agroscope FAT Tänikon

### 1.2.1.1.3 Redditi e altri indicatori economico-aziendali

#### *Evoluzione del reddito settoriale netto sulla base del conto globale dell'agricoltura*

La tabella 7 illustra la riforma delle condizioni quadro della politica agricola negli anni Novanta. Fra il 1990/92 e il 2002/2004 i mezzi finanziari per il sostegno dei prezzi sono stati ridotti da 1 685 a 836<sup>21</sup> milioni di franchi.

Mentre il valore della produzione è diminuito sensibilmente in seguito al calo dei prezzi (-26%) sono aumentate in modo marcato le sovvenzioni indipendenti dai prodotti (+208%) [soprattutto pagamenti diretti]. Nel contempo sono anche diminuite le prestazioni preliminari, la remunerazione della manodopera e gli interessi pagati, mentre gli affitti sono rimasti praticamente stabili e le imposte sulla produzione sono aumentate (introduzione dell'imposta sul valore aggiunto 1995). Ne risulta una riduzione del reddito netto aziendale<sup>22</sup> pari al 26 per cento.

<sup>21</sup> Compresa le uscite straordinarie nel settore del latte 2002

<sup>22</sup> Nella letteratura e nella metodica Eurostat si utilizza il termine "utile aziendale netto"

**Tabella 7**      **Conto economico dell'agricoltura**

Dati ai prezzi correnti in mio. fr.	1990/92	1997/99	2002	2003 <sup>1</sup>	2004 <sup>2</sup>	1990/92- 2002/04 %
Produzione agricola	13 080	10 064	9 628	9 330	9 951	-26,3
- Prestazioni preliminari	6 346	5 561	5 7147	5 747	6 030	-8,1
Valore aggiunto lordo ai prezzi di fabbrica- zione	6 734	4 503	3 913	3 583	3 921	-43,5
- Ammortamenti	1 977	1 897	1 866	1 866	1 908	-4,2
Valore aggiunto netto ai prezzi di fabbrica- zione	4 757	2 606	2 027	1 698	2 013	-59,8
- imposte sulla produzione	38	302	313	321	324	+746,1
+ Altre sovvenzioni <sup>3</sup>	878	2 396	2 699	2 698	2 732	+208,5
Reddito dei fattori	5 598	4 700	4 414	4 075	4 421	-23,1
- Rimunerazione della manodopera	928	888	812	828	831	-11,2
Eccedenza aziendale netta / reddito indi- pendente	4 670	3 812	3 601	3 247	3 591	-25,6
- canoni d'affitto pagati	193	213	203	201	201	+4,6
- interessi pagati	496	355	375	327	317	-31,6
Reddito settoriale netto dell'agricoltura <sup>4</sup>	3 981	3 244	3 024	2 719	3 073	-26,2
Reddito settoriale netto della floricoltura <sup>5</sup>	102	132	82	71	80	-23,9
Reddito settoriale netto del settore econo- mico agricoltura	4 083	3 376	3 106	2 790	3 153	-26,1

<sup>1</sup> Provvisorio, stato 13.09.2004<sup>2</sup> Stima, stato 13.09.2004<sup>3</sup> Soprattutto pagamenti diretti e riduzione degli interessi mediante crediti di investimento e contributi dei Cantoni o Comuni<sup>4</sup> comprende le forme classiche di agricoltura, estivazione e le prestazioni agricole (compresi gli imprenditori agricoli)<sup>5</sup> comprende i vivai e la produzione di fiori

Fonte: UST

*Risultati per le singole aziende*

Fra il 1990/92 e il 2002/2004, le superfici delle aziende di riferimento sono aumentate di 3,2 ettari (+20%). Nello stesso periodo l'impiego di manodopera è calato di 0,25 unità (-13%). Il rapporto fra manodopera e superficie gestita è pertanto aumentato da 8,5 ettari a 12 ettari scarsi (+38%, ossia 3,0% all'anno).

Fra il 1990/92 e il 2002/2004 il reddito agricolo è diminuito del 11 per cento circa. Le famiglie contadine hanno in parte contrastato la perdita incrementando l'attività accessoria che, fra il 1990/92 e il 2002/2004, è aumentata mediamente di 4 000 franchi (+26%). Il reddito globale a disposizione delle famiglie contadine per il consumo privato e la costituzione di capitale proprio è tuttavia diminuito di 3 000 Franchi (-3,8%).

Nello stesso periodo, il guadagno lavorativo per ogni unità di manodopera della famiglia è aumentato (+14%). Questa diversa evoluzione rispetto al reddito agricolo è da ricondurre al minor impiego di manodopera e in particolare alla riduzione dei tassi di interesse (indennità contabili minori per il capitale proprio investito nell'azienda).

**Tabella 8 Evoluzione del reddito agricolo**

		1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92- 2002/04 %
Reddito lordo	(Fr.)	184 762	184 409	194 365	203 189	215 341	+10,6
di cui pagamenti diretti	(Fr.)	13 594	38 619	45 630	47 046	47 485	+243,7
Costi di terzi	(Fr.)	121 941	129 461	142 865	148 160	154 868	+21,9
Reddito agricolo	(Fr.)	62 822	54 947	51 500	55 029	60 472	-11,4
Reddito accessorio	(Fr.)	16 264	18 506	18 577	21 210	21 557	+25,7
Reddito totale	(Fr.)	79 086	73 454	70 077	76 238	82 030	-3,8
SAU	(ha)	16,06	18,14	19,38	19,10	19,25	+19,8
Unità di lavoro della famiglia	(ULAF <sup>2</sup> )	1,39	1,31	1,28	1,24	1,25	-9,6
Guadagno lavorativo <sup>3</sup> per unità di lavoro della famiglia (media)	(Fr./ ULAF)	31 025	33 553	30 262	35 886	39 676	+13,7

<sup>1</sup> Unità di lavoro annuale della famiglia: base 280 giornate lavorative

<sup>2</sup> Reddito agricolo meno il costo degli interessi del capitale proprio investito dell'azienda; gli interessi sono corrispondono al tasso medio delle obbligazioni della Confederazione: 1990: 6,40%, 1991: 6,23%, 1992: 6,42%, 1997: 3,40%, 1998: 2,81% 1999: 3,02%, 2002: 3,22%, 2003: 2,63%; 2004: 2,73%.

Fonte: Agroscope FAT Tänikon

### *Reddito delle aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia*

Conformemente all'articolo 5 LAgri i provvedimenti di politica agricola si prefiggono di consentire alle aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia di conseguire in media su vari anni redditi comparabili a quelli della rimanente popolazione attiva nella stessa regione. Per valutare se tale obiettivo è raggiunto si mettono a confronto le remunerazioni del lavoro (reddito agricolo meno gli interessi per il capitale proprio investito nell'azienda) del miglior quartile delle aziende di riferimento con il salario mediano lordo di tutti gli impiegati attivi nel settore secondario e terziario<sup>23</sup>.

Nelle regioni di pianura, nel 2001/03 il quarto quartile delle aziende agricole superava chiaramente il reddito lordo annuo del resto della popolazione, anche se lo scarto si era ridotto rispetto al 1990/92. Nelle regioni collinari il quarto quartile non raggiungeva più completamente il salario di riferimento, mentre nel 1990/92 lo superava ancora. Nelle regioni di montagna il valore per il 2001/2003 era di circa 8 000 franchi al di sotto del salario di riferimento, con un aumento dello scarto di 5 000 franchi rispetto al 1990/92 (tabella 9). Ancora oggi, vi sono tuttavia delle aziende nelle regioni di montagna che conseguono un reddito pari a quello di riferimento. Le aziende con una gestione ecologicamente sostenibile, soprattutto se sono situate nelle regioni di pianura o collinari, sono pertanto state in grado di avvicinarsi, dal profilo del reddito, al resto della popolazione attiva.

<sup>23</sup> Art. 6 dell'ordinanza concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura; RS 919.118

**Tabella 9 Evoluzione del guadagno lavorativo (GL) del quarto quartile e salario di riferimento (SR)<sup>1</sup> secondo le regioni (in fr.)**

	1990/92				2001/03			
	GL/ULAF	SR	Scarto		GL/ULAF	SR	Scarto	
	4° quartile		Assoluto	in %	4° quartile		Assoluto	in %
Regione di pianura	74 299	54 201	+20 098	+27,1	79 836	66 832	+13 004	+16,3
Regione collinare	54 313	49 074	+5 239	+9,6	59 828	61 758	-1 930	-3,1
Regione di montagna	41 779	44 930	-3 151	-7,0	48 099	56 053	-7 954	-14,2

<sup>1</sup> valore mediano dei salari lordi annui di tutti gli impiegati dei settori secondario e terziario

Fonte: Agroscope FAT Tänikon

#### *Altri indicatori economico-aziendali*

Fra il 1990/92 e il 2001/03 la costituzione di capitale proprio (reddito complessivo meno consumo privato) è regredita del 53% mentre gli investimenti sono rimasti praticamente costanti (-1,4%). Grazie al maggior volume di ammortamenti, lo stesso vale per il rapporto fra cashflow e investimenti (-4,6%). La quota di capitale di terzi è persino diminuita leggermente (-3,1%).

**Tabella 10 Evoluzione della costituzione di capitale proprio, investimenti e quota di capitale di terzi**

Tutte le regioni		1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92- 2001/03 %
Costituzione di capitale proprio	(Fr.)	19 513	12 790	7 288	6 840	13 343	-53,1
Investimenti <sup>1</sup>	(Fr.)	46 914	44 121	47 469	43 695	47 580	-1,4
Investimenti/cashflow <sup>2</sup>	(%)	95	96	83	94	95	-4,6
Quota di capitale di terzi	(%)	43	41	41	41	43	-3,1

<sup>1</sup> Investimenti lordi (senza prestazioni proprie) meno sovvenzioni e disinvestimenti

<sup>2</sup> Totale investimenti/cashflow

Fonte: Agroscope FAT Tänikon

Mettendo in relazione la quota di capitale di terzi con la costituzione di capitale proprio è possibile desumere delle conclusioni sulla sostenibilità del debito. Un'azienda con un'elevata quota di capitale di terzi e una costituzione di capitale proprio negativa non è in grado di sopravvivere a lungo. Sulla scorta di questa considerazione, possiamo distinguere fra quattro gruppi di aziende con vari gradi di stabilità finanziaria (tabella 11).

**Tabella 11**      **Suddivisione delle aziende secondo la stabilità finanziaria**

		Quota di capitale di terzi	
		bassa (< 50%)	elevata (> 50%)
Costituzione di capitale proprio	Positiva	Aziende con situazione finanziaria buona	Aziende con autonomia finanziaria limitata
	Negativa	Aziende con reddito insufficiente	Aziende con situazione finanziaria preoccupante

Fonte: De Rosa (1999): La Réorientation de la Politique agricole suisse: Analyse financière et Endettement

Fra il 1990/92 e 2001/2003 le aziende con una buona situazione finanziaria sono diminuite mediamente del 9 per cento e quelle con un'autonomia finanziaria limitata del 7 per cento (tabella 12). Nel 2001/03 la quota di aziende con una costituzione di capitale proprio negativa (categoria "reddito insufficiente" e "situazione finanziaria preoccupante") era del 38 per cento, mentre nel 1990/92 era del solo 22 per cento. Nonostante queste aziende siano in linea di massima in grado di conseguire i mezzi necessari al loro sostentamento, la loro redditività non è sufficiente per garantirne l'esistenza a lungo termine.

**Tabella 12**      **Evoluzione della stabilità finanziaria**

Aziende con		1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92-2001/03 Δ in %
Buona situazione finanziaria	(%)	52	47	42	41	45	-17,9
Autonomia finanziaria limitata	(%)	26	22	17	18	23	-25,6
Reddito insufficiente	(%)	10	17	22	22	17	+103,3
Situazione finanziaria preoccupante	(%)	12	14	19	20	15	+50,0

Fonte: Agroscope FAT Tänikon

#### 1.2.1.1.4 Conclusioni sugli aspetti economici

Fra il 1990/92 e il 2001/2003 l'agricoltura ha sensibilmente incrementato la sua efficienza. La produttività del lavoro dell'intero settore è aumentata mediamente dell'1,2 per cento all'anno. Nelle aziende di riferimento, la superficie gestita per unità di manodopera è aumentata dello 0,3 per cento annuo. Questo valore può servire da indicatore dell'efficienza per quanto concerne la fornitura di prestazioni d'interesse generale (mantenimento delle basi vitali, tutela del paesaggio).

I dati relativi al reddito e gli indicatori economico-aziendali rivelano che dall'inizio degli anni Novanta la situazione economica delle aziende è divenuta più difficile. Il reddito totale è regredito del 3,3 per cento e le aziende riescono a costituire quote minori di capitale proprio. La percentuale di aziende con una situazione finanziaria preoccupante è aumentata, mentre sono diminuite le aziende che raggiungono il salario di riferimento. Ciononostante, le condizioni quadro consentono ancora alle aziende con una gestione redditizia di conseguire un reddito pari o superiore al salario di riferimento.

Complessivamente, lo sviluppo del settore può considerarsi economicamente sostenibile nonostante il deterioramento della situazione economica delle singole aziende. L'efficienza è stata potenziata, mentre gli investimenti effettuati per il man-

tenimento delle basi di produzione (macchine, edifici) sono sufficienti per garantire a lungo termine la produzione.

Le differenze di prezzo rispetto all'UE rappresentano una minaccia per la sostenibilità economica della nostra agricoltura. Di fronte alla crescente apertura delle frontiere alle materie prime agricole e il conseguente abbassamento dei prezzi dei prodotti, per i contadini svizzeri è vitale che anche i prezzi dei mezzi di produzione scendano ai livelli praticati all'estero. Attualmente, i prezzi dei mezzi e fattori di produzione agricoli sono invece sensibilmente superiori a quelli dell'UE (cfr. n. 7.1.2). Rispetto all'UE, anche i prezzi al consumo sono del 38 per cento maggiori. Siccome il costo delle materie prime rappresenta soltanto il 20 per cento della spesa per i generi alimentari, una riduzione dei prezzi alla produzione ai livelli dell'UE comporterebbe una riduzione dei prezzi al consumo inferiore al 10 per cento. A tal fine, i settori a valle dovrebbero migliorare la loro competitività in misura analoga all'agricoltura.

### **1.2.1.2 Ecologia**

Per valutare la sostenibilità dell'agricoltura dal punto di vista ecologico, si considerano lo sviluppo delle superfici di compensazione ecologica e la vendita di prodotti fitosanitari (fattore risorse), l'efficienza dell'impiego di fosforo, azoto e energia (fattore efficienza) e altri indicatori agroecologici. Anzitutto si esamina se nel 2005 sono stati raggiunti gli obiettivi definiti nel messaggio relativo alla politica agricola 2007.

#### **1.2.1.2.1 Obiettivi agro-ecologici per il 2005**

Gli obiettivi agro-ecologici rappresentano degli obiettivi intermedi per l'agricoltura che – allo stato attuale della tecnica e delle conoscenze – sono stati valutati in quanto raggiunti nel 2005. Sono stati definiti dal Consiglio federale nel messaggio relativo alla PA 2007.

La tabella 13 evidenzia che gli obiettivi sono stati raggiunti se non addirittura superati per quanto concerne il bilancio del fosforo, i prodotti fitosanitari, le emissioni di ammoniaca e il nitrato. Può definirsi raggiunto l'obiettivo relativo all'utilizzazione della superficie agricola utile secondo i principi della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) o dell'agricoltura biologica. Non sono invece ancora stati realizzati i 65 000 ettari di superficie di compensazione ecologica nella regione di pianura. È inoltre disatteso l'obiettivo relativo alla riduzione dell'eccedenza nel bilancio dell'azoto.

**Tabella 13 Obiettivi agro-ecologici per il 2005**

Obiettivi	Unità/indicatore	Base	obiettivo	Valore misurato	obiettivo raggiunto?
<b>Bilancio dell'azoto</b> (cfr. p. 22)		1994:	2005:	2002:	
Riduzione delle perdite di azoto rilevanti per l'ambiente	Perdite N rilevanti per l'ambiente (t)	96 000	74 000 (-23%)	n.i.	n.i
Riduzione delle eccedenze di azoto	Eccedenze N (t) <sup>1</sup>	123 000	95 000 (-23%)	115 000 (-13%)	no
<b>Emissioni di ammoniaca</b> (cfr. p. 25)		1990:	2005:	2002:	
Riduzione delle emissioni di ammoniaca	N in emissioni NH <sub>3</sub> (t)	53 300	48 500 (-9%)	43 700 (-18%)	si
<b>Nitrato</b> (cfr. p. 26)		1990:	2005:	2002/03:	
Il tenore di nitrato nelle prese d'acqua potabile, le cui aree di alimentazione sono sfruttate dall'agricoltura	% delle prese al di sotto di 40 mg NO <sub>3</sub> /l	n.i.	90	97	si
<b>Bilancio del fosforo</b> (cfr. p. 26)		1990/92	2005:	2003:	
Riduzione delle eccedenze di fosforo	Eccedenze P (t)	circa 20 000	10 000 (-50%)	6 270 (-69%)	si
<b>Prodotti fitosanitari</b> (cfr. p. 27)		1990/92	2005:	2002:	
Riduzione dell'impiego di PFS	Agenti PFS (t)	2 220	1500 (-30%)	1477 (-31%)	si
<b>Biodiversità</b> (SCE cfr. p. 40)		1993	2005:	2003:	
Superfici di compensazioni ecologica totale	ha SCE	19 300	108 000 (10% SAU)	116 400 (11% SAU)	si
Superfici di compensazione ecologica nelle regioni di pianura	ha SCE	5 700	65 000	57 100	no
<b>Sfruttamento della superficie agricola utile</b> (cfr. p. 39)		1990	2005:	2003:	
Sfruttamento del suolo secondo criteri ecologici	Quota SAU/PPE-Bio	0,9%	98%	97.3%	quasi

<sup>1</sup> Secondo il metodo OSPAR

Fonte: IEA del PF Zurigo, Agroscope FAL Reckenholz, UFAFP, UFAG

### 1.2.1.2.2 Indicatori della sostenibilità

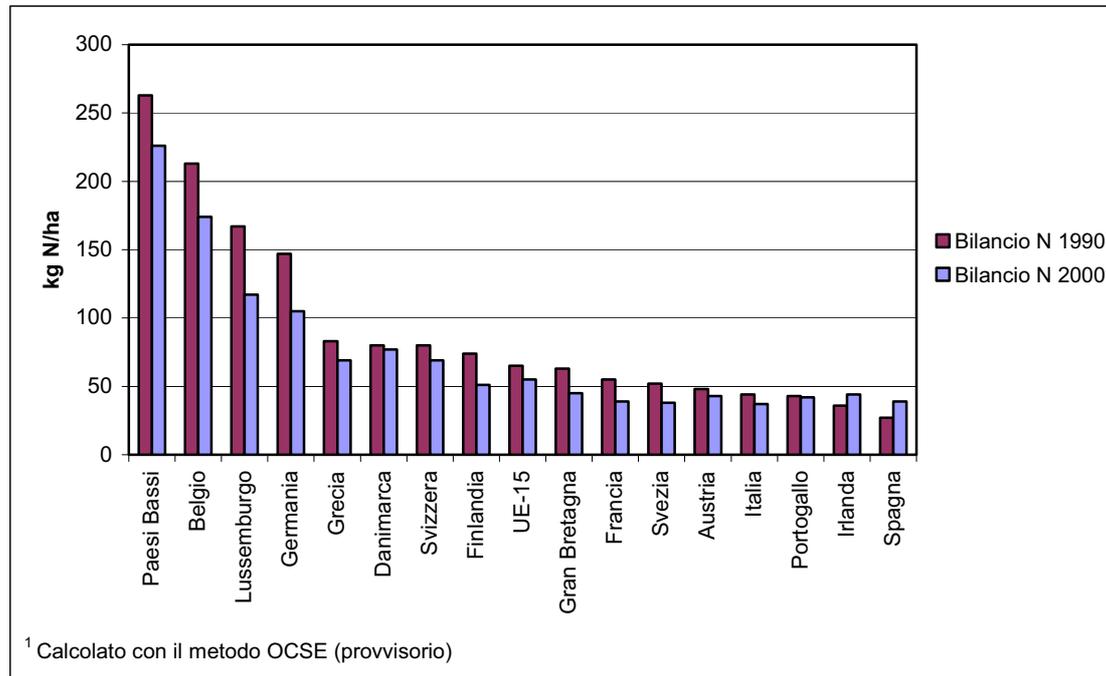
#### Azoto

Le eccedenze nel bilancio dell'azoto<sup>24</sup> nell'agricoltura sono diminuite del 13 per cento circa dal 1990 (132 000 t N) e ammontano attualmente ancora a 115 000 tonnellate. Questo miglioramento è da ricondurre soprattutto a un minor impiego di concimi minerali azotati, nonché alla diminuzione del deposito di azoto. Il calo dell'eccedenza nel bilancio dell'azoto si è arrestata in questi ultimi anni.

<sup>24</sup> Calcolato con il metodo OSPAR

Nel confronto europeo, la Svizzera si situa nella fascia centrale per quanto concerne l'eccedenza di azoto per ettaro (figura 8).

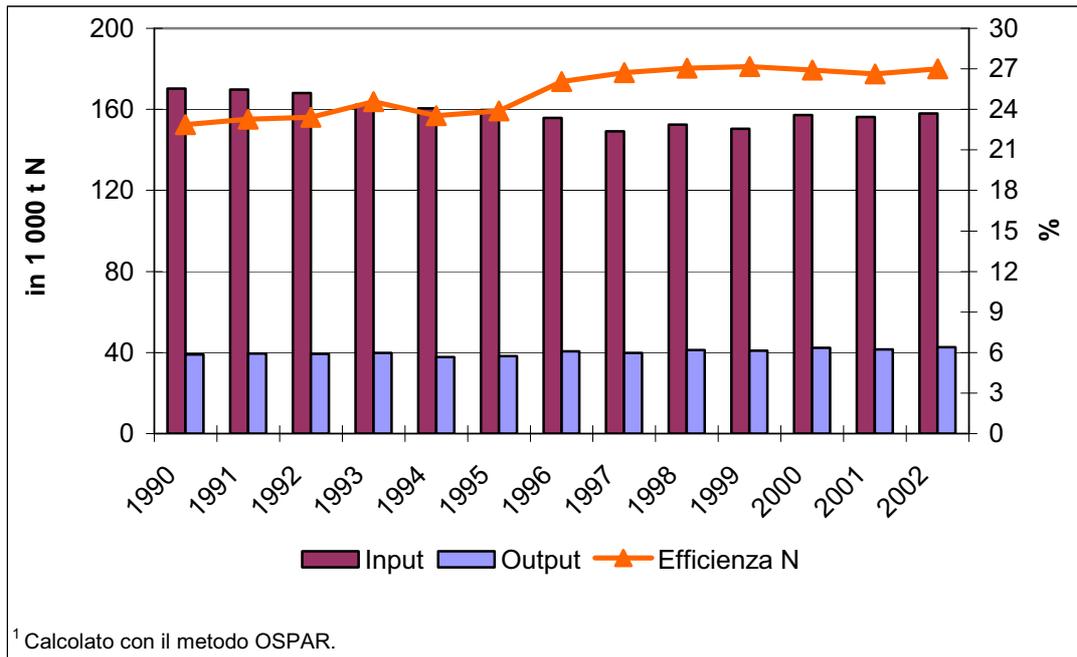
**Figura 8 Evoluzione delle eccedenze d'azoto nell'agricoltura dell'OCSE (provvisorio)<sup>1</sup>**



Fonte: Eurostat, UST

Se si migliora l'efficienza dell'impiego di azoto (output di azoto proveniente dall'agricoltura, in % dell'input), è possibile mantenere invariata la produzione agricola con un impiego minore di azoto. In tal modo si ridurrebbe altresì la quota di azoto sprigionata nell'aria sotto forma di ammoniaca e quella di nitrato immessa nelle acque freatiche. L'efficienza dell'impiego dell'azoto è aumentata dal 22 per cento nel 1990 al 27 per cento nel 2002 (figura 9).

**Figura 9** Evoluzione dell'input e dell'output di azoto e dell'efficienza dell'impiego di azoto<sup>1</sup>

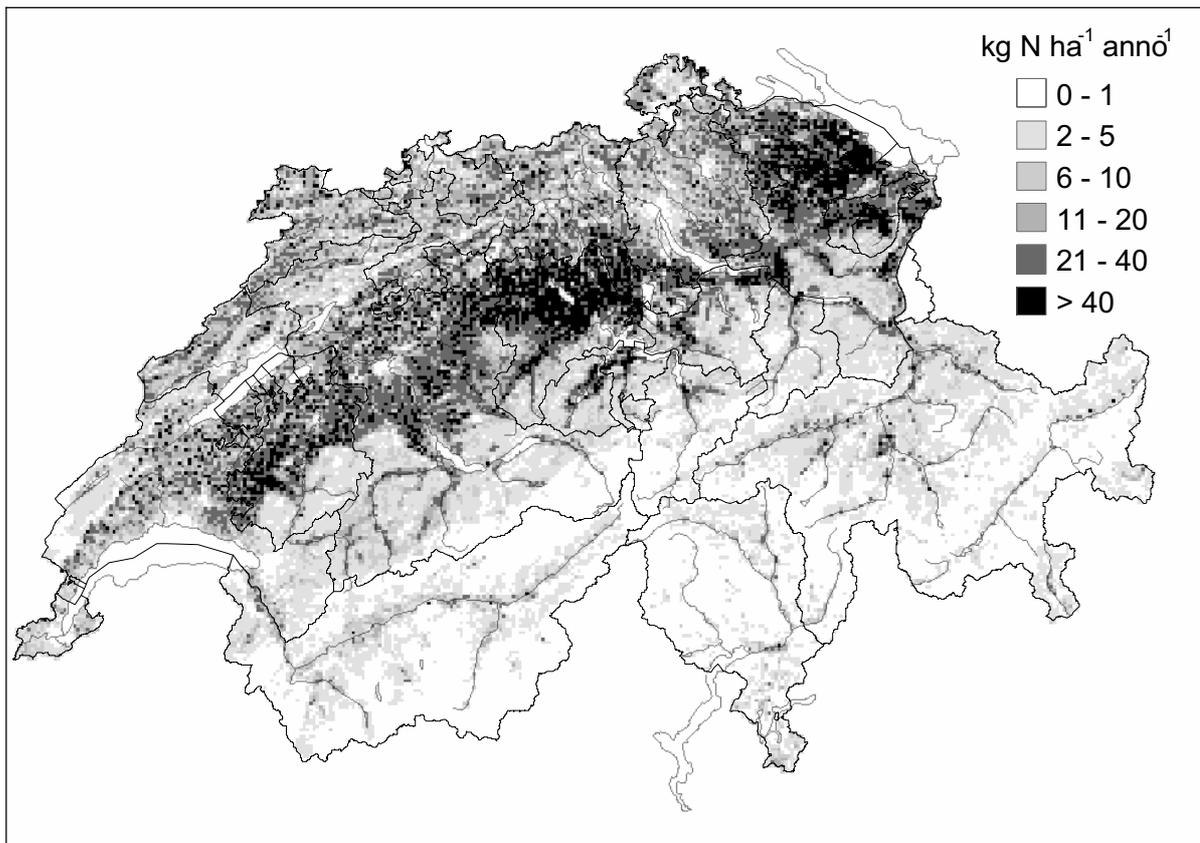


Fonte: Agroscope FAL Reckenholz

L'obiettivo fissato per il bilancio dell'azoto pari a 95 000 tonnellate di eccedenze è difficilmente raggiungibile. Di fatto, l'azoto è presente in grandi quantità e in svariate forme nella produzione agricola, oltre ad essere estremamente dinamico. In parte si volatilizza sotto forma di azoto atmosferico (N<sub>2</sub>). Nel 2002, i concimi minerali e riciclati, gli alimenti importati per animali, la fissazione e il deposito biologico hanno immesso nell'agricoltura circa 158 000 tonnellate di azoto. I prodotti agricoli e le materie prime ne hanno sottratte circa 43 000 tonnellate. L'efficienza dell'azoto è quindi del 27 per cento. Per raggiungere l'obiettivo agro-ecologico di 95 000 tonnellate di eccedenza di azoto sarebbe necessaria, a parità di produzione, un'efficienza del 31 per cento. Questo valore corrisponde al grado di efficienza massimo raggiungibile con le tecniche attualmente a disposizione.

Le emissioni di ammoniaca nell'aria sono diminuite del 18 per cento fra il 1990 e il 2002. Circa due terzi di tale riduzione sono da ricondurre al calo degli effettivi animali. Le quantità di emissioni presentano tuttavia grosse differenze in funzione delle regioni (figura 10), poiché dipendono dalla densità degli effettivi e dalle tecniche di produzione (alimentazione e trattamento del concime agricolo).

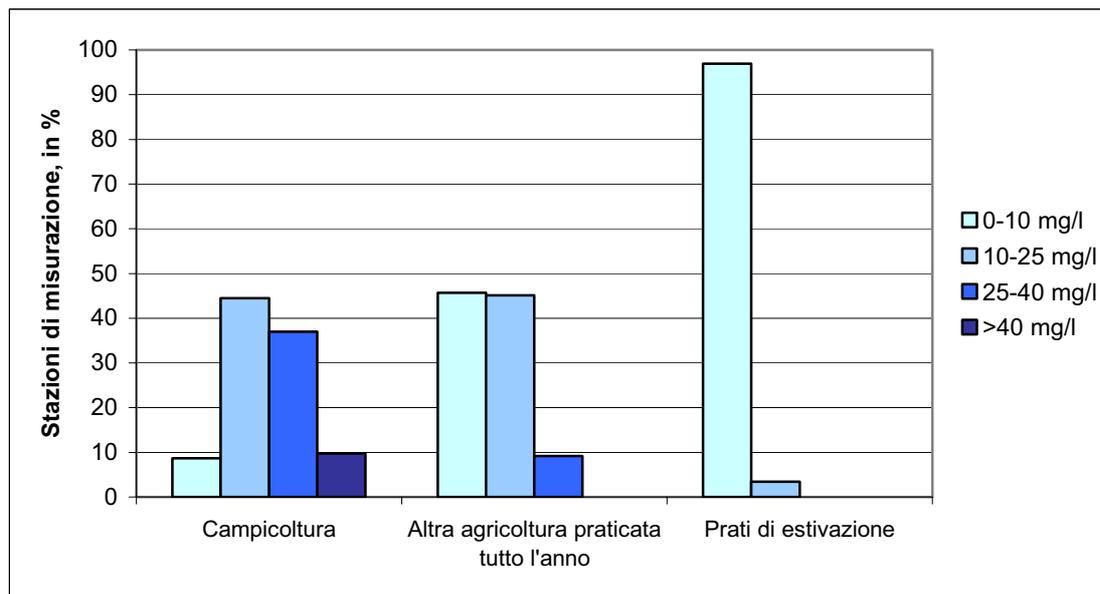
**Figura 10**      **Distribuzione regionale delle emissioni di NH<sub>3</sub> provenienti dall'agricoltura**



Fonte: UFAFP 2003

Dal 1996, i quantitativi di nitrato sono diminuiti in circa due terzi delle stazioni di misurazione. Nel 2002/03, il 97 per cento delle stazioni di misurazione della rete nazionale di osservazione delle acque freatiche (NAQUA) nelle zone di influenza delle regioni con una destinazione prevalentemente agricola hanno rilevato meno di 40 milligrammi di nitrato per litro di acqua. Il tre per cento di stazioni di misurazione con oltre 40 milligrammi di nitrato per litro di acqua si situano principalmente in zone di alimentazione destinate alla campicoltura (figura 11).

**Figura 11** Distribuzione percentuale del contenuto medio di nitrato per stazione di misurazione in funzione dell'utilizzazione principale del suolo (2002-2003)

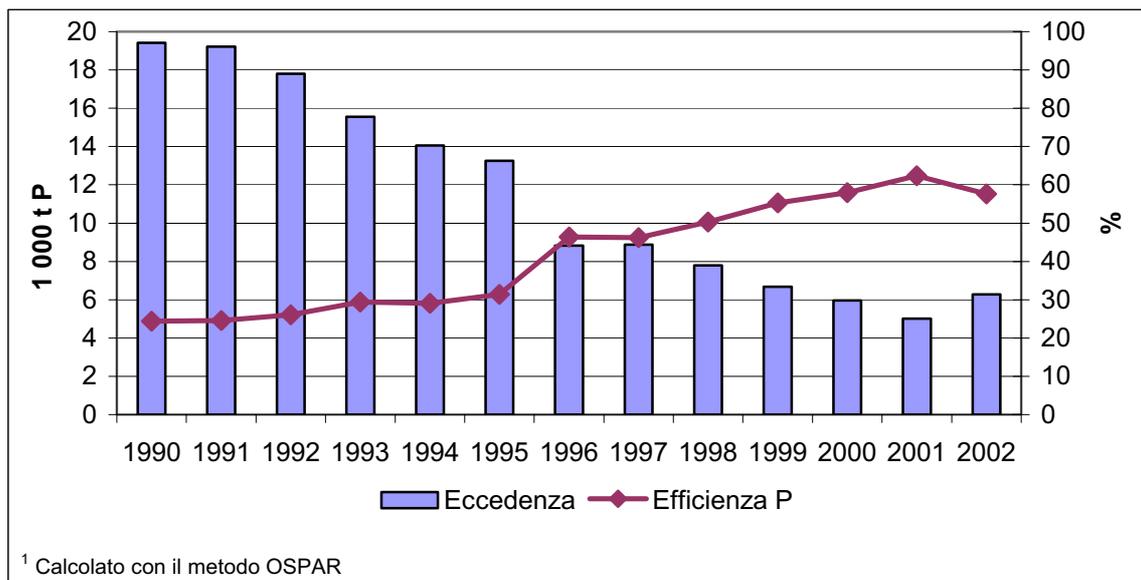


Fonte: UFAPP

### Fosforo

Negli ultimi 10 anni, l'eccedenza di fosforo si è ridotta di circa due terzi, scendendo a 6 270 tonnellate. Il calo è da ricondurre soprattutto alla forte riduzione dell'uso di concimi minerali contenenti fosforo e del minor impiego di concimi riciclati. In questo periodo l'efficienza dell'impiego di fosforo nell'agricoltura (rapporto fra output di fosforo dall'agricoltura in percentuale dell'input) è aumentato dal 25 per cento all'attuale 58 per cento (figura 12). L'eccedenza residua rivela che vi sono ancora dei problemi a pareggiare il bilancio delle sostanze nutritive. A livello regionale, i carichi dovuti all'apporto di fosforo si ripercuotono sui laghi (p.es. laghi di Hallwil e Baldegg).

**Figura 12**      **Ecceденza di fosforo e efficienza<sup>1</sup>**

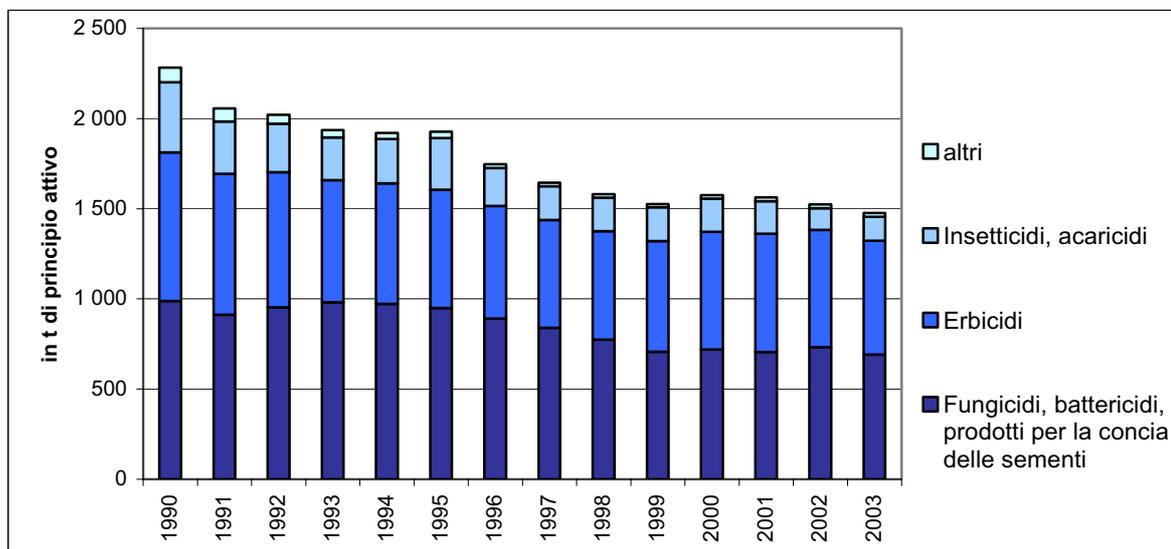


Fonte: Agroscope FAL Reckenholz

*Prodotti fitosanitari*

Dal 1990/92 la vendita di prodotti fitosanitari è diminuita del 30 per cento circa (figura 13). L'obiettivo agro-ecologico fissato per il 2005 pari a 1 500 tonnellate massime di sostanze utilizzate è stato raggiunto. Il calo è da ricondurre all'ottimizzazione dell'impiego di prodotti fitosanitari mediante la produzione integrata e l'utilizzazione di nuovi prodotti con una maggior efficienza biologica.

**Figura 13**      **Prodotti fitosanitari venduti**



Fonte: Società svizzera delle industrie chimiche

Le misurazioni di NAQUA rivelano che in circa il 20 per cento delle stazioni situate in regioni destinate principalmente alla campicoltura, il limite di 0,1 microgrammi per litro è superato. Nelle altre regioni dove l'agricoltura è praticata tutto l'anno la quota è dell'8 per cento. La sostanza più spesso riscontrata è l'atracina e i relativi prodotti di decomposizione. Secondo una disposizione legale generica, in caso di ripetuto superamento dei valori imposti vi è l'obbligo di adottare specifici provvedimenti di ri-

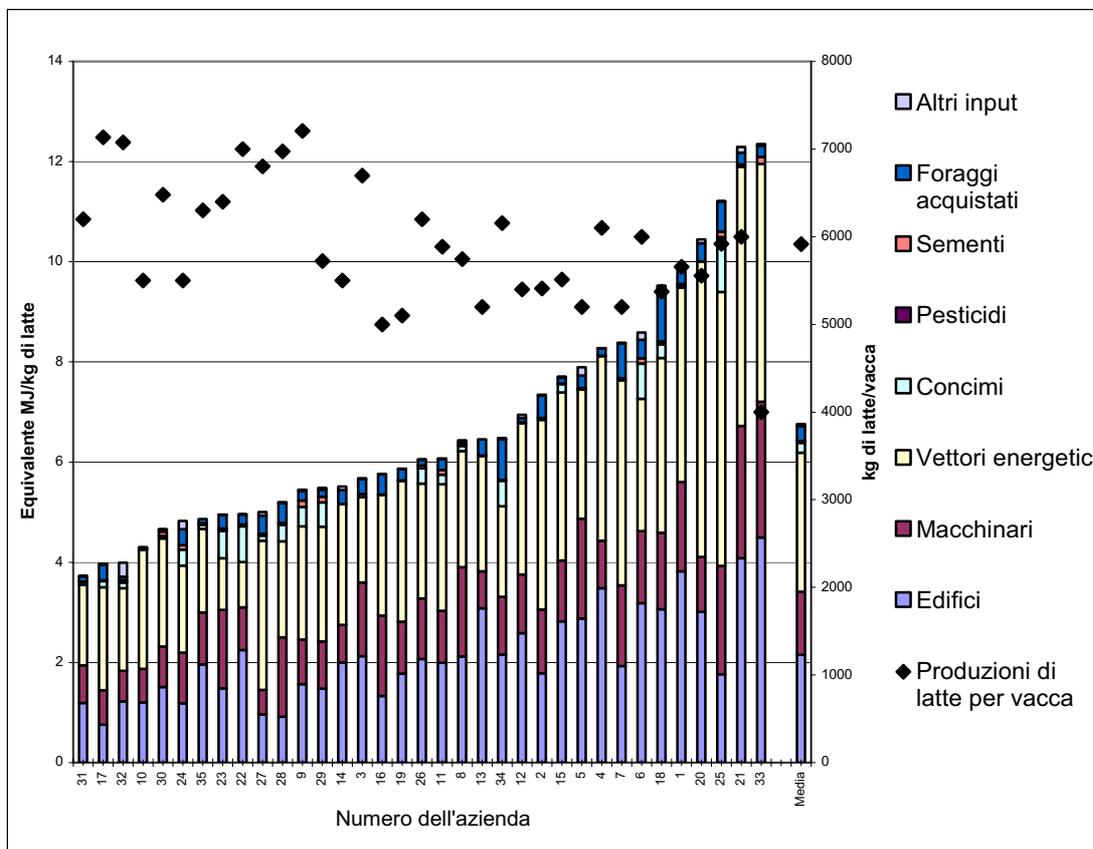
duzione. Per l'atracina sono state disposte diverse restrizioni relative all'utilizzazione.

### Energia

L'impiego dell'energia fossile nell'agricoltura, nella selvicoltura e nella pesca professionale corrisponde al 2 per cento circa del consumo totale in Svizzera. Non è possibile calcolare le percentuali dei singoli settori.

L'impiego di energie non rinnovabili si differenzia molto da azienda a azienda. Ad esempio, per produrre un litro di latte le aziende lattiere con l'impiego più efficiente dei mezzi di produzione necessitano soltanto di un terzo della quantità di energia utilizzata dalle aziende meno efficienti dal profilo energetico (figura 14). In particolare, è interessante osservare le differenze per quanto concerne sia l'impiego di energia grigia negli edifici e nelle macchine sia i vettori energetici. La situazione rivela un sensibile potenziale di miglioramento dell'efficienza con possibili risparmi sui costi.

**Figura 14 Efficienza energetica nella produzione di latte**



Fonte: Agroscope FAL Reckenholz

### Gas a effetto serra

L'agricoltura contribuisce alle emissioni svizzere di gas a effetto serra con circa 6 milioni tonnellate equivalente CO<sub>2</sub>. Nel 2002 questo valore corrispondeva al 12 per cento delle emissioni totali in Svizzera. I due principali gas a effetto serra riconducibili all'attività agricola sono il metano (CH<sub>4</sub>) e il protossido di azoto (N<sub>2</sub>O). Dal 1990 le emissioni di entrambi sono diminuite dell'11 per cento in seguito alla riduzione degli effettivi di animali e al conseguente calo del concime agricolo e del concime minerale. Attualmente, l'agricoltura contribuisce pertanto nella misura del 13 per

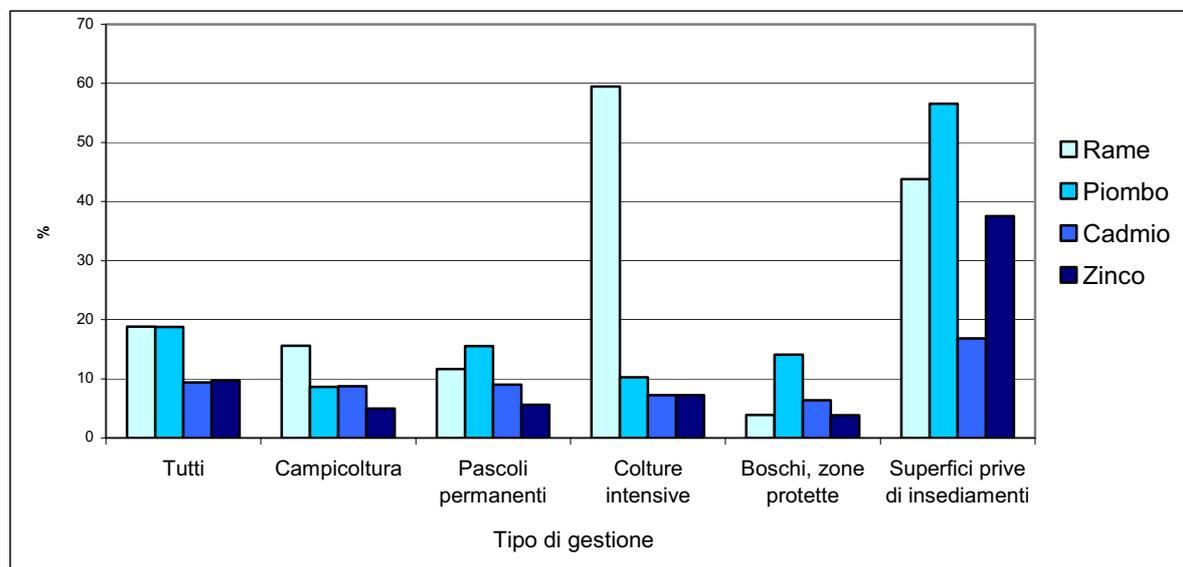
cento (-0,55 mio. t equivalente CO<sub>2</sub>) degli impegni assunti nell'ambito del Protocollo di Kyoto (-4,27 mio. equivalente CO<sub>2</sub>).

### Redditività dei suoli

Gli indicatori che meglio si prestano per valutare la qualità del suolo sono il contenuto di sostanze inquinanti, l'erosione e il costipamento del sottosuolo. L'apporto di sostanze nutritive al suolo può considerarsi buono. Per quanto concerne il fosforo, in alcuni casi l'immissione supera le quantità sottratte con il raccolto, senza tuttavia comportare effetti negativi sulla redditività dei suoli.

La rete nazionale di osservazione del deterioramento del suolo (NABO) ha misurato il contenuto di metalli pesanti di circa 11 000 campioni di suolo prelevati in tutta la Svizzera. Ne è risultato che i valori indicativi sono stati oltrepassati in circa il 10 per cento della superficie svizzera. I sorpassi concernono soprattutto le zone urbanizzate e l'8-15 per cento di campioni prelevati dai campi e dai pascoli permanenti.

**Figura 15 Superamento dei valori indicativi per taluni metalli pesanti**



Fonte: UFAPP

Le principali fonti di metalli pesanti nelle superfici agricole sono i prodotti fitosanitari, gli additivi alimentari e i concimi minerali (tabella 14).

**Tabella 14 Presenza di metalli pesanti nelle superfici agricole**

Metalli pesanti	Fonti principali	
	agricole <sup>1</sup>	extraagricole
Rame	Prodotti fitosanitari , additivi alimentari	
Zinco	Additivi alimentari	
Cromo	Concimi minerali	
Piombo		Industria e artigianato
Cadmio	Concimi minerali	Industria e artigianato

<sup>1</sup> I metalli pesanti già presenti nel ciclo agricolo non sono contemplati

Al momento non vi sono misurazioni sistematiche né valutazioni relative all'evoluzione del contenuto di sostanze nocive organiche, all'erosione e al costipamento del sottosuolo. Secondo alcuni indizi, questi tre fattori sarebbero tuttavia responsabili di una lenta ma progressiva riduzione della redditività del suolo agricolo. In futuro, occorrerà pertanto osservare in che misura la qualità del suolo ne risenta.

### *Varietà biologica*

Il mantenimento della varietà biologica rientra fra i compiti dell'agricoltura previsti dalla Costituzione federale ed è pertanto trattato nel numero 1.2.2.2.1.

### *Benessere degli animali*

Dall'inizio degli anni Novanta, diversi sviluppi hanno contribuito ad una detenzione più rispettosa degli animali da reddito agricoli. Anzitutto, sono scaduti diversi termini transitori previsti dall'ordinanza sulla protezione degli animali del 1981, ad esempio per quanto concerne la superficie per le vacche da latte (1991) e le gabbie per galline ovaiole (1992). Per le costruzioni nuove i requisiti sono più severi di quelli vigenti per gli edifici esistenti. Inoltre, nel 1997 l'ordinanza sulla protezione degli animali è stata adeguata alla direttiva UE sui requisiti minimi per la protezione di vitelli e suini, cosicché è stata abolita la stabulazione fissa per le scrofe da allevamento e i vitelli ed è stata prescritta la detenzione in gruppo per i vitelli più vecchi. Per quanto concerne l'applicazione si constatano grosse differenze fra i singoli Cantoni. Si prevede tuttavia un miglioramento della situazione in seguito alla revisione della normativa in materia di protezione degli animali (eliminazione delle divergenze nella sessione autunnale 2005).

I due programmi di allevamento "Uscita regolare degli animali da reddito all'aperto" (URA) e "Sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali" (SSRA) offrono degli incentivi finanziari per la detenzione degli animali da reddito agricoli particolarmente rispettosa delle loro esigenze. Da quando sono stati introdotti l'URA (1993) e lo SSRA (1996) la partecipazione è cresciuta costantemente. Nel 2003 il 65 per cento degli effettivi di animali da reddito di tutta la Svizzera erano detenuti secondo il programma URA e il 34 per cento secondo i requisiti dello SSRA. I due programmi si ripercuotono positivamente sulla salute e il benessere degli animali sia per quanto concerne le vacche da latte che i suini da ingrasso.

### **1.2.1.2.3 Conclusioni sugli aspetti ecologici**

Gli obiettivi agro-ecologici concernenti il bilancio del fosforo, i prodotti fitosanitari, le emissioni di ammoniaca, il nitrato, la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, rispettivamente la coltura biologica, sono stati raggiunti. È invece ancora insufficiente la quota di superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura, così come non è ancora stato raggiunto appieno il bilancio relativo all'eccedenza di azoto.

In varie regioni i requisiti relativi alle emissioni di ammoniaca nonché l'erosione e il dilavamento di sostanze quali nitrati, fosforo e prodotti fitosanitari non sono soddisfatti. La situazione potrebbe essere migliorata dal profilo dell'efficacia dei mezzi di produzione impiegati, essenzialmente in relazione ai concimi agricoli, ma anche ai prodotti fitosanitari e all'energia. La presenza di metalli pesanti e sostanze organiche nocive, nonché processi di erosione e di costipamento del sottosuolo potrebbero essere indicativi di una lenta ma progressiva riduzione della redditività dei suoli agricoli. Al proposito non disponiamo di dati attendibili.

### 1.2.1.3 Aspetti sociali

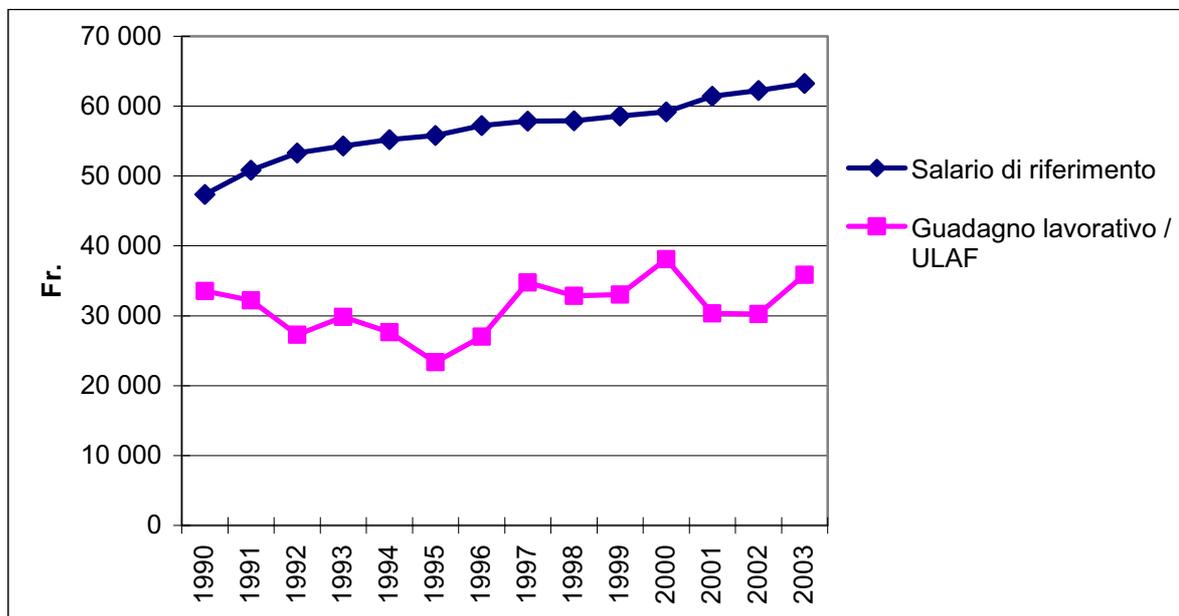
Per valutare la sostenibilità dell'agricoltura dal punto di vista sociale considereremo l'evoluzione delle disparità di reddito fra l'agricoltura e il resto dell'economia, nonché all'interno dell'agricoltura stessa (equità). Esamineremo inoltre lo sviluppo strutturale e la situazione in materia di successione nell'agricoltura (capitale umano). Da ultimo presenteremo i risultati del rapporto qualitativo sulla situazione sociale nell'agricoltura.

#### 1.2.1.3.1 Evoluzione del reddito

Il reddito fornisce indicazioni importanti anche per valutare la situazione sociale dell'agricoltura. A tal fine occorre confrontare sia il reddito nell'agricoltura con quello della popolazione occupata in altri settori sia la distribuzione del reddito fra le varie regioni, nonché fra le aziende che realizzano buoni guadagni e quelle che realizzano cattivi guadagni.

Nel 1990, il guadagno lavorativo medio per unità di lavoro della famiglia corrispondeva a un buon 70 per cento del salario di riferimento. Nel 1995 la quota era scesa al 42 per cento e nel 2003 era risalita al 57 per cento (figura 16). Questa differenza va tuttavia relativizzata se si considera che le persone attive nell'agricoltura devono far fronte a costi minori per quanto concerne l'alloggio, il tragitto casa-lavoro e i pasti fuori casa<sup>25</sup>. Complessivamente l'evoluzione dei redditi nell'agricoltura non è tuttavia stata al passo con quello del resto della popolazione.

**Figura 16** Evoluzione del guadagno lavorativo per ogni ULAF e del salario di riferimento



Fonte: Agroscope FAT Tänikon, UST

Fra il 1990/92 e il 2001/03, il rapporto fra guadagno lavorativo per unità di lavoro della famiglia e salario di riferimento è passato dal 68 al 60 per cento nella regione di pianura, dal 62 al 48 per cento nella regione collinare e dal 47 al 40 per cento in

<sup>25</sup> Indagine sul reddito e sul consumo UST

quella di montagna. Lo scarto rispetto al salario di riferimento è pertanto aumentato in tutte le regioni (tabella 15).

**Tabella 15 Evoluzione del guadagno lavorativo (GL) e del salario di riferimento<sup>1</sup> (SR) nelle diverse regioni (in fr.)**

	1990/92		1997/99		2001/03	
	GL/ULAF	SR	GL/ULAF	SR	GL/ULAF	ST
Regione di pianura	36 924	54 201	41 119	62 182	40 077	66 832
Regione collinare	30 335	49 074	31 411	56 788	29 828	61 758
Regione di montagna	21 201	44 930	23 422	52 656	22 419	56 053

<sup>1</sup> Salario lordo annuo mediano di tutti gli impiegati del settore secondario e terziario

Fonte: Agroscope FAT Tänikon, UST

Il guadagno lavorativo – sotto forma di remunerazione del lavoro agricolo – non è sufficiente per valutare la situazione finanziaria dei contadini dal profilo del reddito. Di fatto, oltre a dipendere dagli interessi, non tiene conto di tutti i proventi delle economie domestiche. Con un reddito accessorio medio superiore a 21 000 franchi nel 2003, le aziende agricole hanno beneficiato di un'importante fonte complementare. Pari a 15 500 franchi nel 1990, il reddito accessorio non ha cessato di aumentare nel corso di questi ultimi anni.

All'interno del settore agricolo, le differenze di reddito sono leggermente aumentate fra il 1990/92 e il 2001/03 (tabella 16). Rispetto ad altri settori, le differenze rimangono tuttavia moderate.

**Tabella 16 Evoluzione del reddito complessivo per quartile (in fr.)**

	1990/92	1997/99	2001/03	1990/92- 2001/03 %
1. Quartile (0-25%)	54 672	46 262	46 565	-14,8
2. Quartile (25-50%)	66 923	61 640	60 029	-10,3
3. Quartile (50-75%)	81 262	77 115	76 560	-5,8
4. Quartile (75-100%)	113 532	108 839	106 718	-6,0
Media	79 086	73 454	72 461	-8,4

Fonte: Agroscope FAT Tänikon

Nello stesso periodo il consumo privato è aumentato in tutti i quartili eccetto che nel primo (tabella 17). In termini reali, la spesa è invece diminuita mediamente del 9,2 per cento se si considera un rincaro medio dell'1,4 per cento all'anno. Le famiglie contadine hanno pertanto ridotto di conseguenza il loro consumo.

**Tabella 17** Evoluzione del consumo privato per quartile<sup>1</sup> (nominale in fr.)

	1990/92	1997/99	2001/03	1990/92- 2001/03 %
1. Quartile (0-25%)	54 483	51 397	53 948	-1,0
2. Quartile (25-50%)	54 490	55 481	57 160	+4,9
3. Quartile (50-75%)	59 695	61 600	66 037	+10,6
4. Quartile (75-100%)	69 634	74 192	76 082	+9,3
Media	59 573	60 664	63 304	+6,3

<sup>1</sup> Suddivisione in quartili in base ai redditi complessivi

Fonte: Agroscope FAT Tänikon

### 1.2.1.3.2 Evoluzione delle strutture

#### *Numero di aziende agricole*

Da diversi decenni il numero delle aziende è in costante calo. Negli anni Cinquanta e Sessanta la diminuzione era del 2 per cento circa all'anno per rallentare leggermente nei due decenni successivi. Il nuovo orientamento della politica agricola degli anni Novanta ha avviato un nuovo e profondo processo di trasformazione strutturale.

La riduzione quantitativa delle aziende fra il 1990 e il 2000 ha interessato per metà piccole aziende con una superficie di al massimo 3 ettari (tabella 18). Sono inoltre diminuite nettamente le aziende fino a 20 ettari, mentre sono aumentate quelle con una superficie maggiore.

Nei primi tre anni del secolo, il tasso di riduzione delle piccole aziende è leggermente rallentato rispetto al 1990-2000. È invece aumentato per quanto concerne le aziende di 3-10 ettari e quelle di 10-20 ettari. La soglia di crescita è passata da 20 a 25 ettari. Questo significa che dal 2000 il numero di aziende al di sotto dei 25 ettari è diminuito e quello al di sopra di tale valore è aumentato.

Fra il 1990 e il 2000 il numero di aziende è diminuito di 10 000 unità nella regione di pianura, di 5 500 nella regione collinare e di 6 500 in quella di montagna. Il tasso di calo annuo è stato simile nelle tre regioni. Fra il 2000 e il 2003 la regione di pianura ha fatto registrare un calo analogo a quello del decennio precedente, mentre la regione collinare e quella di montagna hanno subito un rallentamento. Di fatto, in queste regioni mancano spesso le alternative: per molti contadini l'agricoltura rappresenta l'unica possibilità di impiego nonostante l'esiguità del reddito.

**Tabella 18 Evoluzione del numero delle aziende agricole in funzione della superficie e delle regioni**

Caratteristica	Numero di aziende			Δ / anno in %	
	1990	2000	2003	1990-2000	2000-2003
<b>Superficie</b>					
0-3 ha	19 819	8 371	7 118	-8,3	-5,3
3-10 ha	27 092	18 542	16 220	-3,7	-4,4
10-20 ha	31 630	24 984	23 077	-2,3	-2,6
20-25 ha	6 677	7 244	7 155	+0,8	-0,4
25-30 ha	3 364	4 430	4 613	+2,8	+1,4
30-50 ha	3 549	5 759	6 216	+5,0	+2,6
> 50 ha	684	1 207	1 467	+5,8	+6,7
<b>Regione</b>					
Regione di pianura	41 590	31 612	29 102	-2,7	-2,7
Regione collinare	24 541	18 957	17 972	-2,5	-1,8
Regione di montagna	26 684	19 968	18 792	-2,9	-2,0
<b>Totale</b>	<b>92 815</b>	<b>70 537</b>	<b>65 866</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,3</b>

Fonte: UST

In questi ultimi anni, il calo del numero di aziende che esercitano l'attività agricola a titolo principale è rallentato rispetto agli anni Novanta. Per quanto riguarda la regione di montagna l'effettivo è rimasto praticamente invariato dal 2000. D'altro canto è aumentato il tasso di riduzione delle aziende gestite a titolo accessorio, soprattutto nella regione di montagna. Complessivamente fra il 2000 e il 2003 le aziende gestite a titolo principale sono diminuite di 2 113 unità e quelle a titolo accessorio di 2 558 unità (tabella 19).

**Tabella 19 Evoluzione del numero di aziende gestite a titolo principale e di quelle gestite a titolo accessorio**

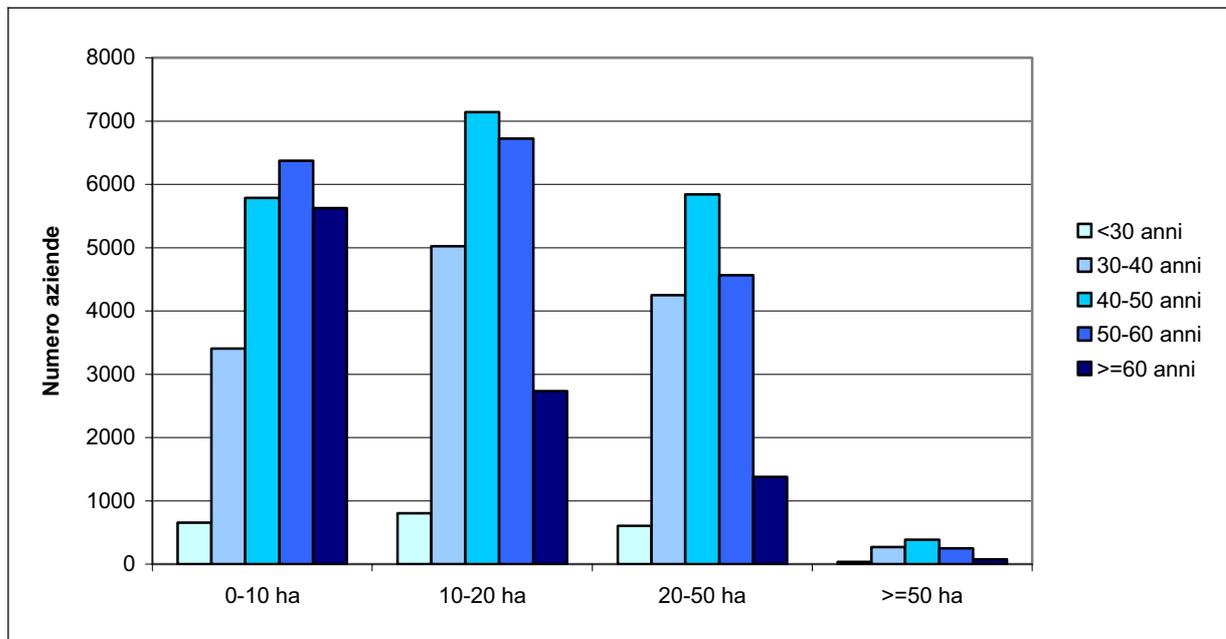
Caratteristica	Numero di aziende			Δ / Anno in %	
	1990	2000	2003	1990-2000	2000-2003
<b>Aziende gestite a titolo principale</b>					
Regione di pianura	30 139	23 536	22 007	-2,4	-2,2
Regione collinare	17 452	13 793	13 217	-2,3	-1,4
Regione di montagna	16 651	11 910	11 902	-3,3	0,0
<b>Totale</b>	<b>64 242</b>	<b>49 239</b>	<b>47 126</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,5</b>
<b>Aziende gestite a titolo accessorio</b>					
Regione di pianura	11 451	8 076	7 095	-3,4	-4,2
Regione collinare	7 089	5 164	4 755	-3,1	-2,7
Regione di montagna	10 033	8 058	6 890	-2,2	-5,1
<b>Totale</b>	<b>28 573</b>	<b>21 298</b>	<b>18 740</b>	<b>-2,9</b>	<b>-4,2</b>

Fonte: UST

### Struttura dell'età

Nel 2003 le aziende con una superficie inferiore a 20 ettari di SAU e gestite da contadini di età inferiore ai 50 anni erano 22 810, ossia oltre un terzo delle aziende totali. Soltanto per quanto concerne le aziende con una superficie inferiore ai 10 ettari si constata un certo invecchiamento dei gestori (figura 17). Data questa struttura dell'età, non si può affermare con certezza che nei prossimi anni la trasformazione strutturale accelererà automaticamente.

**Figura 17**      **Struttura dell'età e dimensione delle aziende 2003**



Fonte: UST

### Successione

Il numero di contratti di tirocinio è indicativo dell'evoluzione quantitativa delle aziende agricole. Dopo il forte calo degli anni Ottanta, il numero di apprendisti si è stabilizzato nell'ultimo decennio (tabella 20).

**Tabella 20**      **Evoluzione del numero degli apprendisti agricoli**

	1990/92	1997/99	2002	2003	2004
Numero di contratti nel primo anno di apprendistato agricolo	1 027	868	851	806	884

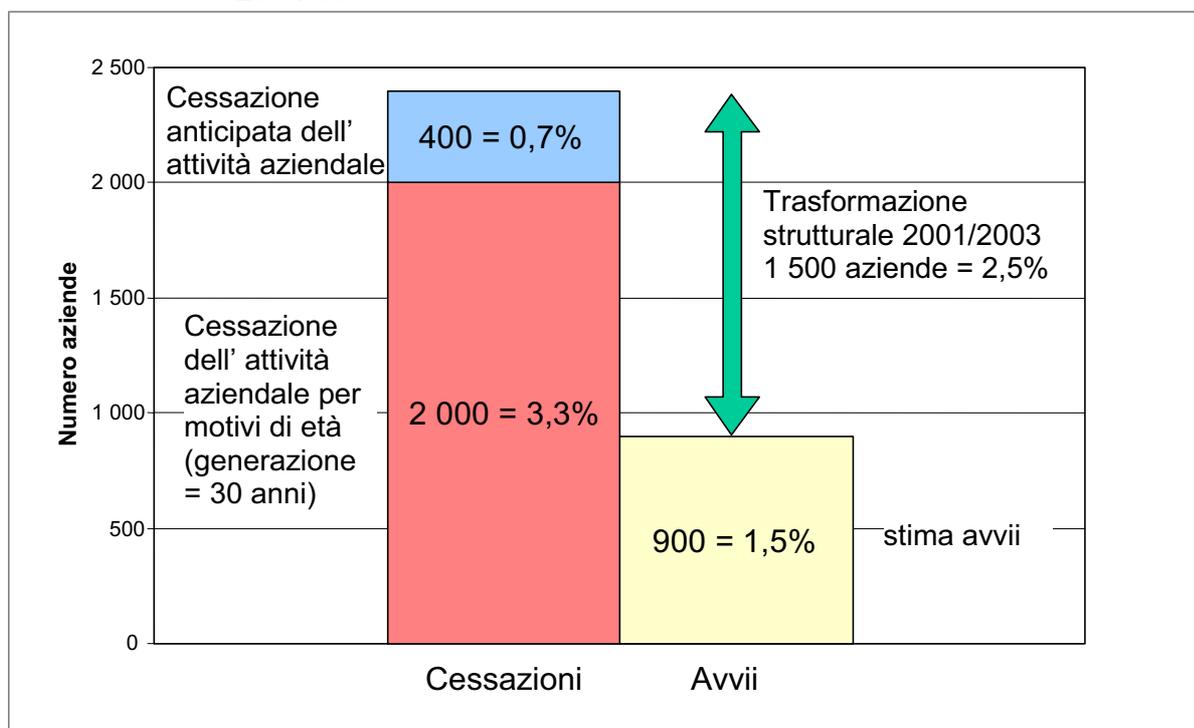
Fonte: UFFT

Se si considera che una generazione ha una durata di 30 anni, vengono formati i potenziali gestori di 25 000 aziende. In tal caso la dimensione media delle aziende sarebbe di circa 40 ettari. Analogamente a quanto avviene oggi, anche in futuro le aziende dovrebbero tuttavia essere gestite anche da persone con un altro tipo di formazione.

*Cessione anticipata dall'azienda*

Il calo delle aziende agricole può essere illustrato mediante un modello (figura 18). Se si considera una diminuzione accertata di aziende agricole pari a circa 1 500 unità annue (2,5%), il previsto avvio di 900 nuove aziende e la cessazione di 2 000 aziende per motivi di età si ottiene che ogni anno circa 400 aziende (0,7%) cessano l'attività prima che il gestore compia i 65 anni.

**Figura 18** Stime relative agli avvii e alle cessazioni delle attività aziendali 2001/03



Fonte: Stime UFAG

**1.2.1.3.3 Rendiconto sulla situazione sociale nell'agricoltura**

In questi ultimi anni sono state condotti diversi rivelamenti e valutazioni speciali sulla situazione sociale delle persone attive nell'agricoltura. Qui di seguito sono presentati i risultati principali.

La pretesa di prestazioni sociali da parte dei contadini è chiaramente al di sotto della media. I motivi sono da ricondurre alla mentalità diversa rispetto al resto della popolazione: i contadini e gli agricoltori preferiscono ricorrere all'aiuto reciproco all'interno della famiglia ed esitano di fronte alla prospettiva che i loro problemi finanziari possano essere resi pubblici. Non da ultimo, hanno delle riserve generalizzate riguardo al fatto di beneficiare dell'aiuto sociale<sup>26</sup>.

Benché fra il 2001 e il 2005 la loro condizione si sia avvicinata a quella del resto della popolazione, i contadini sono generalmente più insoddisfatti della loro situazione. L'indagine condotta nella primavera 2005<sup>27</sup> ha rivelato che la popolazione agricola

<sup>26</sup> Soziale Sicherheit / Nutzung sozialer Dienste in der Landwirtschaft, Rapporto del gruppo di lavoro, Berna, giugno 2000

<sup>27</sup> Benessere e indice della qualità di vita della popolazione agricola – Raffronto con il resto della popolazione e con i dati del 2001, gfs-zürich, Zurigo, aprile 2005

ha raggiunto un maggior grado di soddisfazione rispetto al 2001<sup>28</sup>, soprattutto per quanto concerne il reddito e la stabilità delle condizioni quadro. Questo risultato è in parte dovuto al buon andamento dei redditi nel 2004. Sono invece ancora molto marcate le differenze fra la popolazione agricola e il resto della popolazione per quanto concerne il tempo libero. I motivi sono da ricondurre al fatto che per quasi la metà dei contadini la settimana lavorativa supera le 50 ore. La maggiore differenza rispetto a tutte le altre categorie professionali concerne le vacanze: il contadino va mediamente in vacanza solo 6 giorni all'anno<sup>29</sup>.

Le donne attive nel settore agricolo rivestono anzitutto il ruolo di casalinga e mamma, ma forniscono anche un importante contributo al lavoro all'esterno. In questi ultimi anni, circa la metà delle donne ha dovuto aumentare il numero di ore di lavoro dedicate all'azienda. Inoltre, una donna su quattro ha iniziato un'attività lavorativa fuori dell'agricoltura. L'eccessivo carico lavorativo può costituire un problema che è tuttavia in parte compensato da una miglior qualità dell'ambiente di vita: la maggior parte delle donne è soddisfatta della situazione<sup>30</sup>.

Le condizioni di salute dei contadini presenta delle differenze rispetto al resto della popolazione: minor consapevolezza riguardo all'alimentazione, maggiori problemi di sovrappeso e dolori alla schiena. In contropartita la popolazione rurale ha meno disturbi del sonno e le donne contadine sono spesso astemie o perlomeno consumano meno alcolici delle altre donne. Da ultimo i contadini e gli agricoltori consultano meno spesso un medico<sup>31</sup>.

#### 1.2.1.3.4 Conclusioni sugli aspetti sociali

Lo scarto fra il reddito agricolo e quello del resto della popolazione si è accentuato fra il 1990/92 e il 2001/2003. In questo periodo il guadagno lavorativo per unità di lavoro della famiglia è aumentato del 3,7 per cento, mentre gli stipendi del resto della popolazione hanno subito un incremento del 15 per cento. Le famiglie contadine compensano questa perdita di potere d'acquisto realizzando dei proventi al di fuori dell'attività agricola, ma riducono anche il consumo che, in termini reali, è diminuito del 9,2 per cento.

Il deterioramento delle prospettive di reddito non ha tuttavia condotto ad un aumento delle cessazioni di attività, che avvengono invece in soprattutto al momento del cambio generazionale. Il numero di apprendisti è rimasto relativamente stabile negli anni Novanta. Questi sviluppi sono dovuti in parte al fatto che le famiglie contadine non possono lasciare prematuramente il settore agricolo sia a causa degli investimenti già effettuati (*sunk costs*) sia per mancanza di alternative professionali. D'altro canto, diversi studi mostrano che le difficoltà economiche sono in parte compensate dai vantaggi offerti dall'attività agricola: indipendenza e autodeterminazione, contatto con la natura, unità lavoro-famiglia, buona situazione abitativa. La popolazione agricola è tuttora più insoddisfatta del resto della popolazione in relazione al "tempo

<sup>28</sup> Benessere della popolazione agricola rispetto al resto della popolazione, GfS-Forschungsinstitut, Zurigo, marzo 2001

<sup>29</sup> Ufficio federale di statistica, Rilevazione delle forze di lavoro in Svizzera in: Rapporto agricolo 2002, Berna 2002

<sup>30</sup> Risultati dell'indagine rappresentativa scritta presso le donne nelle economie domestiche contadine, GfS-Forschungsinstitut, Zurigo, marzo 2002

<sup>31</sup> Ufficio federale di statistica, Inchiesta sulla salute in Svizzera in: Rapporto agricolo 2003, Berna 2003

libero” e all’”avere abbastanza tempo”. Complessivamente, in questi ultimi anni si sono attenuate le differenze fra la popolazione agricola e il resto della popolazione.

Da diversi indicatori monetari risulta che dall’inizio della riforma la situazione sociale è vieppiù tesa. La trasformazione strutturale tuttora in atto fra le generazioni e i risultati dei rilevamenti quantitativi indicano tuttavia che sinora la riforma agricola è stata condotta in modo socialmente sostenibile.

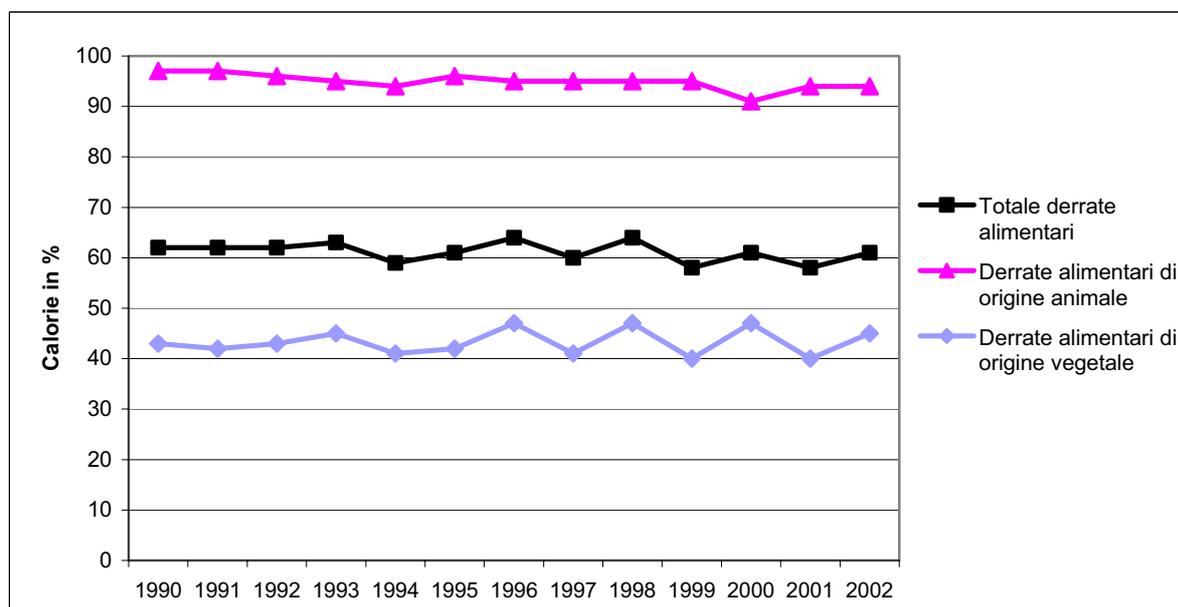
## 1.2.2 Adempimento di compiti da parte dell’agricoltura

Qui di seguito esamineremo in che misura l’agricoltura abbia adempito i compiti definiti dalla Costituzione (cfr. n. 1.1.2) e come il suo contributo sia evoluto dall’inizio della riforma.

### 1.2.2.1 Sicurezza dell’approvvigionamento

Per misurare il contributo dell’agricoltura alla sicurezza dell’approvvigionamento si considera il grado di autoapprovvigionamento, definito in quanto quota della produzione indigena rispetto al consumo interno totale. Nel 2002 tale quota era del 61 per cento, ossia un punto percentuale al di sotto del 1990 (figura 19). Fra il 1990 e il 2002 l’autoapprovvigionamento è aumentato dal 43 al 45 per cento per quanto concerne i prodotti vegetali ed è diminuito dal 97 al 94 per cento per quanto concerne i prodotti animali.

**Figura 19** Evoluzione del grado di autoapprovvigionamento



Fonte: UST

### Conclusione

Almeno per quanto concerne il periodo dal 1992 ad oggi, il grado di autoapprovvigionamento ha avuto un andamento costante, con oscillazioni minime dovute soprattutto alle variazioni del raccolto per motivi meteorologici. Il contributo dell’agricoltura alla sicurezza dell’approvvigionamento è pertanto rimasto invariato dall’inizio della riforma.

### 1.2.2.2 Basi vitali naturali e tutela del paesaggio

Gran parte del paesaggio rurale è caratterizzato dalla gestione agricola del terreno e risponde a tutta una serie di esigenze della società. Ne risultano campi coltivati, paesaggi tipici, un suolo fertile in quanto base esistenziale naturale e una varietà di specie vegetali e animali che possono vivere soltanto in terreni aperti non colonizzati dai boschi.

#### 1.2.2.2.1 Mantenimento delle basi vitali naturali

##### *Suolo*

Oggigiorno il 97 per cento delle superfici agricole è gestito secondo i criteri PER o della coltura biologica, cosicché l'agricoltura fornisce un importante contributo al mantenimento della fertilità del suolo. Per mancanza di dati, al momento non possiamo escludere che l'agricoltura pregiudichi la fertilità del suolo nonostante applichi i criteri PER. In merito agli aspetti qualitativi, si rimanda alle informazioni dettagliate del numero 1.2.1.2.2.

L'agricoltura contribuisce in modo determinante a mantenere i terreni nella loro estensione attuale (quantità dei terreni) poiché contrasta l'avanzamento del bosco, mantenendo paesaggi aperti (cfr. n. 1.2.2.2.2). Per quanto concerne la perdita di terreni fertili, la causa prima è l'attività di insediamento. Fra il 1979/85 e il 1992/97, 28 600 ettari di superficie agricola utile sono state utilizzate per le infrastrutture e l'insediamento ( $\sim 1 \text{ m}^2/\text{s}$ )<sup>32</sup>. L'impermeabilizzazione del suolo compromette in modo irreversibile la produttività. I terreni fertili si trovano anzitutto sull'Altopiano, proprio dove vi è una maggiore attività di insediamento. Circa il 40 per cento delle superfici edificabili è situato su terreni di migliore qualità<sup>33</sup>.

Al fine di meglio tutelare il paesaggio rurale, nel 1992 il Consiglio federale ha approvato il Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), fissando a 438 560 ettari la superficie SAC minima e suddividendo le relative quote fra i Cantoni. Le superfici interessate comprendono i terreni coltivabili (compresi i prati naturali coltivabili) e quindi, in ultima istanza, una parte della superficie agricola utile. L'esame del Piano settoriale ha consentito di accertare che la superficie minima prevista è ancora disponibile sul territorio svizzero. Le riserve si sono tuttavia sensibilmente ridotte e alcuni Cantoni non raggiungono più la quota minima<sup>34</sup>. È in corso la preparazione di uno strumento ausiliario per l'applicazione del Piano settoriale SAC. Per quanto concerne gli azzonamenti ed altri progetti che interessano il SAC occorre ponderare di volta in volta gli interessi in gioco e considerare il piano settoriale SAC alla stregua di interesse nazionale.

##### *Varietà biologica*

L'agricoltura svolge un ruolo importante nella creazione di habitat per una grande varietà di specie vegetali e animali. D'altro canto, nel corso dell'ultimo secolo la gestione intensiva del terreno ne ha contribuito all'impoverimento della biodiversità. La riforma della politica agricola ha istituito gli incentivi affinché i contadini gestissero

<sup>32</sup> UST (2001): Utilizzazione del suolo in evoluzione, Statistica della superficie in Svizzera

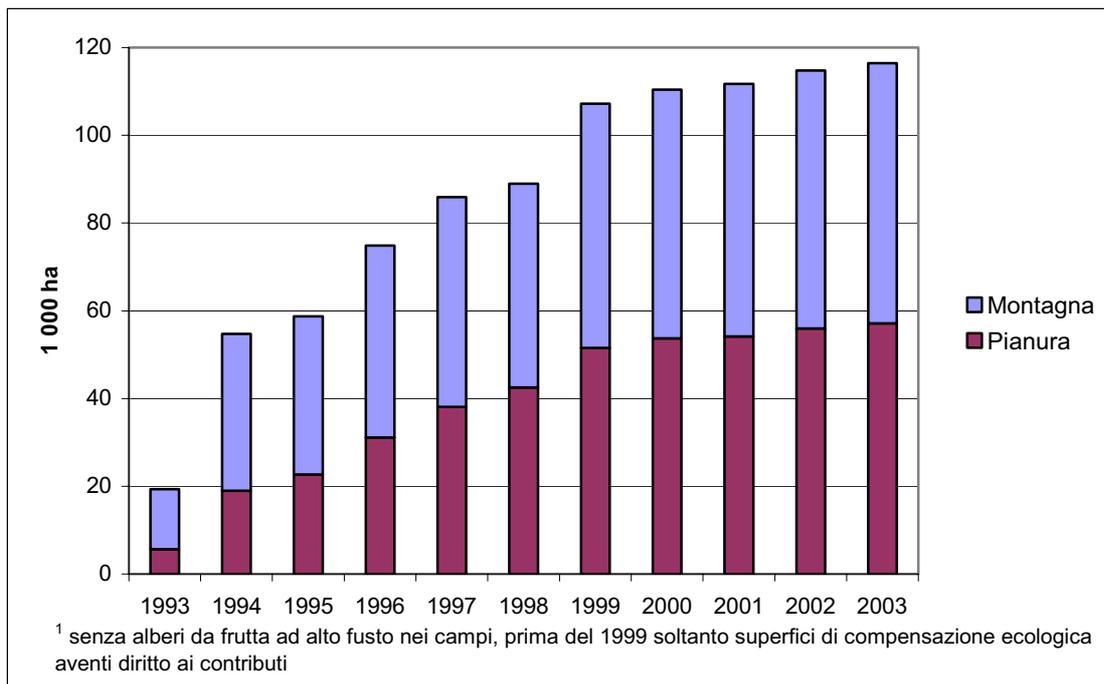
<sup>33</sup> UFAFP (2003): Serie Umwelt N. 352

<sup>34</sup> ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen, p. 9 segg.

una parte dei terreni mediante metodi produzione meno intensivi, preservando in tal modo spazi vitali per animali e piante. Per questo motivo, oggi esistono dei contributi per la compensazione ecologica, nonché per la qualità e l'interconnessione biologica di tali superfici.

Nel 2003 circa 11 per cento della superficie agricola utile (SAU) era costituita da superfici di compensazione ecologica (regione di montagna 14%; regione di pianura 9%). In tal modo è stato raggiunto l'obiettivo agro-ecologico del 10 per cento. L'obiettivo parziale di 65 000 ettari di superficie di compensazione ecologica nella regione di pianura non è ancora stato pienamente raggiunto nel 2003 (57 118 ettari) (figura 20).

**Figura 20 Evoluzione delle superfici di compensazione ecologica<sup>1</sup>**



Fonte: UFAG

Le superfici di compensazione ecologica rappresentano un habitat ideale per numerose specie animali e vegetali soltanto se presentano dei residui di spazi vitali naturali. L'interconnessione tiene conto di tale esigenza. Mentre i prati a strame e le siepi spesso soddisfano i criteri della qualità ecologica, lo stesso non vale per i prati estensivi né tantomeno per quelli poco intensivi. Nella regione di pianura il suolo è spesso così ricco di sostanze nutrienti che lo sviluppo di un erbaio con un certo valore ecologico spesso richiede molti anni.

L'interesse per il programma relativo all'interconnessione e la qualità biologica è in sensibile aumento: nel 2003 vi partecipavano ben 16 434 aziende, ossia il 25 per cento delle aziende totali, per una superficie complessiva di 26 931 ha, che corrisponde al 23 per cento della superficie di compensazione ecologica. Ne risulta un importante contributo al mantenimento della varietà biologica.

Per valutare in modo completo i mutamenti qualitativi conseguiti e quindi procedere ad un'analisi dei risultati relativi allo sviluppo della biodiversità nell'ambito dei provvedimenti di promovimento sono necessari alcuni anni, poiché l'evoluzione auspica in relazione alle comunità vegetali e animali richiede tempi assai lunghi.

*Varietà dei vegetali coltivati e degli animali da reddito*

Due programmi internazionali di preservazione contribuiscono a garantire la varietà biologica dei vegetali coltivati e degli animali da reddito: il Piano d'azione nazionale per la conservazione e l'utilizzazione sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura e la Strategia per la conservazione della diversità delle razze di animali da reddito nell'agricoltura. Attualmente i due Programmi comprendono 19 000 varietà di 240 specie vegetali coltivate e 13 razze di animali delle specie equina, bovina, suina, ovina e caprina. Per quanto concerne la coltivazione di foraggio, una gestione ad intensità variabile nelle più svariate località del territorio crea gli habitat ideali per una moltitudine di varietà e di ecotipi delle più svariate piante utili. Circa il 12 per cento dei pascoli permanenti sono gestiti in modo estensivo o poco intensivo.

*Conclusioni*

Praticamente tutta la superficie agricola utile è gestita secondo le prescrizioni PER. Non si può tuttavia escludere che la gestione agricola abbia degli effetti negativi sul suolo. Al momento non è possibile quantificare l'entità di tali effetti. L'attività di insediamento continua a distruggere un metro quadrato di suolo coltivabile al secondo.

Le superfici di compensazione ecologica sono aumentate sensibilmente, creando la base per un aumento della biodiversità. Per il momento possono essere documentati soltanto i primi segnali di tale aumento. La gestione dei prati naturali secondo metodi più o meno intensivi nelle più svariate località del territorio favoriscono la crescita di una grande varietà genetica di piante utili. Dall'inizio della riforma, il contributo dell'agricoltura al mantenimento delle basi vitali è aumentato.

**1.2.2.2 Salvaguardia del paesaggio**

Per quanto concerne la salvaguardia del paesaggio, occorre anzitutto esaminare l'aspetto quantitativo. Secondo la statistica della superficie<sup>35</sup>, fra il 1979/85 e il 1992/97, la superficie gestita a scopo agricolo (SAU più superficie alpestre) in Svizzera è diminuita del 3,1 per cento, ossia di 48 200 ettari. Per quanto concerne la superficie agricola utile, il calo è stato di circa 30 300 ettari (-3,3%), di cui il 94 per cento è stato utilizzato per gli insediamenti. Il rimanente 6 per cento è stato colonizzato dal bosco. Le superfici alpestri sono diminuite di 17 900 ettari (-3,2%). Tale calo è da ricondurre per l'80 per cento all'estensione delle superfici alberate.

<sup>35</sup> UST (2001) : Utilizzazione del suolo in evoluzione, Statistica della superficie in Svizzera

**Tabella 21 Evoluzione dell'utilizzazione del suolo fra il 1979/85 e il 1992/97**

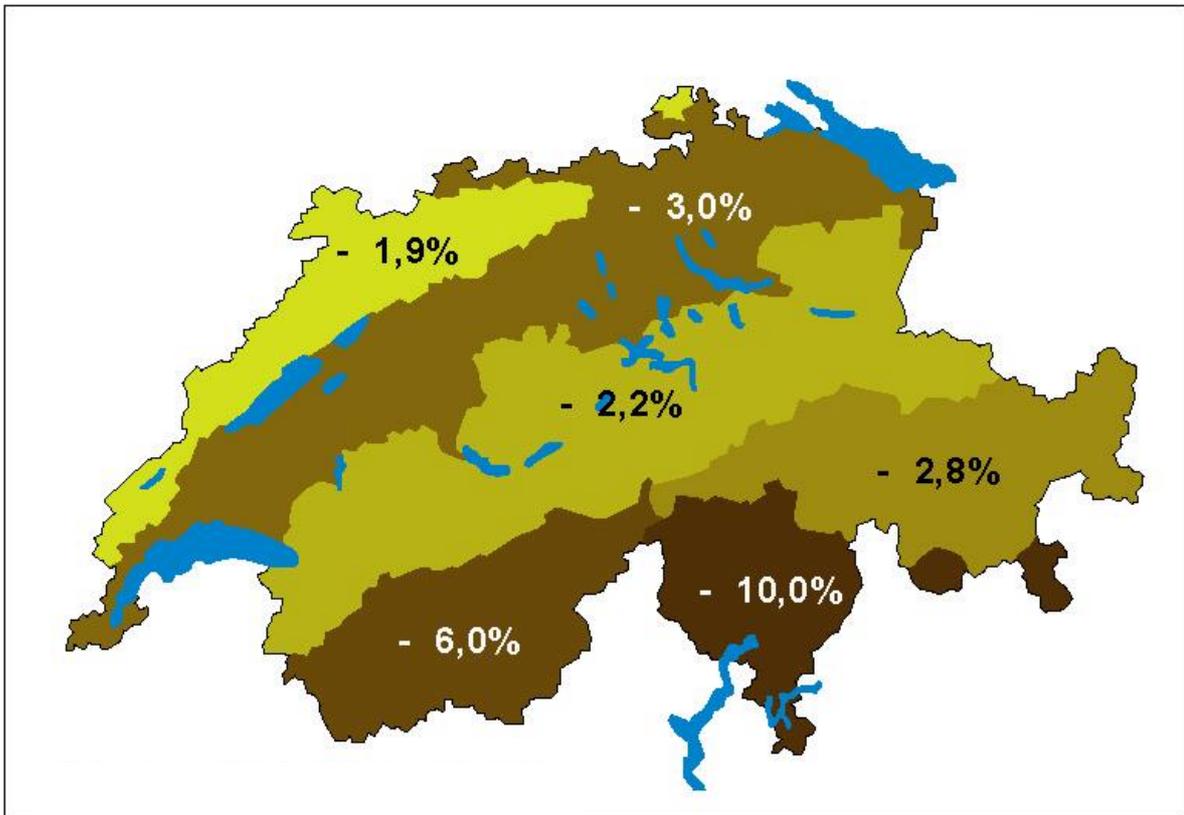
	Quota rispetto alla superficie totale 1992/97	Variazione fra il 1979/85 e il 1992/97		
	%	ha	m <sup>2</sup> /s	%
Superficie gestita a scopo agricolo	36,9	-48 174	-1,27	-3,1
Superficie agricola utile	23,9	-30 314	-0,80	-3,0
Superficie alpestre	13,0	-17 860	-0,47	-3,2
Superfici di insediamento	6,8	+32 686	+0,86	+13,3
Superfici alberate	30,8	+16 896	+0,45	+1,4
Superfici improduttive	25,5	-1545	-0,04	-0,1

Fonte: Statistica della superficie UST

Negli anni Sessanta si sono cominciati ad adottare provvedimenti al fine di contenere l'avanzamento del bosco sulle superfici agricole utili. L'evoluzione dimostra che le misure adottate si sono rivelate efficaci (pagamenti diretti nelle regioni di montagna), poiché sulle superfici agricole utili il bosco è avanzato in minima misura. Sulle superfici alpestri in posizioni sfavorevoli, gli incentivi economici non bastano invece per mantenere una gestione su tutti i terreni interessati.

La figura 21 mostra come le superfici agricole utili abbiano avuto un andamento diverso nelle varie regioni del Paese. La diminuzione è meno marcata nel Giura e a nord delle Alpi rispetto alle Alpi centrali occidentali e a sud delle Alpi. Il calo registrato sull'Altopiano – riconducibile quasi esclusivamente all'estensione delle superfici di insediamento contrariamente alle altre regioni – corrisponde circa alla media svizzera.

**Figura 21** Evoluzione delle superfici gestite a scopo agricolo fra il 1979/85 e il 1992/97



Fonte: UST, Statistica della superficie

La qualità del paesaggio muta solo lentamente. Di conseguenza i cambiamenti non sono percettibili sul momento. Inoltre non disponiamo di rilevamenti sulla qualità del paesaggio. Il progetto nazionale di ricerca PNR 48 "Paesaggi e spazi vitali alpini" dovrebbe colmare questa lacuna consentendo l'elaborazione di raccomandazioni per uno sviluppo sostenibile del paesaggio. I lavori di sintesi sui progetti di ricerca sono attualmente in corso e dovrebbero essere pubblicati nel 2006.

### *Conclusioni*

L'agricoltura gestisce le superfici idonee praticamente su tutto il territorio. L'avanzamento del bosco oggi giorno ancora percettibile non è più tale da pregiudicare il paesaggio rurale, che risente piuttosto dell'influenza di elementi estranei all'agricoltura. Per quanto concerne gli aspetti qualitativi, si attendono i risultati del PNR 48.

#### **1.2.2.3 Occupazione decentrata del territorio**

Dal 1990 la popolazione svizzera è cresciuta di 450 000 unità, raggiungendo nel 2000 il numero di 7,3 milioni di abitanti. Durante questo periodo l'urbanizzazione ha toccato l'intero Altipiano. Alcuni agglomerati non solo si sono estesi, ma sono andati a formare unitamente ad altri un'unica grande area urbana (metropolizzazione). Al di fuori dei grandi agglomerati di Ginevra, Losanna e Zurigo si registrano aumenti demografici superiori alla media nella valle del Rodano, nella Svizzera centrale (particolarmente nei Cantoni di Nidvaldo e Svitto e nel distretto di Sursee), nell'area di Friburgo e in Ticino. Comuni con cali demografici in parte notevoli si trovano nella

grande area del San Gottardo (Goms, Haslital, Cantone di Uri, Surselva, Valle di Blenio, Leventina). Inoltre, l'Emmental, l'Entlebuch, il Sernftal e la Val Maggia, oltre ad alcune zone del Giura, figurano sempre tra le regioni in calo demografico<sup>36</sup>.

Nel 2000 il 27% della popolazione viveva ancora nella zona rurale (1990: 31%, 1970: 43%), la quale comprende per definizione tutte le zone che si trovano al di fuori degli agglomerati<sup>37</sup>. Dal 1990 al 2003 il numero di aziende agricole è sceso da 92 800 a 65 000, soprattutto a causa dell'evoluzione tecnica, mentre il numero di persone impiegate nell'agricoltura è passato da 253 600 a 193 200. Di conseguenza è diminuito il contributo diretto e indiretto del settore primario all'occupazione decentrata del territorio.

Uno studio svolto dall'Istituto di economia agraria del PF di Zurigo<sup>38</sup> rileva che 230 comuni sono minacciati in termini di occupazione del territorio. Lo studio, che ha preso in considerazione tutti i comuni svizzeri con meno di mille abitanti, si è basato su due indicatori: l'evoluzione dal 1970 della popolazione abile al lavoro compresa tra i 20 e i 65 anni d'età e l'evoluzione dal 1990 della popolazione abile al lavoro compresa fra i 20 e i 39 anni d'età.

Tenendo conto dell'effetto indiretto dell'agricoltura sull'occupazione del territorio, gli autori dello studio hanno stabilito quanti comuni sono da considerare a rischio nel caso in cui l'agricoltura dovesse scomparire. La loro conclusione è che senza agricoltura verrebbe compromessa l'esistenza di 245 comuni. Oltre a ciò, il pericolo aumenterebbe per metà dei comuni che sono minacciati già attualmente (115 su 230). Complessivamente è emerso che l'agricoltura contribuisce in maniera essenziale all'occupazione del territorio in 360 Comuni, ossia nel 12 per cento circa dei Comuni svizzeri. Nel caso degli altri comuni già minacciati attualmente (115 su 230), la scomparsa dell'agricoltura non farebbe alcuna differenza, sia perché già ora non vi gioca più alcun ruolo, sia perché questi comuni sono già fortemente a rischio malgrado l'agricoltura.

I comuni in cui l'agricoltura contribuisce in maniera essenziale all'occupazione del territorio sono situati in Val Mustair, Bassa Engadina, Prettigovia, Surselva, Safien, Avers, Rheinwald, Schams, Oberhalbstein, Schanfigg, Sernftal, Valle di Blenio, Val Maggia, Val Verzasca, Leventina, Goms, Oberhasli, Oberems, Lötschental, Emmental e Oberaargau, nonché Broye, Paccots, Val de Travers, Vallée de Joux, Ajoie, Franches Montagnes e Clos du Doubs. In questi Comuni vive l'1,2 per cento della popolazione svizzera ed è ubicato l'11 per cento delle superfici agricole aventi diritto a pagamenti diretti. Il risultato così ottenuto dipende dal metodo adottato; se si fossero applicati indicatori supplementari, quale l'evoluzione dell'infrastruttura (scuole o negozi), si avrebbe forse avuto un esito diverso. Lo stesso vale nel caso in cui lo studio considerasse un distretto o una valle nel loro complesso. Le regioni interessate dal problema sarebbero comunque state le stesse.

### *Conclusioni*

Il contributo dell'agricoltura all'occupazione decentrata del territorio diminuisce a causa del progresso tecnico e dell'evoluzione strutturale. Essa svolge ancora un

<sup>36</sup> UFS (2002): Censimento federale della popolazione 2000, Evoluzione della popolazione dei Comuni 1850-2000

<sup>37</sup> Schuler, M., Perlik, M. et Pasche N. (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute, USTE, Ufficio federale dello sviluppo territoriale

<sup>38</sup> Pieder, P., Buchli, S., Kopainsky, B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung

ruolo essenziale nella regione del Gottardo, nei Grigioni e nel Giura. In maniera generale, essa è di fondamentale importanza per preservare il paesaggio rurale, che è una delle attrattive degli spazi vitali e abitativi, affinché l'occupazione del territorio sia garantita in tutte le regioni.

### 1.3 Condizioni quadro future

#### 1.3.1 Politica commerciale internazionale

L'ulteriore evoluzione della politica agricola svizzera avviene sullo sfondo dello sviluppo della politica commerciale internazionale sui quattro fronti esposti qui di seguito.

1. Le trattative condotte nel settore agricolo nell'ambito del ciclo di negoziati di Doha dell'**OMC** influenzeranno l'ulteriore evoluzione in modo marcato e decisivo.
2. L'**accordo agricolo bilaterale Svizzera-CE** consente alla Svizzera (e alla CE) di migliorare ulteriormente il proprio accesso al mercato abbattendo dazi, sovvenzioni all'esportazione e ostacoli al commercio. Inoltre, nell'ambito della clausola evolutiva, esiste la possibilità di formulare richieste nell'interesse economico delle singole parti.
3. **Accordi di libero scambio** vengono conclusi nell'interesse dell'industria d'esportazione al fine di impedire che sia svantaggiata rispetto alla concorrenza sui singoli mercati esteri, soprattutto quelli nell'UE. In questo contesto, sono necessarie anche concessioni agricole. Finora, però, l'agricoltura svizzera non è stata particolarmente penalizzata. È tuttavia incerto se la situazione rimarrà tale anche dopo la conclusione dei negoziati imminenti, soprattutto se si considerano i Paesi coinvolti (Sudafrica, MERCOSUR, Thailandia, ev. USA).
4. Ai **Paesi in sviluppo più poveri** il libero accesso al mercato agricolo svizzero dev'essere concesso gradualmente per ragioni di politica dello sviluppo e in base a un'iniziativa promossa in tal senso dall'Unione europea. Una clausola di salvaguardia può essere applicata per impedire che la produzione nazionale sia pregiudicata in modo grave.

L'agricoltura riesce a influire su questi sviluppi soltanto in minima parte. La negoziazione di accordi internazionali rappresenta una sfida particolare per il settore agricolo perché possono essere accordate concessioni soltanto per i prodotti che non fanno una concorrenza eccessiva alla produzione svizzera. D'altro canto, soprattutto dall'accordo agricolo con l'UE, scaturiscono anche nuove opportunità di smercio. Anche gli accordi OMC possono essere utilizzati per proteggere la politica agricola svizzera a livello internazionale e in particolare la multifunzionalità definita nella Costituzione federale. In tal senso, accordi di questo genere forniscono indicazioni importanti per l'ulteriore evoluzione della politica agricola.

Quando si tratta di sviluppi a livello internazionale, il fattore tempo assume particolare importanza. Ritardi nelle riforme nazionali potrebbero avere conseguenze strutturali decisive se le concessioni agricole, che per diverse ragioni devono essere fatte all'estero, non sono compensabili con una migliore competitività sui mercati interni e con un aumento delle esportazioni agricole. Questa sfida deve essere raccolta

dall'intera catena di creazione di valore aggiunto, dalla produzione agricola al consumatore, passando attraverso i vari livelli di trasformazione e il commercio.

### 1.3.1.1 Sviluppo recente del commercio agricolo tra la Svizzera e l'estero

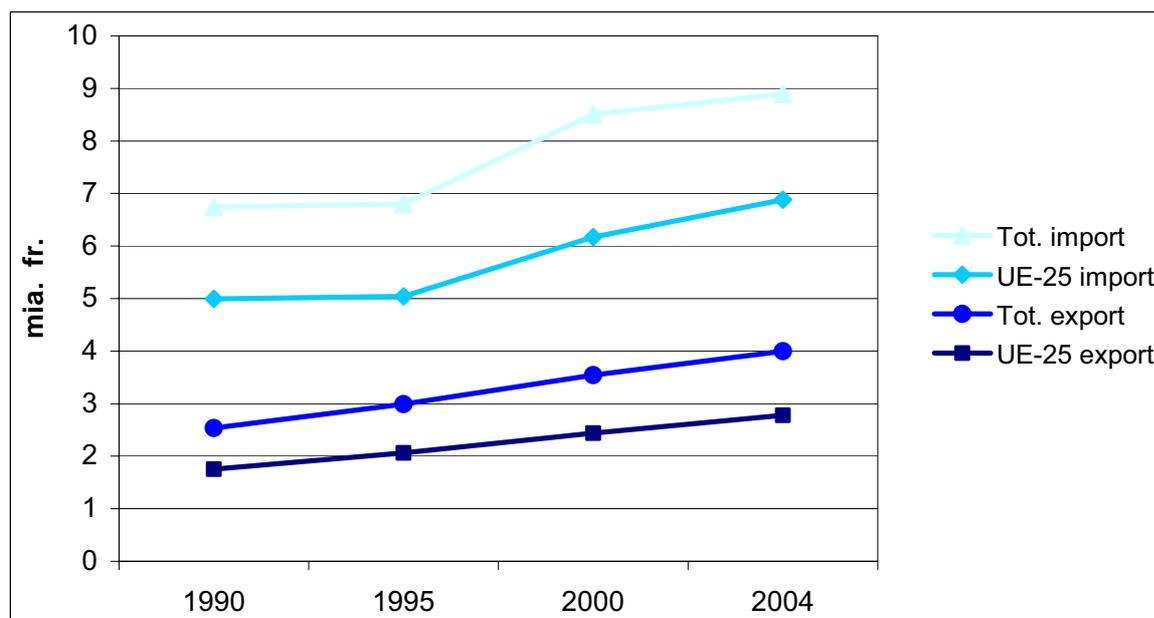
Le prospettive politiche e giuridiche sul fronte del commercio internazionale devono essere analizzate tenendo presente l'evoluzione concreta dei flussi commerciali e l'impiego dei contingenti doganali.

L'apertura progressiva del mercato agricolo si concretizza con chiare tendenze nei flussi di merci. Da quando gli accordi OMC hanno iniziato a essere applicati nel 1995, le importazioni agricole sono aumentate di due miliardi di franchi e le esportazioni di un miliardo di franchi. Nel 2004 sono state importate merci per un valore di quasi 139 miliardi di franchi (130 miliardi nel settore industriale, 9 miliardi in quello agricolo). Le esportazioni totali ammontano a circa 147 miliardi di franchi (143 miliardi per i prodotti industriali e 4 miliardi per i prodotti agricoli).

Il 53 per cento delle importazioni agricole era gravato da aliquote di dazio normali, il 15 per cento da aliquote preferenziali ridotte e il 32 per cento era stato ammesso a dazio zero. Complessivamente, il valore dell'onere doganale ammontava al 9,8 per cento per le impostazioni agricole. Nel caso di merci gravate da aliquote di dazio normali esso toccava in media il 14,7 per cento, anche se singoli settori come latticini, cereali, oli, grassi e zucchero si trovavano nettamente sopra la media. Per le merci con aliquote preferenziali, il valore dell'onere doganale raggiungeva in media il 13,8 per cento.

La quota "UE" sulle importazioni agricole è rimasta pressoché costante al 75 per cento, quella sulle esportazioni agricole si è attestata al 70 per cento circa (figura 22).

**Figura 22 Evoluzione delle importazioni e delle esportazioni agricole<sup>1</sup>**

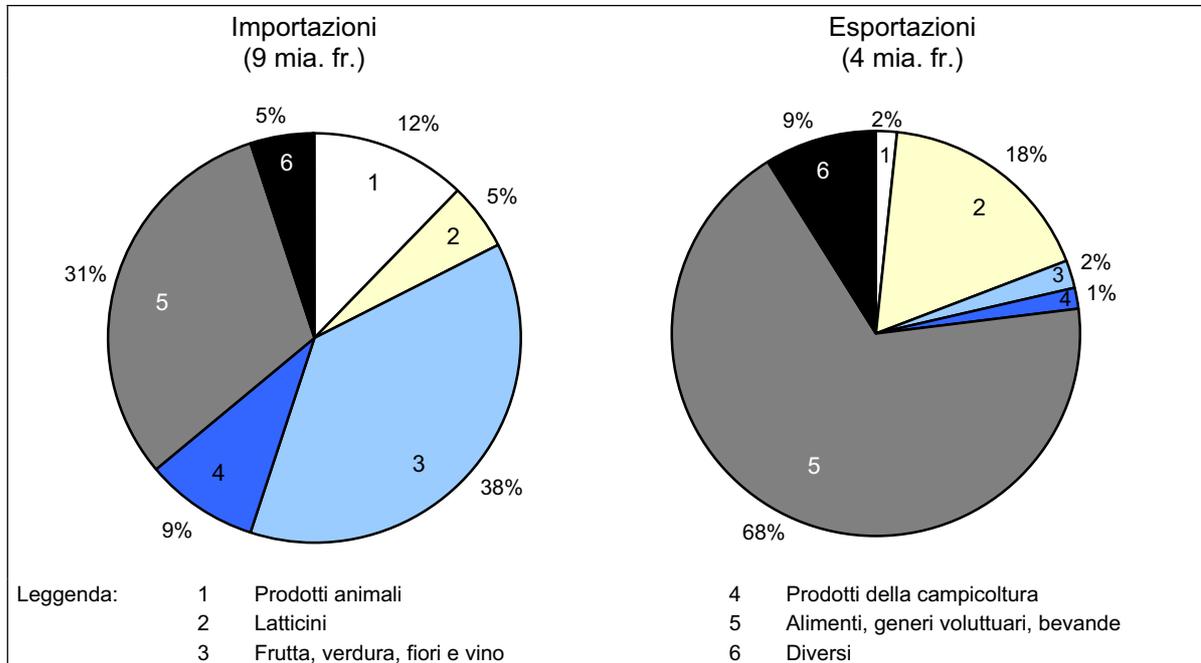


<sup>1</sup> Capitoli 1-24 della Tariffa doganale

Fonte: DGD

Nel settore delle importazioni, alimenti e generi voluttuari detengono una quota di circa un terzo, mentre nel settore delle esportazioni lo stesso gruppo di prodotti rappresenta una quota di due terzi (figura 23).

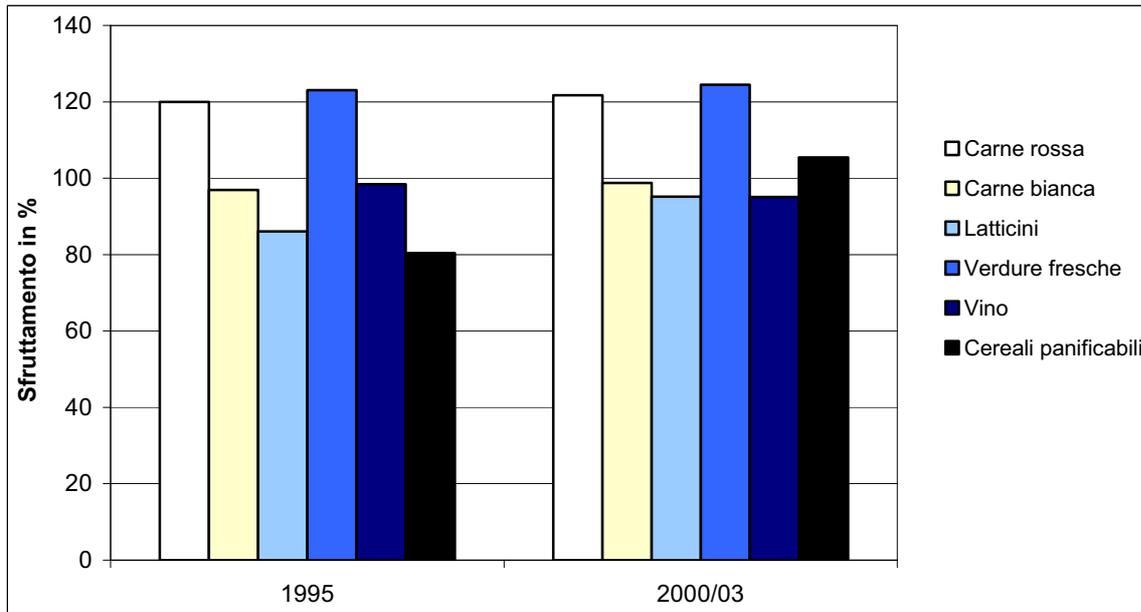
**Figura 23** Composizione delle importazioni e delle esportazioni 2004 (valore della merce)



Fonte: DGD

Il grado di sfruttamento dei contingenti doganali è un indicatore della concretizzazione degli impegni assunti sia sul piano multilaterale sia su quello bilaterale. Quasi tutti i contingenti consolidati nel quadro dell'Uruguay Round sono sfruttati al 100 per cento; in alcuni casi, le quantità effettivamente importate superano le quantità autorizzate nell'elenco svizzero delle concessioni tariffarie all'OMC (figura 24). Ciò è dovuto, in generale, a un aumento temporaneo o a un'apertura illimitata dei contingenti doganali allo scopo di garantire un approvvigionamento indigeno sufficiente. Lo sfruttamento tendenzialmente maggiore del contingente OMC per latticini corrisponde alle previsioni espresse sulla base dell'accordo agricolo Svizzera-UE del 2002. Da quando sono stati riuniti i contingenti di vino bianco e rosso il contingente di vino non viene più esaurito. Nel caso dei cereali panificabili si constata un aumento notevole riconducibile all'abrogazione della legge sui cereali panificabili nel 2001 e alla conseguente modifica della struttura della domanda e dell'offerta (figura 24).

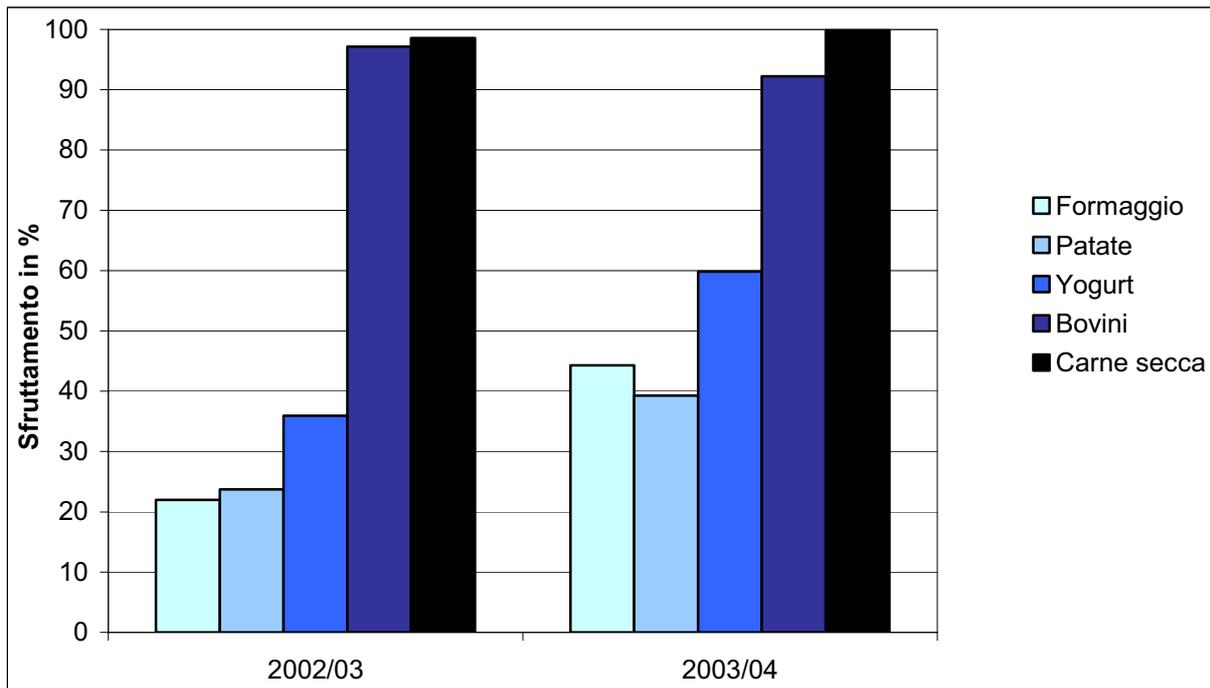
**Figura 24 Sfruttamento effettivo dei contingenti d'importazione OMC**



Fonte: DGD

Oltre alle riduzioni tariffali mirate, l'accordo agricolo bilaterale con l'UE persegue l'obiettivo di aprire progressivamente i mercati concedendo contingenti doganali. Il grado di utilizzazione dei contingenti accordati alla Svizzera fornisce indicazioni sulla misura in cui il settore primario trae profitto dalle opportunità d'esportazione. Tendenzialmente, l'accordo agricolo Svizzera-UE del 2002 non esplica i suoi effetti nella misura prevista. Lo sfruttamento dei contingenti per latticini e yogurt, benché praticamente raddoppiato, non raggiunge ancora il volume ammesso dall'accordo (figura 25). I contingenti per verdure e frutta non sono ancora stati utilizzati soprattutto per motivi di prezzo.

**Figura 25 Sfruttamento dei contingenti d'importazione svizzeri nell'UE**



Fonte: DGD

### 1.3.1.2 OMC

L'articolo 20 dell'accordo sull'agricoltura del 15 aprile 1994 manifesta la volontà dei membri dell'OMC di proseguire il processo di riduzione progressiva e sostanziale del sostegno e della protezione del settore primario. Su questa base, la Conferenza ministeriale tenutasi a Doha, Qatar, nel novembre 2001 ha definito un mandato per un nuovo ciclo di negoziati. Anche se nessuna cifra figurava nella dichiarazione di Doha, essa contemplava un miglioramento sostanziale dell'accesso al mercato, una riduzione considerevole del sostegno del mercato e la soppressione a breve termine delle sovvenzioni all'esportazione. Il successivo processo di negoziazione, caratterizzato da fasi intense ma anche da battute d'arresto (conferenza ministeriale di Cancun nel settembre 2003), è sfociato nell'accordo quadro del 1° agosto 2004 a Ginevra, che precisa il mandato di negoziazione in tutti i settori. Sulla base di questo accordo i negoziati sono proseguiti, senza particolare successo, fino a luglio 2005.

#### 1.3.1.2.1 Accordo quadro del 1° agosto 2004

L'accordo fissa un quadro relativamente preciso per il proseguimento dei negoziati. Benché in diversi punti contenga formulazioni abbastanza aperte onde tener conto delle posizioni, talvolta contrastanti, delle diverse parti in causa, rappresenta una tappa importante per chiarire il tenore del negoziato.

In materia di **accesso al mercato**, è stato adottato il principio di una formula scaglionata, comprendente più fasce. I dazi doganali saranno classificati nelle fasce i cui limiti corrispondono a soglie di dazi espresse in percentuale del loro valore d'importazione. L'effetto armonizzante deriverà dalla costrizione di abbassare ulteriormente i dazi elevati (per i prodotti situati nelle fasce superiori). Per fronteggiare gli effetti nefasti che una riduzione importante dei dazi potrebbe comportare per alcuni prodotti sensibili, sarà possibile applicare loro una riduzione meno pesante di quella prevista dalla formula scaglionata. Per queste eccezioni ci sarà tuttavia un prezzo da pagare: mediante un ampliamento dei rispettivi contingenti doganali o un'altra forma di compensazione sostanziale ancora da negoziare. L'accordo quadro menziona anche il "capping", ossia di un limite massimo dei dazi doganali (p. es. nessun dazio oltre il 100%) quale restrizione supplementare alla formula di riduzione dei dazi. Questa possibilità figura tuttavia in forma attenuata nell'accordo quadro.

Per quanto riguarda il **sostegno interno**, tutte le misure di sostegno vincolate ai prodotti (p. es. quelle di sostegno del mercato) dovranno essere ridotte applicando una formula armonizzante. Quanti, tra i membri dell'OMC, utilizzano ampiamente questo tipo di sostegno dovranno procedere a riduzioni più importanti. Inoltre, un limite massimo ("capping") per prodotto che non potrà essere superato sarà stabilito secondo un metodo che non è ancora stato negoziato.

I criteri di assegnazione del sostegno svincolato dai prodotti, classificato nella scatola verde o "Green Box" (p. es. i pagamenti diretti), dovranno essere riesaminati, ma il principio secondo cui per questo tipo di sostegno non sono stati assunti impegni in materia di limitazione o riduzione è acquisito.

Per quanto riguarda i **contributi alle esportazioni**, occorre negoziare una scadenza per la loro soppressione totale. Parallelamente dovranno peraltro essere elaborate norme che consentano di assoggettare tutti i tipi di promozione delle esportazioni

(crediti all'esportazione, aiuto alimentare, aziende di Stato) a impegni di riduzione e di eliminazione.

Le **considerazioni diverse da quelle di tipo commerciale**, importanti per la Svizzera perché interpretano diversi parametri della multifunzionalità e della sostenibilità dell'agricoltura, rimangono un tema delicato da negoziare. Il testo dell'accordo quadro del 1° agosto 2004 non le menziona esplicitamente se non nel contesto della "Green Box". Anche le eccezioni all'accesso al mercato per i prodotti sensibili sono una risposta a queste preoccupazioni. A titolo di esempio si può menzionare la protezione dell'ambiente e del benessere degli animali, l'etichettatura delle derrate alimentari, la sicurezza dell'approvvigionamento ecc. Per questi settori, il rispetto degli standard elevati che rispondono alle aspettative della società nel suo insieme e il rimborso dei costi supplementari che ne derivano sono componenti essenziali delle politiche agricole.

Il miglioramento della protezione delle **indicazioni geografiche** è menzionato quale obiettivo nella parte generale dell'accordo quadro in relazione con le questioni attinenti alla proprietà intellettuale e figura come argomento da negoziare, fatte salve le riserve di numerosi Paesi, nella parte dedicata all'agricoltura.

### **1.3.1.2.2 Valutazione dell'accordo quadro e implicazioni economiche per l'agricoltura svizzera**

L'UFAG ha effettuato un'analisi dell'impatto potenziale sul piano economico dell'accordo quadro. L'analisi si fonda sul valore medio della produzione agricola dal 2000 al 2002, che ammontava a 10,6 miliardi di franchi. In funzione delle opzioni abbozzate nell'accordo quadro per i tre pilastri rappresentati dall'accesso al mercato, il sostegno interno e le sovvenzioni all'esportazione, è stata quantificata l'evoluzione del valore della produzione agricola. Attualmente i risultati hanno soltanto un carattere indicativo poiché nell'accordo quadro mancano alcune precisazioni e cifre. Secondo tale analisi, la produzione svizzera potrebbe subire a seguito dell'accordo quadro del 1° agosto 2004 una perdita di valore tra 1,5 e 2,5 miliardi di franchi.

#### *Accesso al mercato*

La formula considerata è stata ripresa nei suoi indirizzi di massima da un documento negoziale redatto nel 2003 da Stuart Harbinson, l'allora presidente del Comitato Agricoltura dell'OMC. La formula comprende tre fasce definite in funzione degli equivalenti tariffari: dallo 0 al 15 per cento, dal 16 al 90 per cento e superiori al 90 per cento, con tassi di riduzione medi del 40, 50 e 60 per cento. Questa formula funge da riferimento ai fini della simulazione. Il numero di fasce e le formule di riduzione all'interno delle fasce, tuttavia, dovranno ancora essere negoziati.

L'applicazione della formula Harbinson comporterebbe una diminuzione di 1,5 miliardi di franchi (riduzione da 10,6 a 9,1 miliardi, ossia del 14%) del valore della produzione rispetto al 2000/02. Supponendo che il 10 per cento (cifra non consolidata) dei prodotti possa essere considerato "sensibile", la perdita si dimezzerebbe per ridursi a 750 milioni di franchi. Per quanto riguarda l'aumento dei contingenti doganali (CD) – ossia il prezzo da pagare per i prodotti sensibili – un aumento del 20 per cento delle quantità notificate comporterebbe una minusvalenza di 380 milioni di franchi per la produzione svizzera. Dunque, la riduzione della perdita per quanto ri-

guarda l'eccezione costituita dai prodotti sensibili si dimezzerebbe. Un aumento del 33 per cento corrisponde a una perdita di valore di 775 milioni. In questo caso, l'eccezione dei prodotti sensibili non comporterebbe più alcun vantaggio. Prospettiva meno probabile, ma comunque non esclusa, è la fissazione di un limite massimo dei dazi ("capping"), che si tradurrebbe in un aumento della perdita collegata all'applicazione della formula Harbinson da 200 a 600 milioni (capping a 150% e 100%).

Riassumendo, l'impatto totale in materia di accesso al mercato può rappresentare, a dipendenza delle ipotesi considerate, una perdita di valore della produzione agricola svizzera tra uno e due miliardi di franchi. L'applicazione di una nuova formula di riduzione dei dazi tipo Harbinson concernerebbe tutti i settori principali dell'agricoltura svizzera, ma i settori più colpiti sarebbero le carni rossa e bianca, la coltura e frutta e verdura. L'aumento dei contingenti doganali influenzerebbe soprattutto i settori delle carni suina e bovina.

### *Sostegno interno*

Quella proposta è una formula scaglionata che implica una riduzione globale più massiccia dei sostegni più elevati. Non disponendo, allo stato attuale dei negoziati, dei coefficienti di riduzione, le stime concernenti l'impatto economico si basano su una riduzione del 50 o 60 per cento del sostegno globale vincolato ai prodotti e su una limitazione rigorosa delle spese per singolo prodotto ("product specific capping"). Questa limitazione del sostegno vincolato ai prodotti e la riduzione del tetto massimo per un certo numero di prodotti diminuirebbe considerevolmente il margine di manovra della politica agricola e potrebbe pregiudicare la sopravvivenza di settori quali lo zucchero, i semi oleosi e le piante proteiche.

A questo punto, una riduzione di una tale portata e un tetto massimo vincolante per prodotto potrebbero provocare una diminuzione supplementare del valore della produzione da 200 a 300 milioni di franchi a causa della sparizione di certe colture e di un effetto di estensivizzazione. La stima concerne la produzione agricola; la riduzione tuttavia potrebbe ripercuotersi anche sul settore della valorizzazione (segnatamente zuccherifici, oleifici e centrali del latte).

### *Sovvenzioni all'esportazione*

La soppressione delle sovvenzioni all'esportazione e di altri strumenti che intervengono negli scambi internazionali rappresenta un obiettivo chiave dei negoziati in corso. Gli impegni assunti nel quadro dell'Uruguay Round, la riforma della politica agricola e l'apertura del mercato del formaggio sulla scorta dell'accordo agricolo con l'UE hanno già ridotto considerevolmente l'importo delle sovvenzioni all'esportazione (livello attuale: ca. 200 milioni di franchi rispetto a 430 milioni nel 1999 e a 700 milioni come cifra di riferimento dell'Uruguay Round). La loro soppressione completa riguarderebbe i settori del latte (attualmente le esportazioni sovvenzionate rappresentano l'8 per cento circa della produzione totale), del bestiame da allevamento (l'esportazione esplica un ruolo di regolazione stagionale), di frutta e patate (esportazione di concentrati di succo e di prodotti di patate) e, in particolare, il settore dei prodotti agricoli trasformati. Per questi ultimi il calo del prezzo delle materie prime (in virtù della "legge sul cioccolato") consente all'industria d'esportazione di valorizzare certi prodotti agricoli svizzeri. Senza questo strumento, vi si sostituirebbero provvedimenti finanziati dalla categoria e/o il traffico di perfezionamento, con con-

seguinte perdita di frazioni di valore aggiunto e quote di mercato per il latte e i cereali. A breve e medio termine occorre tener conto dell'effetto moltiplicatore delle sovvenzioni all'esportazione sulla cifra d'affari delle aziende agricole e del settore della trasformazione. La loro soppressione comporterà una perdita di valore pari a 300 milioni di franchi.

### **1.3.1.2.3 Stato attuale dei negoziati**

In seguito all'accordo quadro del 2004, i negoziati sono proseguiti presso la sede dell'OMC. Si sono tenuti numerosi e ristretti incontri ministeriali, ai quali la Svizzera ha sempre partecipato.

Nell'aprile 2005, con un compromesso relativo alla formula di conversione di dazi doganali specifici in dazi doganali ad valorem, è stato raggiunto un primo obiettivo tecnico ma nondimeno importante. Questa conversione permette di paragonare i dazi doganali di tutti i membri OMC ed è la condizione indispensabile all'applicazione della formula scaglionata. Dovrebbe tuttavia essere ancora possibile applicare i dazi doganali specifici dopo la conclusione di questo ciclo di negoziati.

I membri OMC hanno parimenti discusso in modo approfondito dei rimanenti punti del negoziato. Nonostante non siano giunti a un accordo formale, gli esportatori dei grandi Paesi in sviluppo (G 20) hanno presentato una proposta che costituisce in un certo senso una nuova base di partenza, in particolare per la questione spinosa dell'accesso al mercato. I negoziati vertono sui punti seguenti:

#### *Accesso al mercato*

Prende piede la proposta di suddividere i dazi doganali in quattro-cinque fasce e di una loro riduzione lineare all'interno di suddette fasce. La questione di un'eventuale flessibilità del tasso di riduzione in ciascuna delle fasce resta aperta e rimane altresì da chiarire la questione del trattamento dei prodotti sensibili, del loro numero e dei criteri di selezione. Per quanto attiene alla potenziale riduzione del valore della produzione agricola svizzera, la proposta del G 20 rende verosimile un risultato nella frangia superiore delle stime calcolate in base all'accordo quadro del 1° agosto 2004, vale a dire vicino ai due miliardi di franchi per i soli impegni derivanti dall'accesso al mercato.

I vari metodi di gestione dei contingenti doganali (procedura dei contingenti a dogana, vendita all'asta, prestazione all'interno del Paese ecc.) sono parimenti oggetto del negoziato. Ad eccezione delle riduzioni indispensabili dei prezzi soglia nel settore cerealicolo e delle piante proteiche e di qualche adeguamento minore nell'attribuzione dei contingenti, le misure per l'attuazione degli impegni del ciclo di Doha nell'ambito dell'accesso al mercato sono previste contemporaneamente alla ratifica degli accordi.

#### *Sostegno interno*

Per la completa soppressione delle forme di sostegno che provocano una distorsione del commercio e delle sovvenzioni della Amber Box si delinea una soluzione di compromesso: i Paesi sviluppati saranno ripartiti in tre fasce a dipendenza del loro livello assoluto di sostegno (UE, USA/Giappone, Paesi rimanenti); i membri OMC con un elevato livello di sostegno in termini relativi (in rapporto al valore della loro produzione) dovranno praticare un'ulteriore riduzione delle sovvenzioni.

*Contributi all'esportazione*

La soppressione delle sovvenzioni all'esportazione, probabilmente già nel 2010, potrebbe essere decisa rapidamente, in quanto elemento del pacchetto globale dei negoziati, con un perfezionamento dei punti ancora aperti nei relativi dossier (crediti all'esportazione, società esportatrici di Stato, aiuto alimentare).

*Preoccupazioni non commerciali*

Dal luglio 2004, nessun progresso sostanziale ha segnato i dibattiti volti a migliorare la protezione delle indicazioni geografiche (DOC/IGP).

*Prossime tappe*

- Negoziati ininterrotti dal settembre 2005 con, probabilmente, una conferenza ministeriale ridotta, in ottobre, a Ginevra.
- Conferenza ministeriale di Hong Kong, dal 13 al 18 dicembre 2005, che si prefigge di adottare "modalità" per allestire le liste delle concessioni.
- Perfezionamento e adozione di queste liste anche per quanto riguarda il settore dei prodotti industriali e dei servizi (fine 2006?).
- Ratifica degli accordi che scaturiranno dal Ciclo di Doha (2007?).

Dalla ratifica dell'accordo finale da parte dei membri, l'accordo sarà applicato a tappe annuali.

**1.3.1.3 UE**

Considerata la concentrazione geografica del commercio agricolo, le relazioni contrattuali con l'UE e la crescente integrazione in Europa rivestono notevole importanza.

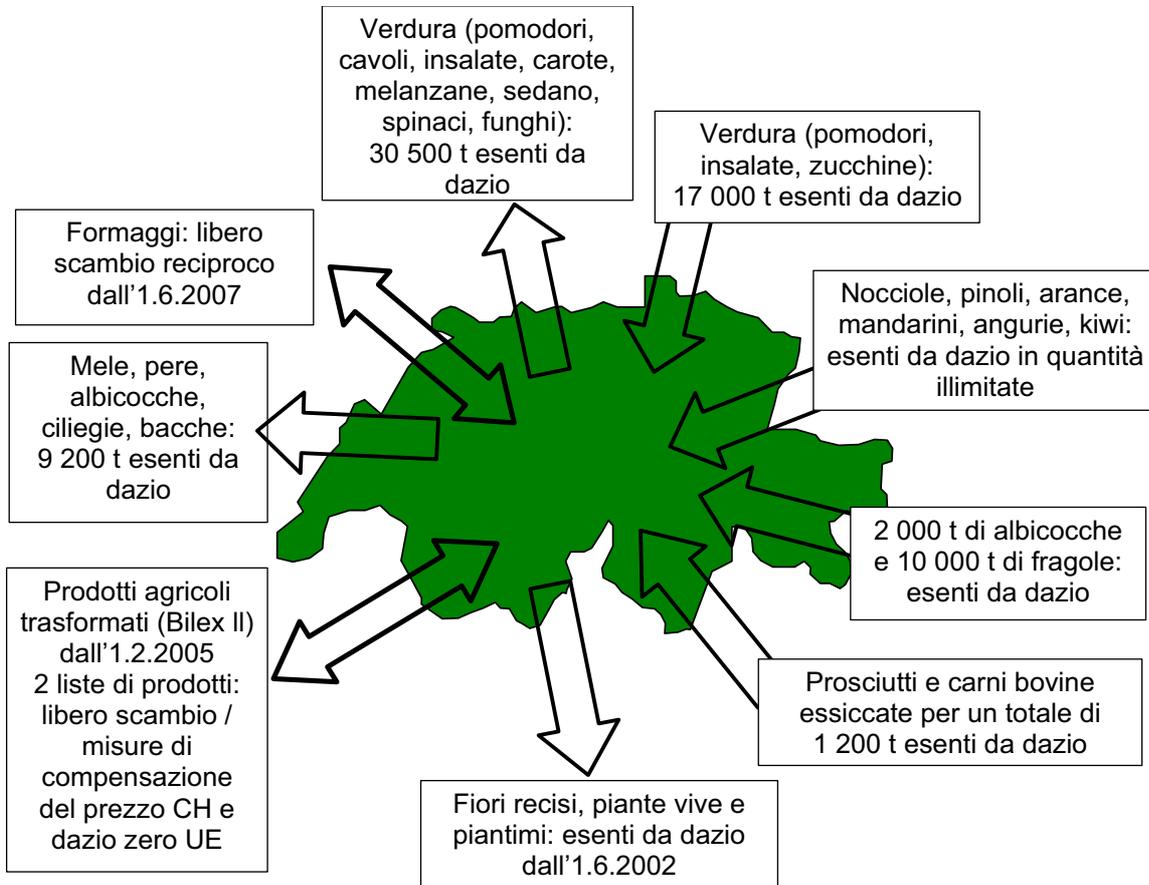
Per quanto concerne l'ulteriore sviluppo della politica agricola anche dopo il 2011, occorre tenere conto di tutte le opzioni della politica svizzera d'integrazione, almeno per evitare che l'agricoltura si trovi improvvisamente in un vicolo cieco o, peggio ancora, che sia immolata sull'altare dell'integrazione. In particolare, ne fanno parte gli scenari evocati nel numero 1.8 concernenti il libero scambio nel settore agricolo e l'adesione all'UE.

**1.3.1.3.1 Accordo agricolo bilaterale CH-UE***Apertura del mercato e riconoscimento reciproco di disposizioni e norme*

Il 1° giugno 2002 è entrato in vigore l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (accordo agricolo). Esso mira a migliorare il reciproco accesso al mercato per i prodotti agricoli attraverso la riduzione di dazi e contributi all'esportazione e riconosce l'equiparabilità delle prescrizioni tecniche in materia di protezione fitosanitaria, agricoltura biologica e, parzialmente, quelle in ambito veterinario nonché le norme di qualità per frutta, verdura, eccetera. Fulcro della parte dedicata ai dazi è la completa e reciproca liberalizzazione del commercio caseario. Dal 1° giugno 2007 il commer-

cio di tutti i tipi di formaggio tra Svizzera e UE avverrà liberamente, ovvero senza limitazioni di quantitativi, dazi o aiuti alle esportazioni.

**Figura 26 Aperture reciproche al mercato Svizzera – UE per i prodotti agricoli**



Dal punto di vista svizzero, le concessioni della CE vanno valutate positivamente poiché comportano un'apertura parziale o totale del mercato comune di 25 e, presto, di 28 Paesi dell'UE per diversi settori, in particolare quello del formaggio, ma anche della frutta e della verdura. Dal canto suo, la Svizzera apre il proprio mercato a determinati prodotti della CE. L'agricoltura svizzera, di conseguenza, deve affermarsi su un mercato sempre più esteso, soprattutto nel settore caseario in cui la prevista liberalizzazione avrà inevitabilmente notevoli ripercussioni sul livello dei prezzi e sulle strutture della trasformazione del latte.

La prevista adozione completa delle disposizioni dell'UE in materia di igiene, oggetto dell'allegato 11 all'Accordo sullo scambio di prodotti agricoli (Convenzione veterinaria), comporta la soppressione dei controlli veterinari alle frontiere tra la Svizzera e l'UE. Attualmente, questa regolamentazione si applica solo ai latticini (non è necessaria alcuna omologazione dell'UE per i caseifici svizzeri). L'adozione delle disposizioni europee in materia di igiene comporta le stesse agevolazioni commerciali per la carne e gli altri prodotti animali.

### *Il Comitato misto*

L'articolo 6 dell'accordo agricolo prevede l'istituzione di un Comitato misto per l'agricoltura (Comitato). Il Comitato è un organo comune delle parti contraenti incaricato di gestire l'accordo e di curarne la corretta esecuzione. Responsabile

dell'accordo agricolo è l'Ufficio federale dell'agricoltura in collaborazione con gli altri servizi federali interessati.

Sotto una presidenza che si alterna ogni anno, il Comitato si riunisce una o due volte l'anno. Il 27 ottobre 2004 ha avuto luogo la quarta seduta del Comitato che si è occupato, tra l'altro, dello stato attuale dei lavori dei dieci gruppi di lavoro incaricati di aggiornare e adeguare le appendici e gli allegati dell'accordo. La necessità di aggiornare l'accordo è emersa da un lato in seguito all'evoluzione del diritto comunitario dai tempi della sua entrata in vigore e, dall'altro, dall'obbligo di abbattere gli ostacoli tecnici al commercio. Per mantenere l'equivalenza delle norme svizzere a quelle dell'UE e per garantire il corretto funzionamento dell'accordo, sono state avviate modifiche tecniche riguardanti le appendici e i relativi allegati: allegato 4 (protezione fitosanitaria), allegato 7 (prodotti vitivinicoli), allegato 8 (bevande spiritose), allegato 9 (prodotti biologici), allegato 10 (prodotti ortofrutticoli).

Considerata la sua particolare importanza per la Svizzera e per gli Stati membri dell'UE, il Comitato si è occupato anche dell'intento comune di integrare nell'accordo agricolo disposizioni concernenti la protezione reciproca delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP). L'obiettivo del gruppo di lavoro "DOP" istituito dal Comitato è di preparare un nuovo accordo concernente il riconoscimento reciproco delle DOP e delle IGP.

#### *Clausola evolutiva*

La clausola evolutiva (art. 13) consente di sviluppare l'accordo in modo consensuale ossia di estenderne il campo di applicazione da parte del Comitato misto senza la necessità di avviare nuovi negoziati formali. Con l'accordo agricolo le parti si sono impegnate "nell'ambito delle rispettive politiche agrarie e in considerazione della sensibilità dei loro mercati agricoli, a proseguire gli sforzi finalizzati a una progressiva e crescente liberalizzazione degli scambi reciproci di prodotti agricoli" e ad "addiventare a ulteriori riduzioni degli ostacoli agli scambi nel settore agricolo, su una base reciprocamente preferenziale e vantaggiosa per entrambe".

Sulla base della clausola evolutiva, l'UE ha varato un mandato negoziale che consente alla Commissione di rivolgere richieste alla Svizzera e di intavolare negoziati per nuove concessioni. La stesura di una lista di richieste, tuttavia, è stata sospesa nel 2004 a favore dell'allargamento a Est. Anche l'agricoltura svizzera, nel frattempo, ha individuato nuove possibilità d'esportazione per numerosi prodotti, che può far valere in occasione di questi negoziati mediante una propria lista di richieste.

#### *Allargamento a Est dell'UE*

Il 1° maggio 2004 sono diventati membri dell'UE dieci nuovi Paesi: Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, la parte greca di Cipro e Malta. Questo allargamento amplia il mercato europeo di 76 milioni di consumatori.

Dal 1° maggio 2004 l'accordo agricolo bilaterale siglato da Svizzera e UE si applica automaticamente anche agli altri dieci nuovi Stati membri. Da un lato, per la Svizzera si aprono nuove opportunità di accesso a un mercato ancora più vasto ma dall'altro, l'accordo rappresenta anche una sfida poiché agevola altresì le importazioni dai Paesi menzionati.

Sulla scia dell'allargamento a Est, le concessioni sotto forma di contingenti doganali fatte finora nell'ambito dell'accordo di libero scambio concluso tra la Svizzera e ogni singolo nuovo Stato membro sono state mantenute e rese accessibili a tutta l'UE. Quale contropartita, e per adempiere ai suoi obblighi derivatigli dall'OMC nei confronti della Svizzera, l'UE concede alla Svizzera nuovi contingenti a dazio zero di rimonte da ingrasso (4 600 pezzi) e cicoria belga.

### **1.3.1.3.2 Accordo di libero scambio Svizzera-UE del 1972**

Il Protocollo n. 2 relativo all'Accordo di libero scambio concluso tra la Svizzera e l'Unione Europea nel 1972 contiene disposizioni sullo scambio di prodotti agricoli trasformati. È stato sottoposto a revisione nell'ambito dei Bilaterali II ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2005. Tale revisione ha consentito di liberalizzare il commercio di prodotti agricoli trasformati tra la Svizzera e l'UE migliorando in tal modo l'accesso al mercato dell'UE per l'industria alimentare svizzera. Per tutte le merci contemplate nell'Accordo, l'UE concede ora l'esenzione completa dal dazio. Allo stesso modo, il meccanismo di compensazione del prezzo, che consente di compensare le differenze di prezzo dei prodotti agricoli di base contenuti in tali merci, è stato semplificato. Grazie al cosiddetto "sistema di compensazione del prezzo netto" il prezzo non è più basato sulla differenza rispetto al prezzo praticato sul mercato mondiale bensì unicamente sulla differenza di prezzo delle materie prime. Pertanto, nell'ambito della cosiddetta "Schoggigesetz", le sovvenzioni federali disponibili possono servire a diminuire il prezzo di un maggior numero di materie prime incorporate nei prodotti trasformati che la Svizzera esporta verso l'UE, per quanto lo consentano gli impegni dell'OMC.

Quale fornitore di materie prime per l'industria alimentare, l'agricoltura beneficia anche di migliori possibilità di accesso al mercato nell'UE. Il nuovo Protocollo n. 2 vieta invece ogni misura di compensazione dei prezzi per lo zucchero contenuto nei prodotti agricoli trasformati e scambiato tra la Svizzera e l'UE. In futuro, dunque, i prezzi dello zucchero in Svizzera e nell'UE saranno più o meno equivalenti.

### **1.3.1.3.3 Ripercussioni della Politica agricola comune (PAC) dell'UE sull'agricoltura svizzera**

La politica dell'UE e quella della Svizzera sono in costante avvicinamento in seguito alle riforme e ai nuovi impegni previsti nel quadro dell'OMC. I pagamenti diretti dell'UE, svincolati dalla produzione e vincolati a criteri ecologici ed etologici, perseguono gli stessi obiettivi delle esigenze ecologiche che la Svizzera esige sin dal 1999. Tale avvicinamento rafforzerà la politica agricola svizzera sul piano internazionale.

A livello dei prezzi, invece, la concorrenza si inasprirà. Con la riduzione del prezzo d'intervento per burro e latte scremato in polvere e con la prevista estensione graduale delle quote del latte si profila una possibile pressione sui prezzi di mercato di tutti i latticini e in particolare del formaggio: dal 2007, infatti, si concretizzerà la completa liberalizzazione del commercio di formaggio tra la Svizzera e l'UE. La soppressione del contingentamento lattiero svizzero nel 2009 renderà più flessibile il mercato lattiero al fine di attenuare questi svantaggi comparativi.

### 1.3.1.4 Accordi di libero scambio con Stati terzi

La Svizzera negozia accordi di libero scambio con Stati terzi (esterni all'UE) assieme ai suoi partner dell'AELS Islanda, Norvegia e Liechtenstein. Gli accordi sono molto importanti soprattutto per l'industria svizzera (chimica, meccanica e orologiera) e per il settore svizzero dei servizi (banche, assicurazioni). Senza di essi le esportazioni svizzere sarebbero discriminate in quei Paesi con i quali, per esempio l'UE o altri Stati, hanno concluso accordi di libero scambio ottenendo un accesso preferenziale al mercato.

Questi accordi di libero scambio vengono siglati, secondo la prassi giuridica dell'OMC, sulla base dell'articolo XXIV del GATT e devono perciò coprire essenzialmente tutti i settori di merci compresa l'agricoltura. L'obiettivo di tali negoziati è di ottenere negli Stati partner un accesso al mercato buono almeno quanto quello concesso ai Paesi i cui produttori sono in un rapporto di concorrenza diretta con l'industria svizzera. Nel corso dei negoziati, condotti oggi in gran parte con Paesi emergenti o in sviluppo, la Svizzera deve offrire concessioni tariffali (riduzioni parziali o totali sui dazi). Essendo i dazi svizzeri sui prodotti industriali già molto bassi e concentrandosi gli interessi dei partner contrattuali spesso sulle esportazioni agricole, la possibilità di fare concessioni sussiste ancora quasi soltanto nel settore agricolo. Finora si è riusciti a limitare le concessioni in modo tale da renderle sopportabili per l'agricoltura svizzera; ciò significa che è stato possibile escludere dalle concessioni gran parte dei settori sensibili (latte, carne, cereali, vino ecc.). La situazione, però, potrebbe aggravarsi se si dovessero concludere accordi di libero scambio con i maggiori esportatori agricoli del mondo.

Attualmente, la Svizzera ha concluso un accordo di libero scambio con 14 Paesi<sup>39</sup>. Con Canada, Egitto, SACU (Unione doganale dell'Africa australe Botswana, Namibia, Lesotho, Sudafrica e Swaziland), con la Corea del Sud e la Thailandia attualmente sono in corso trattative. Ulteriori negoziati sono previsti con Algeria, Giappone, Cooperazione del Golfo e MERCOSUR (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay). Inoltre, sono effettuati dei sondaggi preliminari in vista di un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti quale secondo mercato svizzero d'esportazione per importanza. Un accordo di questo genere comporterebbe per l'agricoltura svizzera considerevoli perdite supplementari di introiti.

### 1.3.1.5 Libero accesso per i Paesi meno avanzati (PMA)

Nel 2001, il Consiglio federale ha deciso di abbassare progressivamente i dazi applicabili ai prodotti agricoli provenienti dai PMA<sup>40</sup>. Il provvedimento rientra nel quadro della politica di sviluppo della Svizzera e risponde a un'iniziativa lanciata dalla Comunità europea con lo stesso obiettivo di promuovere le esportazioni dei Paesi in sviluppo più poveri ("tutto, fuorché le armi"). A partire dal 1° gennaio 2002 i PMA hanno dunque potuto beneficiare di una prima riduzione media del 30 per cento rispetto alla tariffa normale su tutti i prodotti agricoli che non erano ancora oggetto di un trattamento preferenziale. Il 1° aprile 2004, i PMA hanno beneficiato di una seconda riduzione tariffale compresa tra il 55 e il 75 per cento della tariffa normale. L'obiettivo a medio termine del Consiglio federale è di accordare la franchigia dogana

<sup>39</sup> Bulgaria, Cile, Croazia, Israele, Giordania, Libano, Macedonia, Messico, Marocco, Gaza e Cisgiordania (OLP), Romania, Singapore, Tunisia e Turchia.

<sup>40</sup> La lista dei PMA è stata aggiornata all'1.04.2004. È stato inserito il Senegal, mentre la Bosnia e Erzegovina, l'Albania e Malta sono state tolte dalla lista, che conta ora 49 Paesi.

nale totale ai PMA. La data di quest'ultima tappa, tuttavia, non è ancora fissata. Il Parlamento si pronuncerà in merito nel 2006 nell'ambito dei dibattiti concernenti la revisione del decreto sulle preferenze tariffali<sup>41</sup>.

Gli interessi dell'agricoltura svizzera sono protetti mediante una clausola di salvaguardia per i prodotti agricoli che finora non ha dovuto essere invocata. Essa consente di sospendere le preferenze doganali in caso di serie crisi sui mercati svizzeri. Le autorità doganali, inoltre, continuano a combattere contro gli abusi (norme di origine).

Le importazioni di prodotti agricoli provenienti dai PMA sono rimaste marginali (81 mio. di franchi, ossia l'1,1 % delle importazioni agricole nel 2003). I prodotti importati erano principalmente il caffè crudo (23 mio. di franchi), il tabacco grezzo (17), le rotture di riso per l'alimentazione animale (5) e la frutta (2). Finora non vi è stata importazione di animali, carne o zucchero.

### **1.3.2 Sviluppi internazionali nel sistema delle Nazioni Unite e in Europa**

Oltre alla politica commerciale internazionale, diversi sviluppi internazionali richiedono interventi concreti sul piano nazionale che sono esposti qui di seguito.

#### **1.3.2.1 Modelli di produzione e consumo sostenibili**

La Conferenza dell'ONU sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 è stata uno dei punti chiave per rivedere la questione del consumo sostenibile. Al vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002 è stata elaborata una "cornice decennale di programmi per modelli di produzione e consumo sostenibili", concretizzata nel 2003<sup>42</sup> con l'avvio del processo di Marrakesch. Nell'UE la Politica integrata relativa ai prodotti (PIP), che sarà concretizzata in collaborazione con l'economia, assume un ruolo chiave. Nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 del Consiglio federale, un provvedimento si occupa dell'introduzione della PIP. Nel settore dell'agricoltura si sta lavorando sullo strumento "bilancio ecologico" con cui possono essere configurate le ripercussioni sull'ambiente di un prodotto durante il suo intero ciclo vitale. La PIP è una base internazionale per una label, che offre all'agricoltura l'opportunità di profilarsi con derivate alimentari prodotte con certezza in modo sostenibile.

#### **1.3.2.2 Diversità biologica**

Nel settore della diversità biologica il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura e la Convenzione sulla diversità biologica rivestono un'importanza centrale per l'agricoltura svizzera.

##### *Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura*

Il Trattato è entrato in vigore per la Svizzera il 20 febbraio 2005. Si tratta di un successo politico per un'agricoltura sostenibile con i suoi compiti diversificati. Aspetti essenziali della multifunzionalità dell'agricoltura ricevono in questo modo un ricono-

<sup>41</sup> RS 632.91

<sup>42</sup> <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/MarrakechReport.pdf>

scimento internazionale. Obiettivo del Trattato è di garantire la futura disponibilità della diversità delle risorse fitogenetiche. Esso disciplina l'utilizzazione delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura e contiene disposizioni e provvedimenti finalizzati a mantenerle e a utilizzarle in modo sostenibile. Un elemento importante per la cooperazione internazionale nei settori della ricerca e della coltivazione è costituito dal sistema multilaterale per l'accesso facilitato alle risorse fitogenetiche e per la ripartizione dei vantaggi che derivano dall'utilizzazione di un simile materiale.

Il Trattato sollecita gli Stati firmatari a sviluppare e promuovere la diversità dei sistemi di gestione mediante politiche agricole sostenibili. Occorre mettere a punto programmi di ricerca che abbiano come obiettivo di conservare e promuovere la diversità biologica nell'agricoltura e la produzione vegetale. Occorre inoltre dare il via anche ai lavori necessari a inventariare e a conservare a lungo termine la diversità delle risorse fitogenetiche. In Svizzera, il Trattato è realizzato nell'ambito della legislazione sull'agricoltura (cfr. n. 1.2.2.2.1) e della cooperazione allo sviluppo.

### *Convenzione sulla diversità biologica*

La Convenzione multilaterale sulla diversità biologica (Convenzione sulla diversità biologica) persegue tre obiettivi: conservare la diversità biologica, utilizzare in modo sostenibile i suoi elementi, ripartire in modo giusto ed equo i vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse fitogenetiche. Mentre il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura si concentra sugli aspetti importanti dal profilo agronomico, la Convenzione si occupa della diversità biologica e della ripartizione dei vantaggi in generale.

Nella Convenzione, la diversità biologica nell'agricoltura è caratterizzata dalle quattro dimensioni seguenti:

- risorse genetiche di piante coltivate, animali da reddito, piante "selvatiche" coltivate e animali "selvatici" allevati nonché loro simili che vivono in libertà;
- prestazioni ecologiche della diversità biologica, per esempio ciclo dei nutrienti, regolazione di organismi nocivi e malattie, conservazione e promozione delle specie locali che vivono allo stato selvatico e del loro habitat;
- fattori abiotici che influiscono su questi aspetti;
- dimensioni socioeconomiche e culturali tra cui conoscenze tradizionali e locali sulla diversità biologica nell'agricoltura.

Ogni parte contraente è tenuta a mettere a punto strategie nazionali, piani o programmi volti a conservare e a gestire in modo sostenibile la diversità biologica e a integrarla nelle politiche settoriali. I provvedimenti nazionali già esistenti non sono sufficienti a soddisfare appieno gli obiettivi della Convenzione. Per questa ragione gli esperti propongono di elaborare una strategia nazionale in materia di diversità biologica. Informare e sensibilizzare i consumatori e le famiglie contadine sul valore della diversità biologica e sull'importanza di sfruttarla in modo sostenibile assumono un'importanza centrale.

### 1.3.2.3 Clima, aria

Per quanto riguarda il clima e l'aria sono rilevanti il Protocollo di Kyoto e la Convenzione ONU/CEE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (Convenzione di Ginevra).

L'obiettivo finale della Convenzione di Ginevra è di stabilizzare le emissioni a effetto serra a un livello tale da escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico. Il Protocollo di Kyoto ne quantifica gli obiettivi per il periodo 2008-2012. La Svizzera si è impegnata ad abbassare nel periodo 2008-2012 le emissioni dei sei principali gas a effetto serra dell'8 per cento in media e di riportarle al di sotto del livello del 1990. Non vi sono obiettivi di riduzione specifici per settore. In considerazione dello scopo finale della Convenzione di Ginevra saranno necessarie ulteriori riduzioni. L'agricoltura svizzera ha abbassato le proprie emissioni di gas a effetto serra in modo più sensibile di altri settori economici.

Degli 8 protocolli della Convenzione ONU/CEE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, per l'agricoltura è importante soprattutto il Protocollo di Göteborg del 1999 sulla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico. Obiettivo del Protocollo è di limitare e ridurre le emissioni di zolfo, ossidi di azoto, ammoniaca e composti organici volatili. A lungo termine non devono più essere superati livelli critici di inquinamento. Per limitare le emissioni di ammoniaca è stata fissata come obiettivo una riduzione pari al 13 per cento (1990: 65 000 t N in NH<sub>3</sub>; 2010: 53 400 t N in NH<sub>3</sub>). L'agricoltura ha raggiunto questi valori. Tuttavia sono necessarie ulteriori riduzioni delle emissioni di inquinanti che saranno negoziate per il periodo successivo al 2010.

### 1.3.2.4 Acqua

#### *Convenzioni internazionali*

Dal 1998 la Svizzera è membro della Convenzione OSPAR per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico del Nord-Est. Un obiettivo consiste nel ridurre le immissioni di fosforo e azoto ciascuno del 50 per cento rispetto al 1985; in questo caso, si tratta di immissioni totali e non soltanto di quelle provenienti dall'agricoltura. La Svizzera ha già superato l'obiettivo per quanto riguarda il fosforo, mentre non l'ha ancora raggiunto con l'azoto. Tra il 1985 e il 2001 le immissioni di fosforo nel Reno riconducibili all'agricoltura svizzera sono scese del 38 per cento, quelle di azoto del 18 per cento.

Oltre alla Convenzione OSPAR, altre due convenzioni esigono che l'agricoltura riduca gli apporti di azoto: la Convenzione sulla protezione delle acque del lago di Costanza dall'inquinamento e la Convenzione per la protezione del Reno.

#### *Politica dell'UE in materia di acque*

Con la direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque<sup>43</sup> si creano strumenti di ampia portata e di orientamento globale per una protezione delle acque applicabile in tutta l'area UE. La direttiva è entrata in vigore nel 2000 e mira a migliorare sistematicamente e a raggiungere un "buono stato" di tutte le acque dell'UE entro il 2015. Fanno parte degli elementi centrali della direttiva

<sup>43</sup> Direttiva 2000/60/CE.

l'obbligo degli Stati membri di fissare obiettivi ambientali per le acque superficiali e sotterranee e di elaborare piani di gestione dei bacini idrografici coinvolgendo il pubblico per raggiungere tali obiettivi. A questo scopo, la direttiva prevede determinati strumenti.

Oltre alle altre direttive, la direttiva sui nitrati fornisce indicazioni per il buono stato chimico. Essa obbliga gli Stati membri a designare le zone vulnerabili o ad applicare i programmi d'azione conformemente alla direttiva in tutto il loro territorio nazionale. La Germania e l'Austria hanno scelto la seconda via. Una disposizione importante della direttiva consiste nel limitare l'azoto totale per ettaro e anno a 170 chilogrammi, corrispondenti a 1,6 UBGF, nell'apporto al terreno di concime aziendale in zone vulnerabili.

### **1.3.2.5 Benessere degli animali**

In un confronto internazionale, il livello di protezione degli animali in Svizzera è alto. Una gran parte dei disciplinamenti in materia di allevamento di bestiame da reddito è più severa a livello elvetico che all'estero. La Svizzera ha un ruolo di precursore in diversi settori: l'allevamento in batteria di galline ovaiole, per esempio, è vietato di fatto dal 1991. Nell'UE, invece, questo tipo di allevamento è ammesso ancora fino al 2012, anche se singoli Paesi, come la Germania, hanno già applicato il divieto. Tuttavia, in alcuni Paesi vi sono prescrizioni ancora più severe che in Svizzera.

Nell'UE esistono direttive in materia di allevamento di galline ovaiole, vitelli e maiali e direttive del Consiglio d'Europa sul trasporto di animali vivi. I singoli Stati devono trasporre tali direttive nel diritto nazionale con la possibilità, tuttavia, di emanare disposizioni più severe. È probabile che la densità normativa in seno all'UE aumenti ancora per eliminare distorsioni della concorrenza nel mercato comune.

### **1.3.2.6 Conclusione**

Strategie e provvedimenti internazionali volti a ridurre i rischi globali per l'ambiente assumono un'importanza sempre maggiore. In quanto organo di coordinamento, l'ONU svolge in questo contesto un ruolo chiave. Per la politica agricola le relative convenzioni nei settori della diversità biologica e dell'aria sono molto importanti. Da diversi sviluppi si evince che l'UE sta recuperando terreno nei confronti della Svizzera nei settori dell'ambiente e della protezione degli animali. Un ambiente intatto e un paesaggio attraente sono fattori molto importanti per la Svizzera. La politica integrata dei prodotti offre all'agricoltura l'opportunità di profilarsi con alimenti prodotti con certezza in modo sostenibile.

## **1.3.3 Settori politici nazionali**

### **1.3.3.1 Politica economica delle aree rurali**

L'agricoltura è strettamente legata agli altri settori economici delle aree rurali. Oltre alla politica agricola, anche altre politiche settoriali e, naturalmente, la politica regionale sono finalizzate a incentivare lo sviluppo economico delle aree rurali. Nel concepire la politica agricola occorre tener conto degli sviluppi nei settori politici menzionati e sfruttare le sinergie. Ciò risulta tanto più necessario se si pensa che l'agricoltura può contare sempre meno sulla protezione alla frontiera e sul sostegno

della Confederazione per la vendita dei suoi prodotti, ma deve creare valore aggiunto su mercati sempre più liberi.

### **1.3.3.1.1 Politica regionale**

La politica regionale avrà un nuovo orientamento e un messaggio concernente una nuova legge quadro è previsto ancora nel corso del 2005. All'inizio del 2007 sarà proposto al Parlamento, con un secondo messaggio, un primo programma pluriennale relativo all'applicazione inclusi i limiti di credito.

I principali problemi economici delle regioni di montagna e delle aree agricole consistono nel riuscire a superare con successo i cambiamenti strutturali e a prevenire l'esodo dei giovani qualificati per mancanza di posti di lavoro interessanti (la cosiddetta "fuga di cervelli"). Da lavori effettuati da esperti e da alcune valutazioni è emerso che l'attuale politica regionale può contribuire solo in minima parte a risolvere tali problemi.

La nuova politica regionale deve dunque essere orientata sistematicamente sull'incentivazione della creazione di valore aggiunto a livello regionale. Oltre alle infrastrutture vi sono attualmente numerosi altri fattori che sono decisivi nella competizione fra le piazze economiche interregionali e internazionali. Fra questi fattori influenzabili dai Cantoni e dalle regioni figurano la formazione di base, il perfezionamento, la ricerca, il trasferimento di conoscenze e di tecnologia, un contesto incline al rischio e favorevole alle innovazioni, la densità e la qualità delle relazioni personali, l'efficienza delle organizzazioni locali o delle reti regionali.

È evidente che le regioni di montagna e le altre zone rurali in Svizzera devono contribuire alla crescita endogena e assumere nel contempo anche molti compiti complementari per la società e i centri urbani. Tali prestazioni devono tuttavia essere fornite mediante la NPC (n. 1.3.3.4) e altri compiti di natura politica che hanno lo scopo di retribuire le prestazioni d'interesse generale. È necessario armonizzare in futuro le politiche federali e rafforzare la cooperazione tra quelle che contribuirebbero a garantire le prestazioni e la competitività delle regioni di montagna e delle zone rurali.

### **1.3.3.1.2 Parchi d'importanza nazionale**

Il 23 febbraio 2005, il Consiglio federale ha adottato un messaggio concernente la revisione parziale della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)<sup>44</sup>. Con l'avamprogetto si istituirà il fondamento giuridico per i parchi d'importanza nazionale. Si pensa a tre categorie di parchi: parchi nazionali, parchi naturali periurbani e – di particolare importanza per l'agricoltura e le aree rurali - parchi naturali regionali.

Nel caso dei parchi naturali regionali l'accento è posto su uno sviluppo sostenibile della regione. Con questi parchi saranno create condizioni quadro volte a rafforzare la cooperazione tra settore primario, artigianato e settore terziario e a incentivare lo smercio di prodotti regionali. Se adempie i requisiti di legge, un parco viene riconosciuto dalla Confederazione e ottiene la label "parco d'importanza nazionale". La label mira a sostenere la valorizzazione del potenziale regionale di creazione di valore aggiunto. In base al principio della libera volontà saranno riconosciuti soltanto parchi

<sup>44</sup> FF 2005 1945

basati su iniziative regionali, finanziati dalla popolazione locale e inclusi in un programma cantonale. Nelle disposizioni legali e d'esecuzione le condizioni quadro saranno concepite in modo che lo sviluppo regionale tenga conto di tutte e tre le dimensioni della sostenibilità mantenendole in un rapporto equilibrato.

### **1.3.3.1.3 Foreste**

Le foreste rivestono ancora un ruolo cruciale per l'agricoltura sia perché molti agricoltori sono anche proprietari di boschi sia perché la lavorazione del legno offre prospettive d'impiego nelle aree rurali. Con la corrente revisione parziale della legge forestale (LFo) si intende non solo migliorare l'efficienza dell'economia forestale, ma anche rivedere diverse disposizioni tenendo in considerazione l'aspetto dell'avanzamento naturale del bosco. Per il settore primario è importante attenuare il divieto di disboscamento e l'obbligo del rimboschimento compensativo per proteggere le superfici agricole migliori.

In futuro, la denominazione di origine di prodotti silvicoli e della lavorazione del legno deve poter essere protetta. La registrazione e la protezione delle denominazioni nonché le procedure saranno disciplinate dalla legislazione sull'agricoltura. In questo modo si sfrutteranno sinergie preziose e si aumenteranno le opportunità di smercio del legname nazionale.

### **1.3.3.1.4 Energia**

Con la revisione della legge sull'imposizione degli oli minerali i carburanti ottenuti da risorse rinnovabili saranno esenti d'imposta. L'iniziativa parlamentare Dupraz chiede un'indennità concreta per l'immissione in rete di elettricità ottenuta da fonti rinnovabili (cfr. n. 1.3.3.2)<sup>45</sup>. L'obiettivo a medio termine della Confederazione è di raddoppiare lo sfruttamento della biomassa<sup>46</sup>.

Finora la quota agricola dello sfruttamento della biomassa per la produzione di biogas o etanolo in Svizzera è piuttosto ridotta. Esiste un potenziale notevole soprattutto per quanto riguarda la produzione di biogas. Aumentando l'uso della biomassa per produrre energia, nelle aree rurali si potrebbe creare ulteriore valore aggiunto proveniente da risorse proprie. L'utilizzo della biomassa, inoltre, potrebbe contribuire a garantire l'approvvigionamento di energia e a raggiungere gli obiettivi nazionali in materia di protezione del clima e nel contempo eserciterebbe anche un effetto positivo sull'efficienza energetica dell'agricoltura (es. produzione di energia dal letame).

### **1.3.3.1.5 Conclusione**

Le riforme in corso concernenti lo sviluppo economico delle aree rurali aprono all'agricoltura nuove opportunità e nuove prospettive. La priorità è data alla promozione della creazione di valore aggiunto nelle aree rurali da cui derivano nuove possibilità di valorizzare i propri prodotti (collaborazione intersettoriale) o di ampliarne la gamma (servizi, produzione di energia da biomassa). Dall'altro lato le revisioni di legge in corso daranno nuovi impulsi all'economia nelle aree rurali. In tal modo po-

<sup>45</sup> 03.462 Iv. pa. Dupraz, Elettricità da fonti rinnovabili.

<sup>46</sup> UFE (2004): Konzept der Energieforschung des Bundes 2004 bis 2007 (d/f).

trebbero aprirsi nuove opportunità per gli agricoltori e le contadine di esercitare un'attività accessoria o complementare al di fuori del settore agricolo.

Un importante strumento di promozione a livello federale è la politica regionale, attualmente in fase di reimpostazione, che offre una base per coordinare i diversi settori politici a livello regionale. Sono previsti accordi programmatici con i Cantoni che, oltre ai provvedimenti previsti dalla politica regionale, possono contenere provvedimenti propri delle politiche settoriali le quali, tuttavia, sono finanziate dai rispettivi preventivi della Confederazione e sono seguite dagli uffici competenti. Sia all'interno sia all'esterno degli accordi programmatici, i provvedimenti devono essere armonizzati in ogni caso alla strategia e alle impostazioni del Cantone e della regione interessati. L'armonizzazione bilaterale tra i diversi settori deve essere attuata in occasione della revisione delle rispettive leggi (legge forestale, legge sul CO<sub>2</sub> ecc.).

### 1.3.3.2 Pianificazione del territorio

Poiché che il diritto vigente in materia di pianificazione del territorio limita fortemente le possibilità di esercitare attività supplementari non agricole nell'azienda agricola, nell'ambito di una revisione anticipata della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) e dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) saranno allentate diverse norme concernenti la costruzione fuori delle zone edificabili. Il messaggio relativo alla revisione parziale anticipata sarà adottato dal Consiglio federale nell'autunno 2005, mentre l'entrata in vigore degli adeguamenti di legge è prevista per il 1° gennaio 2007. La revisione comprende i punti esposti qui di seguito.

- La limitazione, secondo la quale un ampliamento interno o la costruzione di un'azienda accessoria non agricola possono essere realizzati soltanto se un'azienda non riesce a continuare a esistere senza questa ulteriore fonte di reddito, sarà soppressa.
- Finora è possibile costruire un'azienda accessoria non agricola solo all'interno del volume dell'edificio esistente. D'ora in poi, saranno concessi anche ampliamenti all'esterno del volume esistente a determinate condizioni (per esempio per gli agriturismo).
- Gli impianti di produzione di energia da biomassa saranno ora considerati conformi alla zona agricola se la biomassa trasformata è in stretta relazione con l'agricoltura e con l'azienda d'ubicazione<sup>47</sup>.
- Sono previste agevolazioni anche per quanto riguarda l'allevamento di animali effettuato per hobby da non agricoltori<sup>48</sup>.

Una revisione globale del diritto in materia di pianificazione del territorio è contemplata dal programma di legislatura in corso. Essa affronterà questioni relative allo sviluppo delle città e degli agglomerati, alla ridefinizione delle zone e alla loro importanza materiale nonché al trattamento delle diverse peculiarità regionali. Nel 2007 il Consiglio federale prevede di adottare un messaggio in proposito destinato alle Camere federali.

<sup>47</sup> 03.462 Iv. Pa. Dupraz. Elettricità da fonti rinnovabili.

<sup>48</sup> 04.472 Iv. Pa. Darbellay. Allevamento di cavalli nelle zone agricole.

### 1.3.3.3 Ambiente

La legislazione in materia ambientale contiene le prescrizioni per tutte le attività che inquinano o esauriscono le risorse naturali. L'agricoltura ne è particolarmente interessata poiché produce interagendo con la natura su ampia scala e in modo molto visibile per l'opinione pubblica e si occupa della manutenzione e della configurazione del paesaggio. Per il settore primario sono particolarmente rilevanti i settori della protezione della natura e del paesaggio, del suolo, dell'acqua e dell'aria. Il legislatore ha concretizzato lo stato ecologico auspicato e ha emanato le disposizioni necessarie per applicarlo in molti campi. Secondo il rapporto sulle misure di igiene dell'aria adottate dal Consiglio federale e dai Cantoni, le emissioni di ammoniaca devono essere ridotte del 40-50 per cento rispetto al 1995.

L'esecuzione del diritto ambientale compete in linea di principio ai Cantoni. Con l'introduzione della base legale per i pagamenti diretti nel 1993, la politica agricola ha assunto un ruolo importante nella realizzazione delle disposizioni ecologiche. I pagamenti diretti vengono concessi soltanto se sono adempite le prescrizioni del diritto ambientale determinanti per la produzione agricola.

Le decisioni o i piani seguenti nel settore ambientale concerneranno l'agricoltura nella fase di applicazione della PA 2011.

- Con l'applicazione dell'ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua<sup>49</sup> e delle linee direttrici Corsi d'acqua Svizzera in futuro alcune superfici agricole utili saranno destinate alla protezione contro le inondazioni e alla salvaguardia della naturale funzione dei corsi d'acqua. Mediante una gestione e una cura adeguate l'agricoltura fornisce un notevole contributo alla sicurezza contro le inondazioni e alla funzionalità ecologica. Se si constatano ripercussioni sull'avvicendamento delle colture (n. 1.2.2.2.1) devono essere trovati provvedimenti di compensazione equivalenti.
- Conformemente agli obiettivi della Concezione "Paesaggio svizzero"<sup>50</sup>, in un prossimo futuro saranno coltivati nelle regioni di pianura 65 000 ettari di superficie agricola utile quale superficie di compensazione ecologica di alto valore qualitativo. L'ordinanza sulla qualità ecologica<sup>51</sup> fornisce uno strumento appropriato per conseguire, in particolare, anche l'obiettivo della qualità fissato in relazione con la LPN.
- Il 15 dicembre 2003, il Consiglio federale ha incaricato il DATEC, in base a un rapporto della CdG-N, di migliorare gli effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)<sup>52</sup>, in particolare ancorandoli in modo più efficiente nei settori politici importanti dal profilo della pianificazione del territorio. Tali modifiche concernono in particolare l'agricoltura, poiché utilizza e si occupa della manutenzione delle superfici all'interno di tali inventari. Provvedimenti concreti saranno messi a punto a livello bilaterale tra l'UFAG e l'UFAPP.

<sup>49</sup> RS **721.100.1**

<sup>50</sup> UFAPP (1998): Concezione „Paesaggio Svizzera“ (CPS). Questo strumento è stato approvato dal Consiglio federale il 19 dicembre 1997 quale concezione ai sensi dell'articolo 13 LPT. Essa è vincolante per i servizi federali competenti.

<sup>51</sup> RS **910.14**

<sup>52</sup> FF **2004** 681, FF **2004** 691 e FF **2004** 771

### 1.3.3.4 Politica finanziaria e fiscale

Il 2 dicembre 2001, gli elettori hanno deciso a grande maggioranza di introdurre il freno all'indebitamento, uno strumento che impone una stabilizzazione del disavanzo della Confederazione su tutto l'arco del periodo congiunturale. Dopo che, alla fine del 2002, le entrate della Confederazione sono letteralmente crollate, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento due programmi di sgravio<sup>53</sup> per equilibrare nuovamente le uscite e le entrate. Al momento non è previsto un altro programma di sgravio. Tuttavia, se le entrate non dovessero evolversi secondo quanto preventivato, non sono escluse altre misure di risparmio. Nell'ambito della pianificazione delle uscite, la Confederazione dovrà fissare le priorità in modo ancora più severo. Per settori quali la formazione e la ricerca le uscite dovrebbero continuare ad aumentare, mentre i mezzi finanziari destinati all'agricoltura e all'alimentazione saranno mantenuti stabili. La quota dell'agricoltura alle uscite totali della Confederazione, quindi, continuerà a scendere (cfr. n. 1.6).

#### *Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)*

Obiettivo della NPC è di definire separatamente i compiti di Confederazione e Cantoni, disciplinare con chiarezza le competenze e configurare il sistema di compensazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni stessi in modo da essere maggiormente orientato alle prestazioni. In un primo pacchetto sono state create le condizioni costituzionali accettate nella votazione popolare del 28 novembre 2004<sup>54</sup>, mentre un secondo pacchetto contiene gli adeguamenti legislativi necessari. La procedura di consultazione si è conclusa a metà febbraio 2005. Dopo il dibattito parlamentare, che si terrà presumibilmente nel 2006, l'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2008. Un terzo pacchetto si occuperà, infine, della dotazione dei fondi di perequazione.

Nella legislazione sull'agricoltura la ripartizione dei compiti ha l'effetto di attribuire soltanto alla Confederazione la competenza in materia di allevamento. Nel settore della consulenza agricola la Confederazione riprende gli attuali contributi dei membri delle due centrali di consulenza, mentre i Cantoni finanziano i propri servizi di consulenza. I miglioramenti strutturali nell'agricoltura continuano a essere un compito comune affidato a Confederazione (prescrizioni strategiche e alta vigilanza) e Cantoni (approvazione e attuazione dei progetti). La capacità finanziaria dei Cantoni viene considerata soltanto nell'ambito della perequazione finanziaria e non più in relazione ai contributi della Confederazione. Di conseguenza, in futuro i contributi secondo l'ordinanza sui miglioramenti strutturali e secondo l'ordinanza sulla qualità ecologica nonché la distribuzione delle risorse degli aiuti per la conduzione aziendale non saranno più differenziati in base alla capacità finanziaria dei Cantoni.

#### *Riforma dell'imposta sulle società II*

Il 22 giugno 2005, il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo all'imposta sulle società II che si prefigge, in particolare, di attenuare la doppia imposizione e prevede misure mirate per sgravare le PMI. Anche la flessibilizzazione del disciplinamento concernente l'imposizione degli utili di liquidazione, prevista nell'ambito della Politica agricola 2007, è oggetto di tale riforma.

<sup>53</sup> FF 2003 4857 e FF 2005 659

<sup>54</sup> FF 2005 849 e FF 2003 5745

La cessazione dell'attività lucrativa da parte di un lavoratore indipendente implica, in generale, sul piano fiscale un trasferimento della sostanza commerciale alla sostanza privata. Gli utili realizzati (utili di liquidazione) sono soggetti all'imposta diretta sul reddito a livello federale, cantonale e comunale. Gli utili di liquidazione rappresentano la somma degli ammortamenti effettuati che hanno contribuito alla costituzione delle riserve occulte. Per gli indipendenti, tali riserve costituiscono una quota determinante della previdenza per la vecchiaia. L'imposizione degli utili di liquidazione può comportare una mancanza di liquidità ostacolando in tal modo la cessazione anticipata dell'attività dell'azienda. Nell'ambito della riforma si prevede, da un lato, di ridurre il tasso d'imposizione sugli utili di liquidazione e, dall'altro, di consentire la cessazione e l'affitto di un'azienda senza l'imposizione di tali utili.

### 1.3.4 Progresso tecnico

Da quando esiste l'agricoltura, il progresso tecnico ne caratterizza lo sviluppo. L'applicazione delle innovazioni tecniche nel settore primario rende possibile produrre gli alimenti con un fabbisogno sempre più ridotto dei fattori di produzione manodopera, capitale e suolo. Parallelamente, la manodopera è spesso sostituita dai capitali: in altre parole, con investimenti in macchine più efficienti è possibile ridurre il fabbisogno di manodopera. Dal 1990, perciò, la produttività della manodopera nell'agricoltura svizzera è aumentata del 15 per cento (n. 1.2.1.1.1).

I progressi nella tecnica di produzione agricola possono essere suddivisi nei seguenti tre gruppi di innovazioni:

- biochimiche
- meccanico-elettroniche
- organizzativo-istituzionali

Le innovazioni *biochimiche* apportano non solo maggiori rese per unità di superficie nel settore della produzione vegetale, aumenti della produzione di latte e degli incrementi giornalieri di peso nella produzione animale, ma migliorano anche la qualità dei prodotti. Questa maggiore efficienza si ottiene principalmente mediante una selezione mirata, ma anche adeguando con precisione sempre maggiore concimazione, protezione fitosanitaria, alimentazione ecc. ai bisogni delle piante e degli animali. Dal 1960, per esempio, la produzione media di latte in Svizzera è aumentata costantemente di 70 kg l'anno e anche per il futuro si può calcolare un'ulteriore crescita di quest'ordine di grandezza. Gli incrementi giornalieri di peso nella produzione di carne e di uova e le rese nella campicoltura, invece, si scontrano sempre di più contro limiti naturali.

Nell'ultimo decennio è aumentata anche l'efficienza dell'impiego dei mezzi di produzione. I concimi aziendali vengono sparsi in misura più conforme al fabbisogno e con procedimenti che garantiscono perdite minori, consentendo di ridurre sensibilmente l'impiego di concimi minerali. In questo settore sussiste ancora un enorme potenziale. I prodotti per il trattamento delle piante non sono più impiegati a scopo profilattico secondo le prescrizioni PER, ma soltanto una volta raggiunta la soglia nociva.

L'applicazione dei progressi in campo biochimico può essere oggetto di aspri e controversi dibattiti con il risultato che le opportunità esistenti non vengono sfruttate per

motivi etici, ecologici o di politica sanitaria. In Svizzera, per esempio, l'impiego di ormoni e sostanze antimicrobiche per aumentare le prestazioni degli animali è vietato. Anche le piante transgeniche non sono state finora coltivate nel nostro Paese.

Nel caso delle innovazioni *meccanico-elettroniche* (p. es. nuovi sistemi di raccolta o di mungitura) le riserve sociali sono nettamente inferiori rispetto all'applicazione dei progressi in campo biochimico. La decisione se applicare o meno il progresso meccanico-elettronico spetta al capoazienda. Oltre al necessario capitale d'investimento, l'impiego presuppone una determinata struttura aziendale affinché la produttività aumenti nella misura auspicata. La tecnica oggi disponibile richiede, nella maggior parte dei settori, superfici ed effettivi di bestiame minimi. Il progresso meccanico-elettronico, perciò, dà una spinta decisiva al mutamento strutturale. Ne costituiscono un esempio l'elaborazione elettronica dei dati nella produzione vegetale, la navigazione satellitare GPS, i robot per la mungitura o il software per la gestione delle greggi.

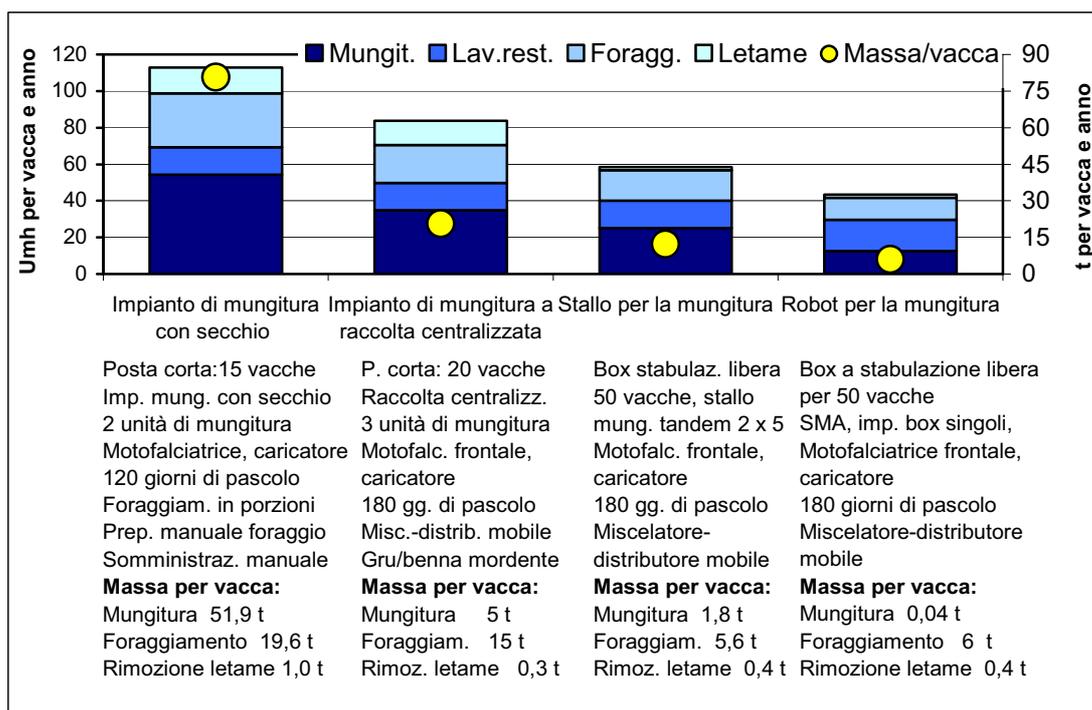
Sul piano aziendale, l'impiego di questo tipo di progresso tecnico può avere ripercussioni a livello di economia del lavoro, conseguenze economiche e, quindi, sociali che influiscono anche sul processo di adeguamento strutturale. Le innovazioni meccanico-elettroniche possono essere utili anche per l'ambiente (lavorazione minima del suolo, spandiliquame, trattamento del letame ecc.). Sull'esempio dell'allevamento di animali da latte, un ramo aziendale per tradizione ad alta intensità di lavoro, si illustra qui di seguito un'evoluzione di questo tipo. Con un sistema di foraggiamento e di mungitura moderno il fabbisogno di tempo e l'onere fisico sono stati costantemente ridotti (figura 27). Il robot per la mungitura<sup>55</sup>, per esempio, consente in primo luogo maggiore flessibilità nell'impiego della manodopera tanto che non è più necessario osservare orari di mungitura fissi. Il lavoro si trasforma da un'attività fisica pesante a una mentale più complessa, in particolare quando si tratta di osservare gli animali o di lavorare al computer.

Rispetto allo stallo per la mungitura a spina di pesce, con un robot il tempo impiegato per mungere una mandria di 50 mucche si riduce in media di circa un terzo<sup>56</sup> e anche l'onere fisico cala nettamente. Il rovescio della medaglia consiste nella necessità di effettuare investimenti maggiori e, di conseguenza, in un rischio imprenditoriale più elevato. Inoltre, a causa del tipo di funzionamento, occorre prevedere un onere psichico maggiore quasi 24 ore su 24. Dal punto di vista economico, il robot per la mungitura conviene a partire da un contingente lattiero annuo di circa 500 000 chilogrammi. Affinché questa quantità possa essere munta da uno stallo sono necessarie elevate produzioni di latte per mucca.

<sup>55</sup> Kaufmann, R.; Ammann, H.; Hilty, R.; Nosal, D. u. M. Schick (2001): Automatisches Melken. Rapporti FAT n. 579, Agroscope FAT Tänikon.

<sup>56</sup> Schick, M. (2000): Arbeitszeitbedarf verschiedener Melkverfahren. Rapporti FAT n. 544, Agroscope FAT Tänikon.

**Figura 27 Fabbisogno di tempo di lavoro e movimentazione di massa per vacca da latte**



Fonte: Agroscope FAT Tänikon

Nel quadro del progresso *organizzativo-istituzionale* rientra un maggiore tasso di utilizzazione di macchine e attrezzi – che riducono soprattutto i costi di ammortamento per unità prodotta – in particolare grazie a una collaborazione interaziendale più intensa. Dal 1990 al 2003 i costi di noleggio delle macchine e del lavoro salariato hanno subito un netto aumento, mentre i costi propri di macchine e attrezzi sono scesi (cfr. n. 1.2.1.1.2). Collaborazione interaziendale e lavoro salariato consentono l'impiego economico di macchine molto efficienti e costose senza dover necessariamente cedere o raggruppare aziende. Esistono tuttavia anche degli ostacoli: le elevate esigenze poste alla logistica e all'autoorganizzazione e, soprattutto, il bisogno d'autonomia dei contadini.

### Conclusione

Il progresso tecnico e soprattutto le innovazioni nel settore della tecnica di produzione, disponibili ma non ancora applicate, continuano a offrire all'agricoltura molteplici opportunità di aumentare la produttività. Le innovazioni consentono in primo luogo di aumentare la produttività del lavoro e di ridurre sensibilmente l'onere fisico. Gli investimenti in macchine, attrezzi e sistemi di stabulazione moderni, tuttavia, hanno senso soltanto se i costi da essi causati non aumentano più di quanto possano essere ridotti i costi della manodopera.

Nella misura in cui per beneficiare del progresso tecnico sono necessarie unità aziendali di dimensioni maggiori, l'aumento della produttività è vincolato al ritmo del mutamento strutturale. Ulteriori miglioramenti sono possibili mediante un maggiore impiego dei fattori sovraziendali e una maggiore collaborazione tra le aziende medesime e nell'ambito della catena di creazione di valore aggiunto. La conseguente accresciuta produttività del lavoro continuerà a far calare il bisogno di manodopera nel settore agricolo. I capiazienda – in particolare in occasione del cambio di gene-

razione – devono quindi decidere se continuare a sfruttare al massimo la manodopera facendo crescere ulteriormente l'azienda, iniziare un'attività accessoria oppure cedere l'azienda a breve o a lungo termine.

### **1.3.5 Evoluzione dei mercati agricoli**

#### **1.3.5.1 Evoluzione internazionale dell'approvvigionamento e dell'alimentazione**

Le valutazioni esposte qui di seguito concernenti l'evoluzione della produzione agricola e della situazione alimentare a livello mondiale si basano su previsioni elaborate dall'OCSE e dalla FAO<sup>57</sup>.

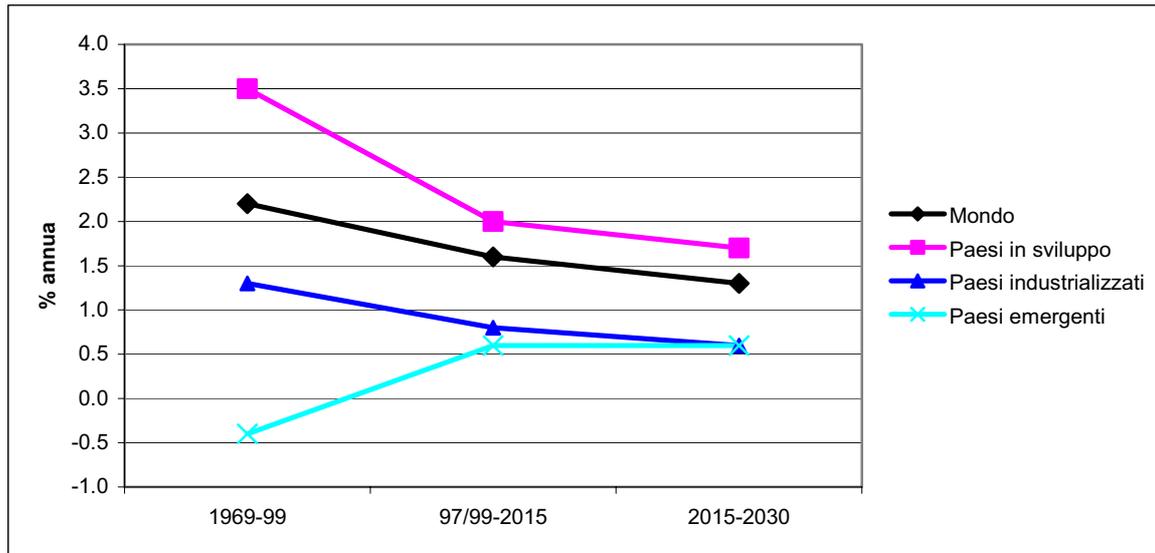
##### *Superfici*

Si parte dal presupposto che le superfici agricole utili nei Paesi in sviluppo aumenteranno del 12,5 per cento, ossia di 120 milioni di ettari; l'aumento rallenterà con il passare del tempo. Per questo motivo, incrementare le rese rimane l'unica possibilità di accrescere la produzione. In tutto il mondo entro il 2030 le superfici irrigate aumenteranno di circa un quinto arrivando a 242 milioni di ettari. L'aumento del livello del mare, conseguenza del riscaldamento dell'atmosfera terrestre, pregiudicherà la produzione vegetale e i redditi agricoli in zone di pianura vicine al mare (Bangladesh, Egitto). In seguito ai cambiamenti climatici si calcola, per esempio, che la produzione di cereali in Africa calerà del 2-3 per cento entro il 2030. In molti luoghi, erosione e salinizzazione riducono la produttività dei terreni.

##### *Produzione e consumo*

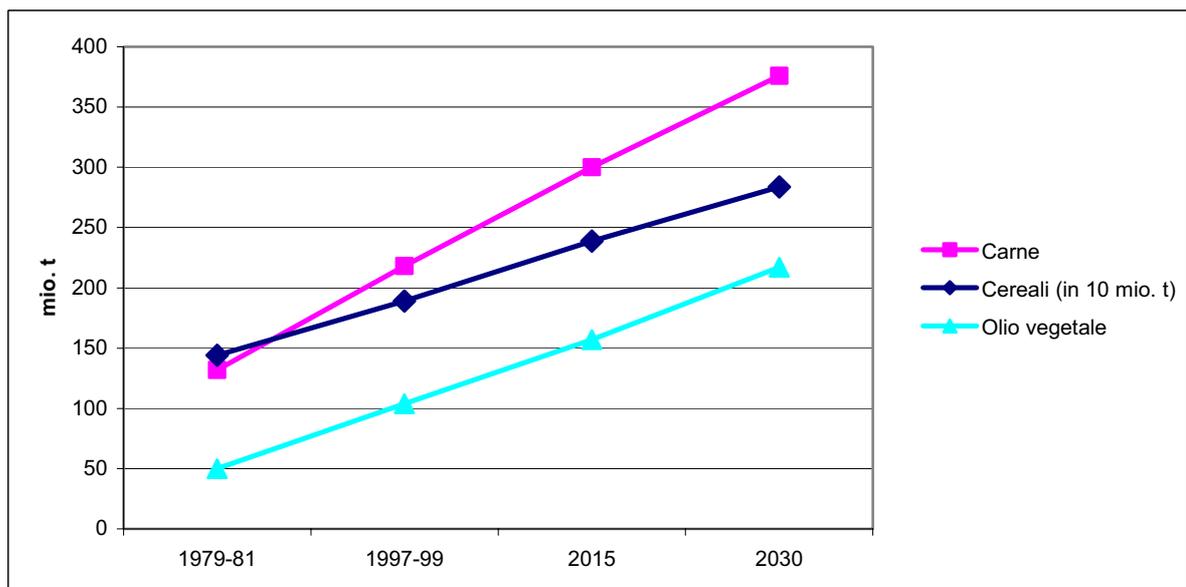
Secondo le previsioni, la produzione agricola globale continuerà ad aumentare. I tassi di crescita maggiori si registreranno ancora nei Paesi in sviluppo. La produzione agricola nei Paesi emergenti, al contrario di quanto è accaduto negli ultimi 30 anni, aumenterà costantemente ma a un livello relativamente basso. Nei Paesi industrializzati gli aumenti annui di produzione scenderanno sotto l'1 per cento (figura 28).

<sup>57</sup> FAO (2003): *Agriculture mondiale: horizon 2015/2030*.

**Figura 28** Evoluzione dei tassi di crescita della produzione agricola

Fonte: FAO

Secondo le previsioni della FAO, entro il 2030 il consumo di prodotti di origine animale (carne, latte, uova) aumenterà del 44 per cento. Di conseguenza anche la produzione mondiale di carne salirà, registrando la maggior espansione nel settore del pollame. La domanda di alimenti di origine animale e trasformati aumenterà notevolmente soprattutto nei Paesi in sviluppo ed emergenti in seguito all'aumento del reddito. In questi Paesi, quindi, occorre tener conto di una crescita della produzione di carne del 70 per cento. La produzione animale globale e, di conseguenza, la domanda di foraggi cresceranno dunque in una proporzione superiore alla media (figura 29). Circa un quinto del raccolto mondiale di cereali sarà impiegato nell'alimentazione animale. Questa percentuale raddoppierà fino al 2030 a causa della maggiore produzione di carne.

**Figura 29** Produzione di cereali, carne e olio vegetale

Fonte: FAO

Anche nei prossimi anni è improbabile che il numero delle persone denutrite perché prive di potere d'acquisto, che attualmente ammonta a 800 milioni di esseri umani,

diminuirà. Anche in futuro, circa due miliardi di persone vivranno dell'agricoltura di sussistenza, ossia "alla giornata", senza avere accesso ai mercati dei generi alimentari.

Garantire l'alimentazione a livello globale nei prossimi anni sarà un'operazione legata a rischi molto più elevati di quanto sia stato il caso negli ultimi 30 anni di superproduzione. Negli ultimi cinque anni, per esempio, è stato possibile soddisfare la domanda di cereali soltanto ricorrendo alle riserve che, in questo modo, si sono ridotte di circa un quarto.

**Tabella 22 Produzione globale e consumo di cereali**

	2000	2001	2002	2003	2004
	mio. t				
<b>Grano</b>					
Produzione	582	582	566	554	625
Consumo	586	586	600	594	612
<b>Cereali grezzi<sup>1</sup></b>					
Produzione	878	901	882	913	1 010
Consumo	892	908	907	944	968
<b>Totale cereali</b>					
Produzione	1 460	1 483	1 448	1 467	1 635
Consumo	1 478	1 494	1 507	1 538	1 580
Variazione delle riserve	-18	-11	-59	-71	+55
<b>Riserve</b>	<b>400</b>	<b>389</b>	<b>330</b>	<b>259</b>	<b>314</b>

<sup>1</sup> Comprende granoturco, orzo, avena, segale, triticale, farragine e sorgo.

Fonte: International Grains Council (IGC)

Nel 2004, questa tendenza è stata interrotta grazie a un raccolto molto abbondante di cereali; in tutto il mondo, infatti, si erano verificate condizioni climatiche ottimali. Dato che un evento simile accade molto raramente e che in futuro occorrerà tener sempre più conto di condizioni di produzione subottimali, l'ulteriore espansione della produzione è limitata. D'altro canto, il potere d'acquisto in costante aumento nei Paesi emergenti come la Cina e l'India farà aumentare la domanda di carne e, quindi, di cereali grezzi. A lungo termine, raccolti medi di 1,5 milioni di tonnellate di cereali potrebbero condurre, nel settore alimentare, a un aumento significativo dei prezzi sul mercato mondiale se la domanda raggiungerà circa 1,6 miliardi di tonnellate.

### *Commercio*

Gli scambi mondiali di grano e di cereali grezzi dovrebbero aumentare solo in misura moderata a differenza del riso, il cui commercio dovrebbe registrare una forte espansione. Gli scambi di zucchero dovrebbero svilupparsi e il Brasile, il maggior esportatore mondiale, dovrebbe aumentare ulteriormente la sua quota di mercato. Gli scambi mondiali di latticini continuano a rappresentare soltanto una minima parte della produzione globale di latte e non dovrebbero evolversi in modo significativo.

## Conclusione

Stando alle previsioni della FAO, l'aumento della domanda di alimenti a livello mondiale dovrebbe essere coperta aumentando ulteriormente la produzione, soprattutto nei Paesi in sviluppo. In particolare, la produzione di alimenti di origine animale crescerà nei Paesi in sviluppo ed emergenti in seguito a un maggior potere d'acquisto. Ciononostante, un gran numero di persone continuerà a patire la fame.

Erosione e salinizzazione del suolo, condizioni climatiche regionali sfavorevoli come siccità o alluvioni e il livello di produzione complessivamente maggiore aumentano la probabilità che la produzione globale subisca oscillazioni e che, di conseguenza, i prezzi fluttuino sui mercati mondiali. In futuro, i margini di ulteriori estensioni della produzione agricola si ridurranno sensibilmente. Anche in considerazione di quanto susposto, è opportuno, quindi, mantenere la produzione agricola in Svizzera.

### 1.3.5.2 Evoluzioni internazionali dei prezzi

Le seguenti previsioni su scala internazionale relative ai prezzi si fondano su rapporti dell'OCSE<sup>58</sup> e della Commissione UE<sup>59</sup>. Mediante calcoli complessi basati su modelli matematici è stato possibile stimare e analizzare le evoluzioni dei prezzi sui mercati dei prodotti agricoli.

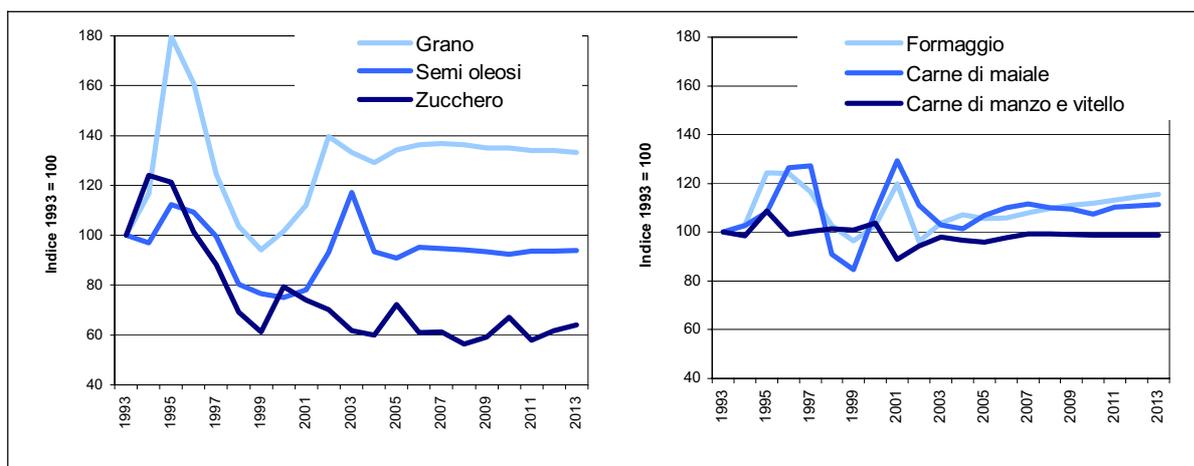
Secondo queste stime, i prezzi dei cereali si muoveranno nominalmente a un livello medio e, a breve termine, registreranno un lieve aumento; negli ultimi anni, infatti, le quantità immagazzinate sono nettamente diminuite. Rispetto agli anni Novanta, in futuro i prezzi dei semi oleosi e dello zucchero saranno a un livello relativamente basso. Poiché i semi oleosi sono impiegati per lo più per la produzione di olio commestibile e di foraggio, l'aumento dei prezzi degli oli e dei grassi vegetali è ampiamente compensato dal prezzo più contenuto dei foraggi. Per quanto riguarda i prezzi dello zucchero si prevedono determinate oscillazioni: questo segmento di mercato, infatti, continua a essere rifornito di eccedenze di zucchero di barbabietola provenienti dai Paesi industrializzati. Anche se il consumo di zucchero aumenta ogni anno dell'1,8 per cento, non vi sarà penuria.

Sui mercati caseari internazionali ci si attende un aumento nominale dei prezzi del formaggio; si considera, infatti, che il consumo globale aumenterà. Lo stesso, anche se in maniera meno marcata, vale per il mercato internazionale della carne, sul quale sia i prezzi della carne di maiale sia quelli della carne di manzo e di vitello aumentano (figura 30).

<sup>58</sup> OECD (2004): *Agricultural Outlook: 2004-2013*. I calcoli dell'OCSE basati su modelli matematici non tengono conto dei risultati dei negoziati OMC (Ciclo di Doha) e delle possibili ripercussioni di accordi preferenziali bilaterali e multilaterali non ancora conclusi.

<sup>59</sup> European Commission (2003): *Prospects for agricultural markets 2003-2010*.

**Figura 30 Previsioni relative all'evoluzione dei prezzi a livello internazionale fino al 2013**



Fonte: OCSE

A causa del calo del prezzo d'intervento, i prezzi del latte nell'UE diminuiranno del 15 per cento circa. Nonostante l'aumento previsto delle quote del latte, si presume che le quantità prodotte rimangano al livello del 2002. La diminuzione dell'autoapprovvigionamento (sussistenza) nei Paesi dell'Europa centrale e orientale dovrebbe infatti compensare l'aumento del latte commerciale.

**Tabella 23 Produzione e prezzi del latte nell'UE-25**

		2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Produzione</i>									
UE-15	mio. t	121,20	120,51	120,93	121,35	121,77	121,71	121,65	121,59
10 nuovi Stati	mio. t	22,67	22,57	22,52	22,40	22,27	22,24	22,20	22,16
UE-25	mio. t	143,87	143,08	143,45	143,75	144,04	143,94	143,85	143,75
<i>Prezzo</i>									
UE-25	€/t	292,87	296,02	279,48	263,03	244,01	242,44	242,31	241,96

Fonte: Commissione UE

**Conclusione**

I prezzi della maggior parte dei prodotti agricoli registreranno un lieve aumento nominale, fenomeno che, a seguito dell'inflazione, significa una reale stabilizzazione oppure una lieve riduzione. Da questo lato, non vi sarà un avvicinamento tra i prezzi sul mercato mondiale e quelli praticati in Svizzera. Per quanto riguarda la maggior parte dei prodotti agricoli la differenza di prezzo sarà determinata dai dazi negoziati nell'ambito dell'OMC. Oscillazioni valutarie, tuttavia, possono modificare notevolmente i rapporti di concorrenza tra i Paesi. Con l'apertura del mercato caseario a partire dal 2007, il continuo calo del prezzo d'intervento per il latte nell'UE si ripercuoterà anche sul prezzo del latte svizzero. Lo stesso vale anche per il prezzo dello zucchero in relazione all'accordo sui prodotti agricoli trasformati il quale, a causa della riforma UE del mercato dello zucchero, subirà un forte calo.

### **1.3.5.3 Domanda di prodotti agricoli svizzeri**

#### **1.3.5.3.1 Sviluppo demografico e tendenze di consumo**

In Svizzera, la crescita della popolazione continua a indebolirsi. Fino al 2015 si prevede un aumento nettamente inferiore rispetto agli ultimi 10-15 anni. Dopo il 2015 la popolazione dovrebbe stagnare per poi diminuire lievemente. Allo stesso tempo muta anche la struttura della popolazione la cui età media aumenta, mentre la percentuale dei giovani al di sotto dei vent'anni continua a diminuire. Stando alle stime dell'UST, nel 2015 il 40 per cento della popolazione avrà oltre 50 anni. Con l'invecchiamento della popolazione, diminuirà la domanda di generi alimentari pro capite.

Anche le abitudini di vita sono in continuo mutamento. Economie domestiche composte da una sola persona – in passato tipicamente un vedovo o una vedova - aumentano sensibilmente e riguardano tutte le fasce di età. Per quanto concerne i prodotti alimentari si nota una tendenza all'acquisto di piccole quantità e di prodotti preconfezionati.

Occorre delineare due tipi di domanda molto diversi: per l'uso giornaliero saranno richiesti soprattutto prodotti standard a prezzi bassi. Parallelamente, consumatori appartenenti a tutti gli strati sociali cercheranno in misura limitata anche prodotti di qualità nel segmento di prezzi più elevato. Anche in futuro la loro quota di mercato ammonterà a meno della metà. In generale, nella fascia di prodotti di qualità a prezzi più alti, le materie prime agricole nazionali incontrano un'accettazione migliore rispetto a quelle importate. La percentuale di prodotti d'importazione nel caso delle merci standard a prezzo conveniente è di solito più elevata rispetto alle specialità contraddistinte da una qualità particolare. Nel caso di un grado di autoapprovvigionamento del 50 per cento o meno e di una domanda elevata di prodotti di qualità, i prodotti agricoli nazionali possono essere posizionati nel segmento dei prezzi elevati anche con una protezione doganale limitata, mentre la domanda di prodotti standard è coperta principalmente con merci d'importazione. Ne sono un esempio significativo il vino e le uova.

#### **1.3.5.3.2 Potenziale d'esportazione**

Se si paragona il mercato svizzero dei prodotti agricoli con quello dell'UE, che con l'allargamento a est è diventato ancora più vasto, è chiaro che basterebbe aumentare di poco la quota di mercato dei prodotti svizzeri nell'UE per ottenere ampi potenziali di smercio per l'agricoltura.

Soltanto un'offerta di prodotti ben definiti e di qualità eccellente consentirà di sfruttare effettivamente le opportunità d'esportazione risultanti dalla maggiore apertura dei mercati dei generi alimentari verso l'UE. Finora, per esempio, i contingenti doganali di frutta e verdura che l'UE aveva concesso alla Svizzera nell'ambito degli accordi bilaterali non sono stati esauriti. L'offerta relativamente piccola e i prezzi notevolmente più elevati dei nostri prodotti agricoli, infatti, rappresentano la difficoltà maggiore quando si tratta di presentarsi su mercati nuovi all'estero.

Sia in ambito nazionale sia all'estero si attribuisce all'agricoltura svizzera la competenza di fornire prodotti di qualità. Soprattutto all'estero, tuttavia, non si è ancora riusciti a sfruttare questo vantaggio a favore della creazione di valore aggiunto in Sviz-

zera. La nostra economia lattiera, per esempio, negli ultimi dieci anni non ha partecipato alla crescita del mercato caseario nell'UE. Nel 2004 le nostre esportazioni costituivano ancora lo 0,6 per cento dei 7 milioni di tonnellate di formaggio commercializzato nell'UE-15. Una strategia di mercato mirata nell'interesse del Paese di produzione "Svizzera" e un profilo coerente dei prodotti agricoli svizzeri sono indispensabili per sfruttare i potenziali d'esportazione.

## **1.4 Sfide e strategie**

### **1.4.1 Sfide**

#### **1.4.1.1 Economia**

Grazie ai pagamenti diretti, la fornitura di prestazioni di interesse generale è attualmente assicurata da una produzione ecologicamente sostenibile. I prezzi dei prodotti svizzeri permangono tuttavia elevati in un confronto internazionale a causa dei provvedimenti adottati dalla Confederazione a sostegno dei prezzi e della protezione alla frontiera.

Tale politica comporta grossi rischi per il futuro. Una riduzione della protezione alla frontiera dovuta a obblighi internazionali, accordi di libero scambio con Stati terzi o ad altri motivi avrebbe ripercussioni importanti sull'agricoltura e sulla trasformazione, in particolare per quanto concerne il primo livello. L'applicazione dell'accordo sull'OMC, per esempio, ridurrà presumibilmente il reddito netto aziendale dell'agricoltura da 3 a circa 2 miliardi di franchi. In ragione della difficile situazione delle finanze federali, siffatte diminuzioni dei prezzi non potranno più essere compensate con ulteriori risorse della Confederazione. La principale sfida rimane dunque anche per il futuro il miglioramento della competitività. In tal senso, si individuano possibilità di miglioramento nella razionalizzazione dei processi produttivi e di trasformazione, nei prezzi dei mezzi di produzione e nei fattori di produzione e valorizzazione dei prodotti agricoli.

- In un confronto internazionale, la produttività del settore alimentare in Svizzera è più ridotta. Attualmente, le possibilità tecniche non sono sfruttate appieno. In particolare, molti investimenti esplicano solo parzialmente il loro potenziale. Sia nell'agricoltura sia nei settori a valle e a monte, vi sono notevoli potenziali di aumento della produttività.
- Le differenze di prezzo con l'UE non si manifestano unicamente a livello di prodotti agricoli bensì anche a livello di mezzi e di fattori di produzione. Anche a livello di acquisizioni sussiste dunque un considerevole potenziale di riduzione dei costi.
- Una parte consistente dei prodotti agricoli svizzeri autentici e di qualità elevata non è valorizzata in modo ottimale. I provvedimenti di sostegno del mercato favoriscono lo smercio di prodotti di massa, quali il latte in polvere intero e scremato o il concentrato di succhi di frutta, ma impediscono che la produzione e la trasformazione siano impostate secondo le esigenze del mercato. Sul piano della valorizzazione dei prodotti agricoli svizzeri vi è dunque un notevole potenziale di miglioramento.

La differenza di prezzo con l'UE è diminuita per quanto concerne i prezzi al produttore, ma è aumentata in materia di prezzi al consumo. Affinché la miglior competitività dell'agricoltura svizzera possa davvero esplicare i propri effetti e al fine di conservare le quote di mercato, in futuro occorre ravvicinare anche i prezzi al consumo.

### 1.4.1.2 Ecologia

Nel corso della riforma è stato possibile ridurre notevolmente le ripercussioni negative sull'ambiente e migliorare le prestazioni positive riferite al mantenimento delle basi vitali. La maggior parte degli obiettivi agro-ecologici fissati per il 2005 sono stati raggiunti o addirittura superati nettamente.

Per quanto concerne la riduzione delle concentrazioni eccessive di azoto e le superfici di compensazione ecologica nelle regioni di pianura, gli obiettivi non sono stati raggiunti. A questo proposito, sussiste tuttora la necessità di intervenire. Inoltre, le emissioni di ammoniaca e il convogliamento di fosforo rimangono inoltre troppo elevati in determinate regioni.

L'obiettivo prefissato in materia di riduzione delle concentrazioni eccessive di azoto non è stato raggiunto. In base alle conoscenze più recenti, esso appare realizzabile soltanto a lungo termine. L'obiettivo deve essere raggiunto essenzialmente riducendo le emissioni di ammoniaca nelle regioni interessate. Questo implica un ulteriore aumento dell'efficienza delle risorse. Una migliore efficienza nel bilancio del concime aziendale nelle aree interessate dovrebbe comportare anche una riduzione del tenore di fosforo. Per l'ammoniaca e il fosforo occorre elaborare nuovi obiettivi in conformità con le possibilità tecniche. A livello di superfici di compensazione ecologica nelle regioni di pianura, l'obiettivo per il 2005 non è stato interamente raggiunto e continuerà a costituire l'obiettivo per i prossimi anni.

Ne conseguono i seguenti obiettivi ecologici:

**Tabella 24 Obiettivi agro-ecologici**

Designazione	Unità/indicatore	Base	Stato attuale	Obiettivo
<b>Bilancio dell'azoto</b>		1994:	2002:	2015 <sup>1</sup> :
Riduzione delle concentrazioni eccessive di azoto	Eccedenze azoto in t (secondo il metodo OSPAR)	123 000	115 000	95 000 (-23%)
<b>Emissioni di ammoniaca</b>		1990:	2002:	2009:
Riduzione delle emissioni di ammoniaca	Emissioni N in NH <sub>3</sub> in t	53 300	43 900	41 000 (-23%)
<b>Bilancio del fosforo</b>		1990/92	2002:	2009:
Riduzione delle eccedenze di fosforo	Eccedenze P in t (secondo il metodo OSPAR)	circa 20 000	6 200	5 000 (-75%)
<b>Diversità biologica</b>		1990	2003:	2009:
Superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura	Ettari di superfici di compensazione ecologica	nessun dato	57 100	65 000

<sup>1</sup> In base alle conoscenze più recenti e in considerazione delle possibilità tecniche attualmente disponibili, l'obiettivo comporta praticamente il raggiungimento della massima efficienza (cfr. 1.2.1.2.2). L'obiettivo rimane invariato e dovrà essere raggiunto entro il 2015 con un periodo di transizione.

Generalmente, la necessità d'intervento sul piano ecologico è da ascrivere al fatto che le risorse non sono impiegate in modo ottimale. La produzione agricola comporta inevitabilmente carichi ambientali (p. es. metano prodotto dai ruminanti, volatilizzazione dell'ammoniaca, dilavamento dei nitrati su terreni non coltivati). In parte le perdite si situano oggi nettamente al di sopra delle perdite inevitabili. In questo ambito vi è un potenziale per l'aumento dell'efficienza delle risorse. Il requisito della sostenibilità impone che si sfrutti questo potenziale a livello generale, ossia anche nei settori in cui i problemi acuti non vengono percepiti come tali.

### **1.4.1.3 Aspetti sociali**

I prezzi alla produzione e di conseguenza il reddito netto aziendale continueranno a diminuire. La sfida consiste nell'assicurare un processo di adeguamento continuo e nell'impedire parallelamente l'aumento delle differenze di reddito tra le famiglie contadine e gli altri gruppi della popolazione. In questi ultimi anni il ritmo delle cessazioni dell'attività agricola non ha potuto seguire la diminuzione del reddito netto aziendale. Per varie ragioni (cfr. n. 1.2.1.3.4) è difficile accelerare le cessazioni dell'attività agricola mediante pressioni finanziarie; queste comportano piuttosto una riduzione del reddito aziendale.

Siccome non si osserva alcun invecchiamento demografico dei capi d'azienda attivi, non ci si può attendere un'accelerazione dell'evoluzione strutturale per ragioni d'età. Occorre partire dal principio che il tasso di cessazione d'attività rimarrà dell'ordine del 2,5 per cento annuo.

A questo ritmo è possibile sfruttare il potenziale di aumento della produttività del lavoro e compensare così il calo dei prezzi. Un'accelerazione è probabile soltanto se gli agricoltori hanno la possibilità di impiegare maggiormente la loro forza lavoro al di fuori della produzione agricola classica (attività accessoria, diversificazione) o della loro azienda. Per fare questo è decisiva la disponibilità di posti di lavoro nelle aree rurali.

### **1.4.2 Strategia**

Le condizioni quadro del settore svizzero dell'alimentazione devono evolvere nel modo seguente:

- occorre valorizzare in modo ottimale gli alimenti eccellenti prodotti da agricoltori ben formati e motivati, secondo modalità rispettose dell'ambiente e dell'animale, in un paesaggio rurale incantevole e
- il potenziale disponibile per aumentare la produttività e ridurre i costi deve essere sfruttato in modo socialmente sostenibile.

Il mantenimento della produzione agricola svizzera dipende da un ulteriore aumento della competitività dell'intero settore alimentare. Le condizioni quadro devono essere sviluppate in modo tale che il potenziale disponibile possa essere mobilitato per aumentare la produttività e ridurre i costi. Soltanto in questo modo è possibile ridurre i rischi legati allo smantellamento della protezione alla frontiera. L'adeguamento delle condizioni quadro consiste nel destinare gran parte dei mezzi attualmente impiegati per sostenere i prezzi ai pagamenti diretti non legati ai prodotti come pure alla riduzione dei dazi sui foraggi. L'abolizione del sostegno a tipi di valorizzazione che producono soltanto un esiguo valore aggiunto migliora l'impostazione della pro-

duzione e della trasformazione secondo le dinamiche di mercato. In questo modo ne traggono vantaggio la qualità e l'ottima reputazione dei prodotti svizzeri. Per sostenere la valorizzazione viene ampliato lo strumentario esistente della promozione dello smercio. La ricaduta delle riduzioni di prezzo sui consumatori deve essere garantita mediante una politica della concorrenza più netta. La politica della concorrenza deve inoltre attivarsi per una riduzione delle differenze di prezzo a livello di costi. A titolo complementare, l'agricoltura viene sgravata grazie a una serie di ulteriori provvedimenti finalizzati a ridurre i costi.

Lo spostamento dei mezzi precedentemente investiti nel sostegno al mercato verso i pagamenti diretti consente di assicurare la fornitura di prestazioni d'interesse generale nonostante la riduzione dei prezzi. La tendenza al ribasso dei prezzi diminuisce anche la pressione verso un'intensificazione della produzione. Le superfici di compensazione ecologica diventano più concorrenziali e lo stimolo verso un impiego più efficiente delle risorse più forte. Tale stimolo deve essere ulteriormente rafforzato sostenendo le iniziative progettuali che prevedono l'impiego di tecniche a basso consumo di risorse e risolvendo i problemi locali. Non è necessario inasprire gli oneri a livello generale, ma occorre piuttosto riesaminare la necessità delle attuali esigenze e semplificare l'amministrazione.

Il trasferimento di mezzi consente di mantenere la pressione economica sui livelli degli scorsi anni. Al fine di favorire cambiamenti strutturali in occasione del ricambio generazionale, bisogna ridurre gli stimoli a intraprendere un'attività agricola e flessibilizzare le normative che ostacolano l'abbandono dell'agricoltura. Non devono risultare svantaggiate sul piano giuridico le forme d'impresa alternative, quali un'attività accessoria, la diversificazione o la collaborazione interaziendale. Anche gli altri settori economici sono esortati a promuovere possibilità di lavoro esterne all'agricoltura.

Conformemente alle stime attuali, questa strategia dovrebbe consentire di superare più della metà delle ripercussioni della tornata negoziale dell'OMC di Doha entro il 2010. Essa comporta un ravvicinamento al mercato interno europeo e crea un margine di manovra per le trattative in vista di eventuali accordi di libero scambio con Stati terzi. A condizione che le flessioni di prezzo si ripercuotano anche sui consumatori, lo smantellamento del sostegno al mercato interno si traduce in un beneficio netto, in termini di benessere, per l'intera società. La strategia in esame si inserisce inoltre nella politica di crescita della Confederazione poiché contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo "Più concorrenza sul mercato interno".

## **1.5 Piani d'azione**

In base alle sfide e alle strategie, risultano i cinque piani d'azione seguenti della Politica agricola 2011:

- (1) migliorare la competitività della produzione e della trasformazione trasferendo i fondi destinati al sostegno del mercato ai pagamenti diretti e attuando provvedimenti volti a ridurre i costi;
- (2) garantire le prestazioni fornite dall'agricoltura nell'interesse della collettività investendo i mezzi trasferiti in un sistema semplificato di pagamenti diretti;

- (3) promuovere il valore aggiunto e lo sviluppo sostenibile del suolo agricolo ampliando le possibilità di differenziare la produzione, irrigidendo la promozione dello smercio e sostenendo le iniziative progettuali agricole;
- (4) agevolare i cambiamenti strutturali, attenuandone le conseguenze sul piano sociale e flessibilizzando il diritto fondiario e la legislazione sull'affitto agricolo;
- (5) semplificare l'amministrazione e coordinare maggiormente i controlli.

La tabella 25 offre una panoramica delle sfide principali e dei diversi piani d'azione della Politica agricola 2011.

**Tabella 25      Panoramica delle sfide e degli obiettivi della PA 2011**

Dimensione	Sfida/obiettivo	Piano d'azione
Economia	➤ Aumentare la competitività internazionale	Piano d'azione 1
	➤ Ridurre i costi	Piano d'azione 1
	➤ Garantire prestazioni d'interesse generale	Piano d'azione 2
	➤ Aumentare il valore aggiunto (nel territorio rurale)	Piano d'azione 3
	➤ Agevolare i cambiamenti strutturali	Piano d'azione 4
Ecologia	➤ Promuovere la qualità ecologica e aumentare l'efficienza delle risorse	Piano d'azione 3
	➤ Ridurre gli stimoli all'intensificazione	Piano d'azione 1
Sociale	➤ Garantire la sostenibilità sociale del processo di adeguamento	Piano d'azione 4 e limite di spesa (n. 1.6)

### 1.5.1 Piano d'azione 1: migliorare la competitività della produzione e della trasformazione

Il sostegno del mercato deve essere ridotto al livello necessario per compensare la diversa evoluzione della protezione alla frontiera. A partire dal 2009, i livelli a valle della trasformazione e del commercio non fruiranno praticamente più di mezzi finanziari a sostegno del mercato. Per contro occorrerà sgravare l'agricoltura sul piano dei costi.

- (1.1) Gli aiuti nel settore lattiero (riduzioni di prezzo per burro e latte in polvere intero e scremato) verranno totalmente soppressi e trasformati in pagamenti diretti (contributi UBGFG<sup>60</sup>). L'unico provvedimento di sostegno del mercato nel settore lattiero a essere mantenuto sarà il supplemento per il latte trasformato in formaggio, che però verrà notevolmente ridotto rispetto all'importo attuale. Questo supplemento è necessario alla luce della completa liberalizzazione, nel 2007, del commercio di formaggio con l'UE. Poiché il supplemento per il latte trasformato in formaggio è limitato fino all'aprile 2009, per il periodo successivo occorrerà istituire la corrispondente base legale.
- (1.2) Nel 2009 la protezione alla frontiera per i cereali da foraggio sarà ridimensionata riducendo il prezzo soglia di ulteriori 7 franchi il quintale (per l'orzo da 43 a 36 fr./q). Questo comporterà una diminuzione dei costi di foraggiamento

<sup>60</sup> Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo ai sensi dell'articolo 73 LAgr (tutti i ruminanti nonché gli equini).

degli animali. La competitività migliorerà e sarà quindi possibile ridurre il sostegno del mercato anche per carne e uova.

- (1.3) Parallelamente alla riduzione del prezzo soglia, potrà essere ridotto il sostegno al mercato anche per altre colture campicole. I contributi di trasformazione (semi oleosi, zucchero, patate) verranno soppressi. Per alcune colture, la cui coltivazione potrebbe essere messa a rischio dai provvedimenti di ridimensionamento del sostegno al mercato, verrà stanziato un contributo di coltivazione specifico di importo ridotto.
- (1.4) Entro il 2009 verranno soppressi tutti i contributi all'esportazione ai sensi della legge sull'agricoltura (formaggio esportato al di fuori dell'UE, latticini, bestiame da reddito e da allevamento, frutta e prodotti di frutta o di patate). I mezzi finanziari liberati saranno trasformati in pagamenti diretti. Le riduzioni di prezzo in favore delle materie prime destinate all'esportazione previste dalla legge sul cioccolato, invece, saranno concesse anche dopo la fase di applicazione della Politica agricola 2011. Le basi legali istituite con la firma degli Accordi bilaterali II esplicitano la volontà politica di mantenere temporaneamente questo strumento. Considerati gli impegni nel quadro dell'OMC, anche questo contributo all'esportazione è destinato a essere soppresso a medio termine.
- (1.5) D'ora in poi, i contingenti doganali di burro e patate saranno messi all'asta al fine di rafforzare la competitività delle aziende importatrici attive nella trasformazione e nel commercio.

I tempi di tale processo di smantellamento e di riorganizzazione dipendono essenzialmente dalla misura in cui l'agricoltura potrà essere sgravata dal profilo dei costi. Possono essere ottenuti miglioramenti impiegando in modo più efficiente i fattori di produzione e riducendo i prezzi dei mezzi di produzione. La priorità è data agli adeguamenti seguenti:

- (1.6) Per rendere meno costosi i mezzi di produzione quali concimi, prodotti fitosanitari e farmaci ad uso veterinario nonché macchinari, installazioni aziendali e materiali edili deve essere rafforzata la concorrenza nel settore economico a monte, applicando in maniera più coerente il diritto sui cartelli.
- (1.7) Le prescrizioni relative agli edifici e ai macchinari sono state riesaminate. Laddove possibile, è stata proposta la soppressione o l'allentamento delle prescrizioni.
- (1.8) Per rafforzare l'efficienza dei fattori di produzione dell'azienda vanno inaspriti i criteri per la concessione di aiuti individuali agli investimenti.

Alcune cerchie ritengono che i costi potrebbero essere contenuti diminuendo gli oneri in ambito ecologico e della protezione degli animali. Tuttavia, siffatti oneri sono fondamentali per assicurare le prestazioni ecologiche e per evitare che l'attività agricola abbia ripercussioni negative sull'ambiente. Essi possono dunque essere allentati o semplificati soltanto a condizione di mantenere l'attuale standard delle prestazioni. D'altro canto, l'allentamento o la semplificazione degli oneri consentono di ridurre in maniera contenuta i costi relativi all'esecuzione (piano d'azione 5).

### **1.5.2 Piano d'azione 2: garantire le prestazioni fornite nell'interesse della collettività**

I mezzi finanziari liberatisi con la riduzione del sostegno del mercato devono essere investiti in pagamenti diretti. Com'è stato il caso finora, i pagamenti diretti verranno versati in funzione della superficie e degli animali. Nell'ambito dei pagamenti diretti vengono proposte le seguenti modifiche:

- (2.1) In futuro dovrà essere concesso un contributo UBGFG anche per la detenzione di vacche lattifere. I mezzi necessari verranno attinti prevalentemente dal sostegno al mercato lattiero (trasferimento di tutti gli aiuti e di una parte dei supplementi). Per la detenzione di tutti gli animali che consumano foraggio grezzo sarà versato un contributo UBGFG unitario d'importo inferiore rispetto a quello attuale.
- (2.2) I mezzi liberatisi con la riduzione del sostegno del mercato in campicoltura saranno utilizzati per aumentare l'importo del contributo supplementare per i terreni coltivati aperti. Questa maggiorazione compenserà il 50 per cento circa della riduzione del prezzo soglia con cui sono confrontati i produttori di cereali.
- (2.3) La riduzione del sostegno del mercato consentirà anche di aumentare i contributi per la detenzione di animali in condizioni di produzione difficili (contributi DACD). Si tratta di evitare che la differenza di reddito rispetto alle regioni di pianura aumenti, ossia di compensare, da un lato, la perdita dei contingenti supplementari che saranno soppressi contemporaneamente al contingentamento lattiero e, dall'altro, di ridurre i contributi UBGFG.
- (2.4) Una parte dei mezzi trasferiti dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti viene impiegata nell'ambito dei pagamenti diretti ecologici (p. es. alberi da frutto ad alto fusto nel quadro dell'OQE). A livello di pagamenti diretti ecologici, occorrerà aumentare l'efficienza delle risorse impiegate mediante provvedimenti mirati che favoriscano la qualità. Un nuovo programma consentirà di promuovere un impiego più efficiente dei mezzi agendo a livello regionale e settoriale (cfr. piano d'azione 3.5).

Anche in futuro, dunque, un contributo di superficie per l'intera superficie agricola utile costituirà la base del sistema dei pagamenti diretti generali. Partendo da questo principio, verranno stanziati il contributo supplementare per i terreni coltivati aperti e un contributo UBGFG unitario legato alla superficie inerbita. Il sistema dei pagamenti diretti sarà reso più semplice e trasparente. Per compensare gli svantaggi legati all'ubicazione nella regione collinare e di montagna continueranno a essere necessari contributi per la detenzione di animali in condizioni di produzione difficili e contributi di declività per la gestione di superfici ripide.

### **1.5.3 Piano d'azione 3: promuovere il valore aggiunto e lo sviluppo sostenibile nelle aree rurali**

Il ridimensionamento del sostegno al mercato crea incentivi per meglio valorizzare i punti di forza della produzione svizzera e promuove l'innovazione. Riducendo il sostegno per i settori meno esposti alla concorrenza, la produzione e la trasformazione si concentreranno su settori che offrono un maggior valore aggiunto. Per sostenere questa evoluzione occorre migliorare le condizioni quadro che favoriscono una commercializzazione efficace dei prodotti. Occorre inoltre creare condizioni più favo-

revoli all'utilizzazione della biomassa per scopi energetici e sostenere le iniziative intese a migliorare l'efficienza delle risorse. In tal modo, possono essere meglio sfruttate le sinergie tra economia ed ecologia.

- (3.1) Nel quadro della clausola evolutiva contenuta nell'accordo agricolo UE-Svizzera (Bilaterali I), dopo aver consultato le cerchie interessate deve essere concordata l'apertura reciproca del mercato al fine di poter rafforzare la presenza della Svizzera sul mercato europeo.
- (3.2) I mezzi destinati alla promozione dello smercio vanno impiegati in maniera più mirata applicando una chiave di ripartizione differenziata. L'introduzione di un'analisi comparativa è finalizzata a realizzare un'efficace attività di controlling dei provvedimenti di promozione dello smercio.
- (3.3) Le possibilità di differenziare i prodotti, in particolare nell'ambito della designazione, devono essere sviluppate. Da un lato, occorre rafforzare la protezione delle indicazioni geografiche di provenienza (DOC/IGP) e, dall'altro, occorre proteggere legalmente le denominazioni "prodotto di montagna" e "prodotto di fattoria". Le disposizioni per la dichiarazione del vino, inoltre, vanno adeguate in modo da consentire una segmentazione del mercato più favorevole ai consumatori.
- (3.4) La legislazione vigente offre la possibilità di sostenere le iniziative di progetti agricoli in diversi settori (promozione dello smercio, miglioramenti strutturali, promozione della diversità biologica, risanamento dei bacini imbriferi ecc.). Al fine di migliorare le possibilità di riuscita di tali iniziative, occorre sostenere finanziariamente la consulenza tecnica nella fase iniziale dei progetti.
- (3.5) Al fine di promuovere l'utilizzazione efficace delle risorse, si prevede di istituire un nuovo strumento con il quale sostenere l'introduzione di tecniche, metodi e sistemi in grado di risparmiare le risorse. Questa misura intende promuovere gli sviluppi ecologici dell'agricoltura e risolvere i problemi ecologici (azoto, fosforo) tuttora esistenti a livello regionale e locale. È inutile imporre a livello generale esigenze più rigorose concernenti le prestazioni ecologiche richieste, poiché la necessità di intervenire a livello regionale e locale non sarebbe tenuta in considerazione. Le carenze ecologiche devono essere risolte in modo mirato e in collaborazione con gli enti regionali o del settore. Nelle regioni coinvolte il sostegno della Confederazione è dunque subordinato all'iniziativa individuale e alla volontà della popolazione locale di risolvere i problemi della regione.
- (3.6) Occorre promuovere l'utilizzazione della biomassa per scopi energetici, in particolare per la produzione di biogas (da cascami del raccolto, colaticcio e letame). Questo obiettivo può essere raggiunto orientando il dibattito sulla futura politica energetica (legge sul CO<sub>2</sub>, legge sull'imposizione degli oli minerali, legge sull'approvvigionamento energetico) e concedendo aiuti mirati agli investimenti.
- (3.7) Le disposizioni della legge sulla pianificazione del territorio che limitano in maniera sproporzionata le possibilità per le aziende di conseguire un valore aggiunto devono essere rese più flessibili. Le modifiche proposte nell'ambito della revisione parziale anticipata della LPT (cfr. n. 1.3.3.2) tengono conto di questa esigenza.
- (3.8) I provvedimenti sopraccitati devono essere armonizzati con la politica regionale e di pianificazione del territorio, come pure con la politica nel settore forestale, idrico, energetico e in materia di turismo.

#### **1.5.4 Piano d'azione 4: agevolare i mutamenti strutturali attenuandone le conseguenze sul piano sociale**

L'aumento della produttività del lavoro è subordinato a una riduzione dell'impiego di forze lavoro. I provvedimenti si applicano sia all'avvio di un'attività nel settore primario sia in caso di abbandono (anche parziale) dell'attività agricola.

- (4.1) L'avvio di un'attività accessoria, che spesso corrisponde a un parziale abbandono di quella agricola, non deve essere ostacolato per principio sul piano giuridico (sempre nessuna discriminazione a livello di pagamenti diretti). Considerata la crescente pressione economica, l'avvio di un'attività accessoria può essere determinante ai fini di uno sviluppo socialmente sostenibile.
- (4.2) Nell'ambito degli aiuti per la conduzione aziendale si deve provvedere affinché gli agricoltori interessati possano abbandonare l'agricoltura senza ripercussioni gravose sul piano sociale. Nelle fasi precedenti della riforma agraria (Politica agricola 2002 e 2007) l'eventualità di introdurre una rendita per tutti i contadini che cessano l'attività agricola, finalizzata ad accelerare il mutamento strutturale, è sempre stata accantonata in quanto ritenuta eccessivamente onerosa e troppo poco efficace.
- (4.3) L'aumento del limite di reddito per il versamento di assegni per i figli in virtù della legge sugli assegni famigliari nell'agricoltura (LAF) è inteso ad allargare la cerchia delle famiglie contadine aventi diritto. È inoltre stato proposto di aumentare le aliquote degli assegni per i figli versati in ambito agricolo.
- (4.4) Occorre rendere più flessibili le norme che ostacolano l'abbandono dell'attività agricola. Si fa riferimento, in particolare, alla prevista flessibilizzazione della normativa concernente l'imposizione dell'utile di liquidazione e alle disposizioni della legge sulla pianificazione del territorio, illustrate nei numeri 1.3.3.4 e 1.3.3.2.
- (4.5) Il diritto fondiario rurale e quello sugli affitti agricoli devono essere modificati in modo che la protezione di diritto pubblico di una fattoria in qualità di unità aziendale venga mantenuta soltanto se è garantita l'occupazione di almeno 1,25 unità standard di manodopera.
- (4.6) Nel diritto sugli affitti agricoli, il limite di prezzo nel diritto fondiario rurale e il controllo dei fitti di singoli fondi devono essere soppressi. Diventa così più interessante vendere o cedere in affitto l'intera azienda suddivisa in particelle, incrementando le possibilità di crescita delle aziende rimanenti.

#### **1.5.5 Piano d'azione 5: semplificare l'amministrazione e coordinare i controlli**

Considerata la crescente importanza dei pagamenti diretti, è importante effettuare controlli per assicurarsi il consenso della popolazione e per garantire una ripartizione equa e corretta fra gli agricoltori dei mezzi finanziari disponibili. Tuttavia, l'esecuzione deve essere costantemente oggetto di verifica e, laddove possibile, semplificata. Un valido contributo in tal senso può essere dato dalle applicazioni informatiche.

- (5.1) L'Ufficio federale dell'agricoltura deve provvedere a centralizzare i dati per l'amministrazione dei pagamenti diretti e quelli della banca dati sul traffico animali. Questo consente di ridurre gli oneri amministrativi delle aziende, dei Cantoni e dei servizi di controllo privati. L'intensità dei controlli nelle aziende

deve inoltre essere ridotta a una quota in funzione del rischio. Per quanto riguarda la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER), l'allestimento del bilancio delle sostanze nutritive deve essere richiesto soltanto alle aziende con un'elevata densità di animali o che acquistano un quantitativo considerevole di alimenti per animali. Sono inoltre previste semplificazioni nell'ambito della legislazione sulla protezione dei vegetali e l'avvicendamento delle colture. Le semplificazioni proposte consentono di conservare lo standard delle prestazioni ecologiche.

- (5.2) Occorre coordinare più efficacemente i controlli in materia di diritto agricolo, veterinario e delle derrate alimentari nonché in altri ambiti legislativi (art. 181 LAgr). Al fine di uniformare le procedure, migliorare il coordinamento dell'esecuzione e risparmiare sugli oneri amministrativi, è necessario chiarire se o in quale misura sia opportuno riunire le unità di controllo e/o esecutive che, a livello federale, operano in relazione al diritto agricolo, veterinario e sulle derrate alimentari. Parallelamente, in tal modo si contribuirebbe a semplificare notevolmente l'applicazione dell'articolo 182 della legge sull'agricoltura che prevede proprio l'istituzione di un servizio centrale per l'accertamento delle infrazioni in materia di "designazioni protette di prodotti agricoli", "importazione, transito ed esportazione di prodotti agricoli" e "dichiarazione della provenienza e dei metodi di produzione".

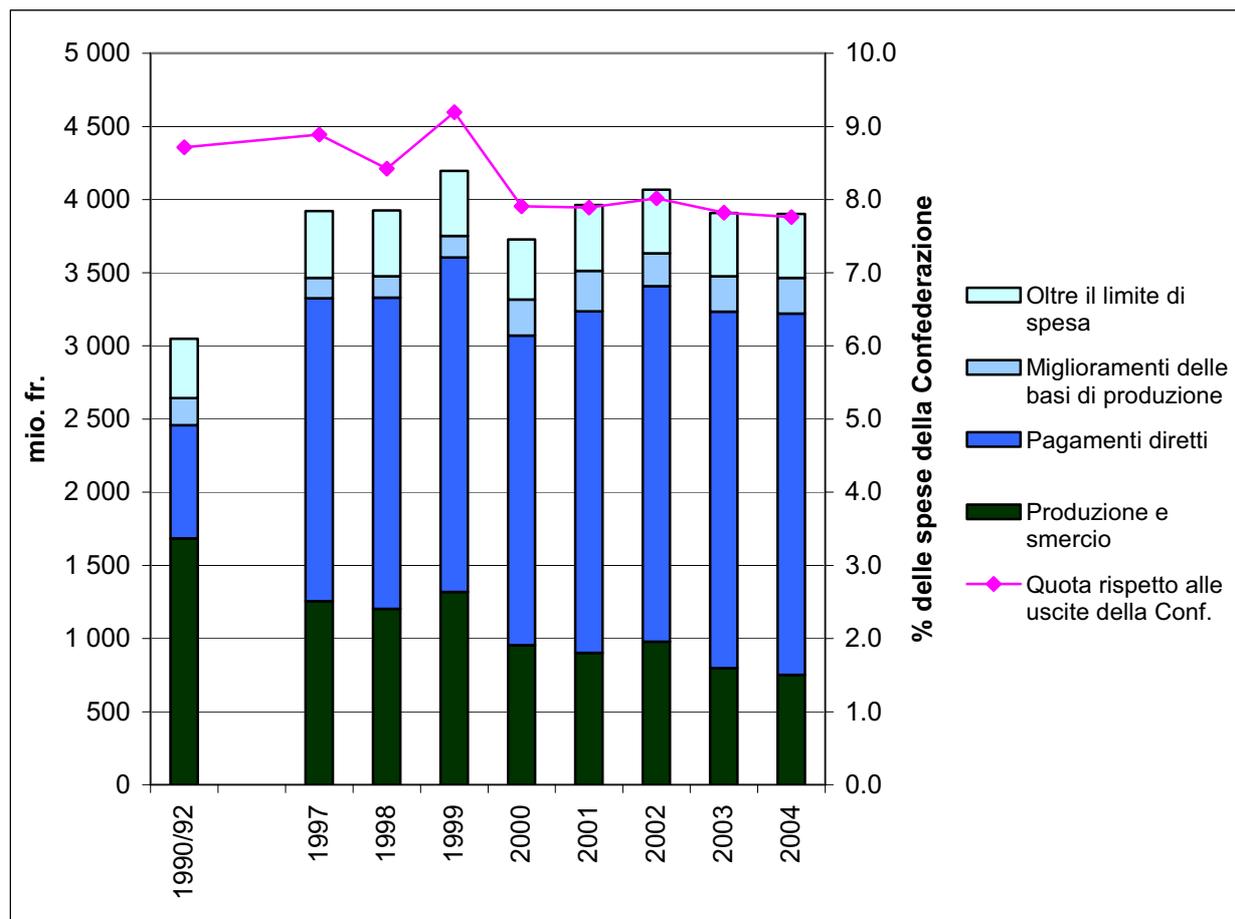
### **1.5.6 Fasi della realizzazione**

Nel settore lattiero, i primi cambiamenti (riduzione di 66 milioni di franchi del sostegno del mercato lattiero e introduzione di un contributo per animali che consumano foraggio grezzo di 200 fr./UBGFG da destinare alle vacche lattifere) saranno attuati già nel 2007. La fase più significativa dei cambiamenti verrà concretizzata nel 2009. Viste le interdipendenze tra campicoltura, importazione di foraggi, produzione di carne e di latte, è opportuno evitare un ulteriore scaglionamento.

## **1.6 Finanze**

Dall'inizio della riforma, la struttura del sostegno all'agricoltura è fortemente mutata: nell'ambito dei tre limiti di spesa, la quota dei mezzi finanziari stanziati per la produzione e lo smercio (sostegno del mercato) è diminuita dal 64 per cento nel 1990/92 al 22 per cento nel 2004. Nello stesso periodo, la quota dei pagamenti diretti è aumentata dal 29 al 71 per cento. La quota delle spese destinate al miglioramento delle basi di produzione è invece rimasta praticamente costante. Le spese globali per agricoltura e alimentazione sono aumentate continuamente fino al 1996 e da allora si sono stabilizzate (figura 31). Negli ultimi anni si sono attestate su una media pari a circa quattro miliardi di franchi. In termini reali, dal 1996 le spese della Confederazione per agricoltura e alimentazione sono diminuite del 7 per cento. La quota rispetto alle spese globali della Confederazione è diminuita nello stesso periodo dal 9 al 7,8 per cento.

**Figura 31 Evoluzione delle spese per agricoltura e alimentazione**



Fonte: Consuntivo della Confederazione

Dal 2000, le principali spese a sostegno dell'agricoltura sono stabilite dal Parlamento e suddivise in tre limiti di spesa della durata di quattro anni. Nella tabella riprodotta qui di seguito sono indicati gli importi per i periodi 2000-2003 e 2004-2007 come pure quelli previsti dal Consiglio federale per gli anni 2008-2011.

**Tabella 26 Evoluzione dei tre limiti di spesa (in milioni di franchi)**

	2000 - 03	2004 - 07	<b>2008 - 11</b>
Decisione del Parlamento, decisione del Consiglio federale	14 029	14 092	<b>13 458</b>
Uscite effettive / approvate	13 794	13 485	
Sostegno del mercato	3 520	2 623	<b>1 488</b>
Pagamenti diretti	9 336	10 061	<b>11 251</b>
Miglioramento delle basi di produzione	938	801	<b>719</b>

Fonti: DFF, UFAG

I due programmi di sgravio (PS 03 e PS 04) hanno comportato per l'agricoltura una riduzione delle risorse di 544 milioni di franchi. Ulteriori riduzioni dei limiti di spesa sono dovute al blocco dei crediti e alla compensazione per rubriche che esulano dal limite di spesa (in part. legge sul cioccolato). Le risorse risultano pertanto inferiori rispetto ai mezzi finanziari stanziati dal Parlamento nel quadro della Politica agricola 2007. I limiti di spesa per il periodo 2008-2011 sono stati fissati complessivamente a 13 458 milioni di franchi. I mezzi finanziari supplementari di 20 milioni di franchi

all'anno necessari per coprire gli assegni famigliari in agricoltura esulano da questi limiti di spesa. Questi valori di riferimento della politica finanziaria sono stati tenuti in considerazione nella pianificazione finanziaria per gli anni 2008 e 2009.

Rispetto al limite di spesa attuale, i mezzi finanziari previsti per il sostegno del mercato saranno ridotti di oltre 1,1 miliardi di franchi. Dopo il notevole trasferimento di mezzi previsto nel 2009, le uscite annue per il sostegno del mercato ammonteranno ancora a circa 300 milioni di franchi. I mezzi finanziari trasferiti sulla voce pagamenti diretti saranno utilizzati prevalentemente per finanziare il contributo unitario per UBGFG e l'aumento del contributo supplementare per i terreni coltivati aperti. Il limite di spesa per i pagamenti diretti passa pertanto a 11,25 miliardi di franchi. L'importo disponibile negli anni 2008-2011 per migliorare le basi di produzione ammonta a 719 milioni di franchi.

## **1.7 Ripercussioni**

Le ripercussioni previste in relazione alla strategia proposta sono presentate in un breve sommario. Il numero 8 fornisce una spiegazione più dettagliata delle ripercussioni relative ai diversi settori di provvedimenti e una valutazione della PA 2011 dal profilo della sostenibilità.

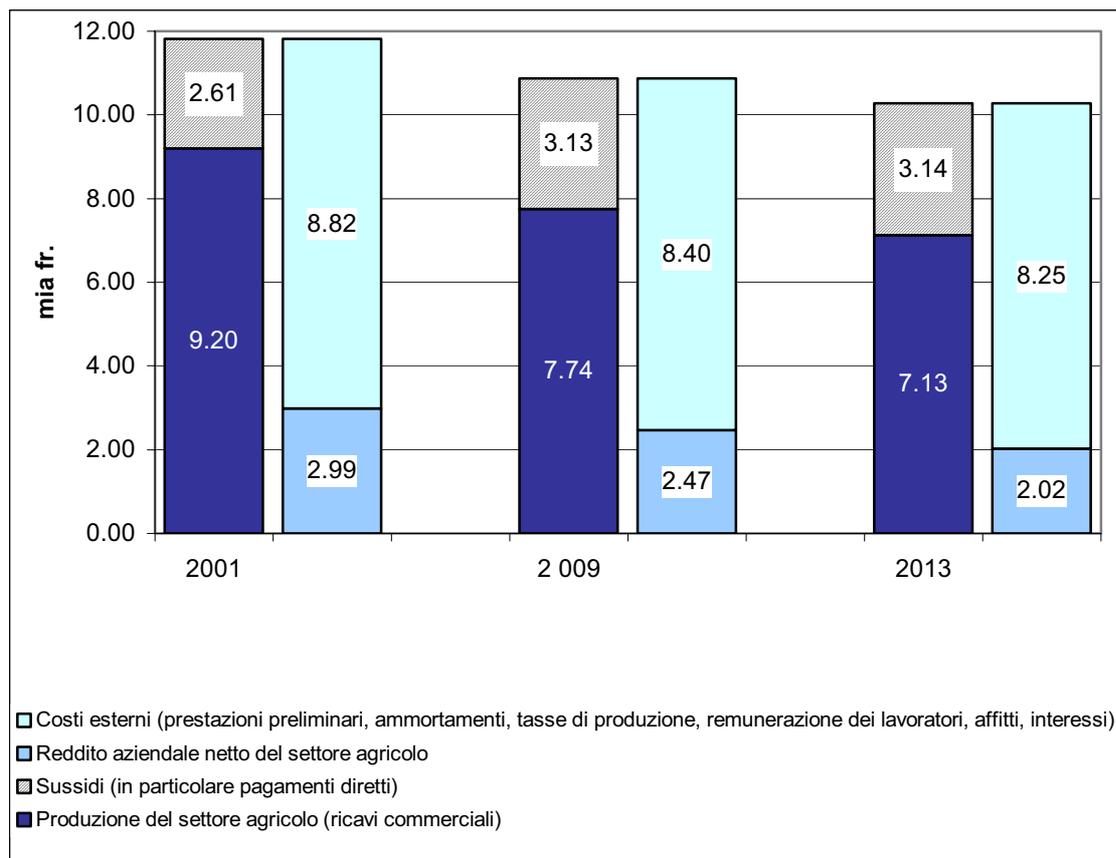
### **1.7.1 Concretizzazione del mandato costituzionale**

I provvedimenti proposti nel quadro della Politica agricola 2011 non comprometteranno il raggiungimento degli obiettivi costituzionali. I primi modelli matematici provvisori sviluppati dalla Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole (Agroscope FAT) di Tänikon mostrano che la realizzazione della PA 2011 consente di continuare a fornire prestazioni nell'interesse della collettività con un'agricoltura produttiva. Secondo tali calcoli, dovrebbero essere garantite anche l'utilizzazione globale delle superfici agricole e la cura del paesaggio colturale. L'estensione delle superfici di compensazione ecologica aumenterà inoltre il contributo dell'agricoltura alla conservazione delle risorse naturali. Le proposte volte a incrementare il valore aggiunto nelle aree rurali e l'indennizzo delle difficoltà di produzione mediante pagamenti diretti permettono all'agricoltura di continuare a fornire un contributo determinante alla decentralizzazione degli insediamenti nel Paese.

### **1.7.2 Evoluzione del reddito netto aziendale dell'agricoltura**

La stazione di ricerche Agroscope FAT di Tänikon e l'Istituto di economia agraria (IEA) del Politecnico federale di Zurigo stanno effettuando calcoli al fine di pronosticare le ripercussioni della PA 2011 sul conto economico dell'agricoltura e l'evoluzione del reddito dell'agricoltura. Qui di seguito sono illustrati i risultati provvisori (figura 32). Il valore della produzione diminuisce da 9,2 nel 2001 a 7,7 miliardi di franchi nel 2009 (-15,9%). Una parte di queste perdite è assorbita dalla riduzione dei costi esterni del 4,8 per cento. Considerate le risorse trasferite dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti, si ottiene una flessione del reddito netto aziendale di circa 520 milioni di franchi (-17,4%).

**Figura 32 Pronostici per il conto economico dell'agricoltura**



Fonte: Pronostici Agroscope FAT Tänikon e IEA del Politecnico federale di Zurigo (provvisori, stato: luglio 2005)

La pressione economica sul settore agricolo rimane dunque elevata. Il reddito netto aziendale diminuisce annualmente del 2,4 per cento. Se il numero di aziende diminuirà allo stesso ritmo, il reddito per azienda rimarrà costante a livello nominale. Affinché il potere d'acquisto dei redditi aziendali possa rimanere stabile, i mutamenti strutturali nel periodo 2001-2009 devono raggiungere almeno il 3,2 per cento all'anno<sup>61</sup>.

### 1.7.3 Applicazione accordi OMC

Le decisioni scaturite dalla tornata negoziale dell'OMC di Doha esplicheranno appieno i propri effetti presumibilmente nel 2013. Partendo dal presupposto di una riduzione dei dazi doganali secondo la formula Harbinson<sup>62</sup>, il valore della produzione diminuisce da 7,7 miliardi di franchi nel 2009 a 7,1 miliardi di franchi nel 2013. Parallelamente, il reddito netto aziendale dell'agricoltura diminuisce di ulteriori 450 milioni

<sup>61</sup> La base è costituita dal rincaro secondo l'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Per gli anni 2001-2004 sono stati utilizzati valori effettivi, per gli anni 2005 e 2006 le stime dell'UST e per gli anni 2007-2009 i valori contenuti nelle istruzioni del Consiglio federale del 4 marzo 2005 per il piano finanziario 2007-2009. Il rincaro medio dell'1,1 per cento che ne risulta per il periodo 2001-2009 è stato ridotto secondo la quota delle spese di alloggio degli agricoltori (15,7%). È stato così ottenuto un rincaro medio dello 0,9 per cento tra il 2001 e il 2009.

<sup>62</sup> Formula di riduzione dei dazi secondo cui tutte le posizioni vengono ripartite in tre fasce in ragione della loro entità (fascia 1: dazi >90%; fascia 2: dazi 15-90%; fascia 3: dazi <15%) e i dazi doganali vengono ridotti per fascia secondo una formula dell'Uruguay Round, in cui lo smantellamento è più netto nelle fasce con dazi più elevati (fascia 1: almeno -45%, in media -60%; fascia 2: almeno -35%, in media -50%; fascia 3: almeno -25%, in media -40%). Cfr. n. 1.3.1.2.2.

di franchi, raggiungendo circa 2 miliardi di franchi. Queste perdite superano nettamente quelle dell'Uruguay Round, le quali erano state compensate per metà con nuovi pagamenti diretti. Allo stato attuale dei negoziati, si devono calcolare perdite più elevate.

La strategia proposta consente di adempiere gli impegni in materia di smantellamento dei dazi, previsti dalla tornata negoziale dell'OMC di Doha nell'ambito dei sussidi alle esportazioni e del sostegno del mercato. Essa ripartisce su un periodo più lungo la flessione del reddito dovuta agli impegni assunti nell'ambito dell'OMC. Le cifre illustrate nella figura 32 indicano che la fase di adeguamenti prevista per il 2009 consentirà di avvicinare notevolmente il valore della produzione agricola e il reddito netto aziendale ai livelli che si presume assumeranno dopo la realizzazione degli impegni assunti nell'ambito dell'OMC. Le perdite dopo il 2009 saranno da ascrivere quasi esclusivamente alla riduzione della protezione alla frontiera. La flessione dei redditi dopo il 2009 non potrà essere assorbita interamente dal ritmo attuale al quale avvengono i cambiamenti strutturali.

#### 1.7.4 Costi dell'agricoltura

La riforma della politica agricola consente di ridurre i costi macroeconomici dell'agricoltura. Il periodo 2001-2009 comprende le ripercussioni delle precedenti fasi di riforma e della PA 2011. Partendo dal presupposto che la flessione dei prezzi alla produzione ricadrà integralmente sui consumatori<sup>63</sup>, le spese di questi ultimi diminuiranno per un totale di circa 860 milioni di franchi all'anno. La somma delle risorse investite dalla Confederazione diminuisce di 140 milioni di franchi.

**Tabella 27 Ripercussioni finanziarie della riforma della politica agricola sull'agricoltura, le finanze federali e i consumatori**

	Variazione dal 2001 al 2009 mio. fr.
a. Produzione agricola <sup>1</sup>	- 1 460
b. Spese per produzione e smercio	- 600
c. Spese dei consumatori (a – b)	- 860
d. Pagamenti diretti e miglioramento delle basi di produzione	+ 460
Pagamenti diretti	+560
Miglioramento delle basi di produzione	-100
e. Uscite della Confederazione (b + d)	- 140
f. Costi macroeconomici dell'agricoltura	-1 000
Costi esterni <sup>2</sup>	-420
Remunerazione lavoro di famigliari e capitale proprio	-520
Uscite della Confederazione senza effetto sul reddito	-60

<sup>1</sup> Flessione dei ricavi, compresa la riduzione delle uscite della Confederazione per produzione e smercio, senza i foraggi prodotti internamente all'azienda

<sup>2</sup> Senza i foraggi prodotti internamente all'azienda

Fonte: UFAG, Agroscope FAT Tänikon, IEA Politecnico di Zurigo

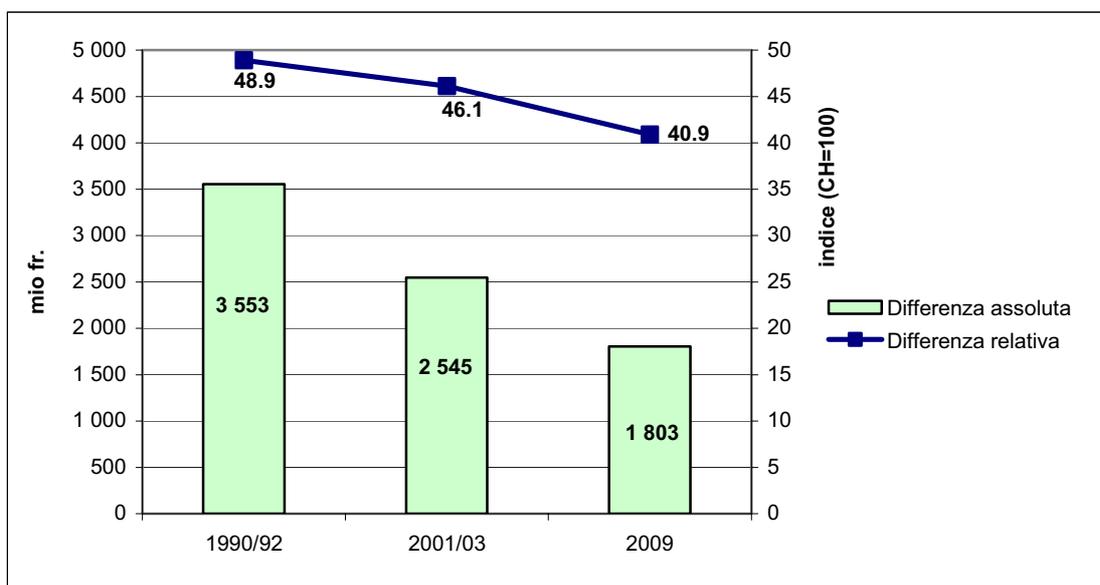
<sup>63</sup> Finora si è potuto osservare che le riduzioni dei prezzi al produttore sono ricadute soltanto parzialmente sui consumatori (figura 3).

Poiché le prestazioni dell'agricoltura a favore della società aumentano malgrado i costi dell'agricoltura siano nettamente inferiori, la riforma della politica agricola migliora nettamente l'efficienza del settore primario.

### 1.7.5 Evoluzione delle differenze di prezzo al produttore rispetto all'UE

La riduzione del sostegno interno al mercato e della protezione alla frontiera determinano un ulteriore ravvicinamento dei prezzi alla produzione in Svizzera a quelli dell'UE. Secondo le prime valutazioni effettuate, la differenza tra il valore della produzione a prezzi svizzeri e quello a prezzi UE si ridurrà, nel periodo 2001/03-2009, da 2,5 a 1,8 miliardi (-29%). La differenza relativa rispetto ai prezzi svizzeri diminuisce dunque dal 46 al 40 per cento (figura 33).

**Figura 33** Evoluzione delle differenze di prezzo con l'UE



Fonte: UFAG, UST, SBV, BNS

L'ulteriore smantellamento della protezione alla frontiera conformemente alle esigenze dell'OMC ridurrà ulteriormente lo scarto entro il 2013. Una differenza persisterà tuttavia anche dopo l'attuazione integrale degli impegni assunti nell'ambito dell'OMC.

### 1.8 Prospettive dopo la realizzazione della PA 2011

L'articolo costituzionale sull'agricoltura rimane il punto di riferimento per quanto concerne gli ulteriori sviluppi della politica agricola dopo la PA 2011. Rimangono validi anche il principio dello sviluppo socialmente sostenibile dell'agricoltura e le Linee direttrici per l'economia agricola svizzera. Le sfide che si pongono all'agricoltura svizzera saranno presumibilmente di natura non economica. Le condizioni quadro devono essere rielaborate in modo che l'agricoltura possa fornire prestazioni d'interesse generale anche con una maggiore apertura dei mercati.

Dopo l'entrata in vigore della PA 2011, la liberalizzazione dei mercati proseguirà, poiché occorre mettere in atto i risultati scaturiti dall'attuale tornata negoziale dell'OMC. Un secondo elemento determinante per l'evoluzione della protezione alla frontiera in relazione ai prodotti agricoli sarà costituito dagli accordi di libero scam-

bio, che sono conclusi con una frequenza sempre maggiore tra i diversi spazi economici a livello mondiale. Il coinvolgimento della Svizzera si fa più pressante quanto più l'UE, in particolare, conclude siffatti accordi con Stati terzi. Questo è l'unico modo di offrire ai settori economici orientati all'esportazione pari opportunità per quanto concerne l'accesso al mercato di Stati terzi. Quale controparte per un miglior accesso al mercato, per esempio per il settore svizzero delle prestazioni, potrebbero essere rivendicate concessioni nel settore agricolo. Se tali accordi vengono conclusi, vi è da aspettarsi che la pressione sul livello dei prezzi alla produzione continui ad aumentare.

Analogamente ai provvedimenti adottati dall'UE e da altri Paesi, la Svizzera intende accordare entro il 2008 al gruppo dei 49 Paesi in sviluppo più poveri il libero accesso per tutti i suoi prodotti agricoli. Anche questa apertura unilaterale delle frontiere, motivata dalla politica di sviluppo, comporterà un aumento delle importazioni la cui portata è tuttavia difficile da valutare.

Anche nei rapporti con l'Unione europea, il partner commerciale più importante della Svizzera, è prevedibile un'ulteriore apertura delle frontiere nel corso dei prossimi anni. In tal senso, esistono diverse alternative:

- La cosiddetta clausola evolutiva dell'accordo agricolo Svizzera-UE prevede un'ulteriore apertura reciproca delle frontiere per settori specifici (analogamente all'accordo Svizzera-UE sul formaggio). Questo presuppone che i settori interessati formulino corrispondenti strategie per l'esportazione e le condizioni per smerciare con successo i propri prodotti nell'UE. A medio termine, si pensa in particolare a una liberalizzazione reciproca dell'accesso al mercato per il latte fresco e altri latticini. Anche per altri prodotti, quali determinate specialità a base di carne, un'apertura reciproca dei mercati andrebbe ulteriormente a beneficio dell'agricoltura. Se da un lato ciò comporterebbe una riduzione dei prezzi interni, dall'altro le economie di scala in crescita – in particolare anche a livello dell'industria agroalimentare – rendono sostenibile e persino auspicabile tale liberalizzazione. Un'apertura graduale delle frontiere offre all'agricoltura e alla trasformazione il vantaggio di un ravvicinamento controllato al livello dei prezzi dell'UE, evitando in tal modo un adeguamento troppo brutale, e parallelamente dà la possibilità di ottenere nuove quote di mercato all'estero. Lo svantaggio di questa opzione consiste nel fatto che i costi rimangono elevati.
- Un accordo di libero scambio con l'UE concernente tutti i prodotti agricoli accelererebbe la dinamica nel commercio di prodotti agricoli e aumenterebbe notevolmente la pressione sulle strutture di produzione a tutti i livelli. Risulterebbe invece attenuata la problematica del turismo degli acquisti e potrebbero essere incrementate le esportazioni di prodotti finiti senza che siano compensati gli svantaggi a livello di materie prime. Per l'agricoltura, un accordo di libero scambio significherebbe una flessione generale dei prezzi al produttore sui livelli UE. Un bonus per i prodotti di provenienza svizzera sarebbe ipotizzabile soltanto per determinati prodotti. I prezzi per le prestazioni preliminari e i fattori di produzione rimarranno fermi, presumibilmente, sui livelli attuali, ad eccezione dei foraggi. Una soluzione del genere sarebbe sensata soltanto se, parallelamente, venissero operati sforzi significativi a favore di un'armonizzazione generale dei costi. Tuttavia, per alcuni tipi di costi un adeguamento integrale non è realistico, in particolare per quelli in cui la componente salariale è determinante. Sono comunque prevedibili perdite di valore aggiunto. Al fine di garantire l'adempimento del mandato costituzionale e una transizione social-

mente sostenibile, si renderebbero necessari pagamenti compensatori decrescenti.

- L'obiettivo a lungo termine dell'adesione all'UE perseguito dal Consiglio federale comporterebbe per l'agricoltura svizzera - così come si presenta oggi - molteplici sfide supplementari rispetto all'opzione del libero scambio di prodotti agricoli. Ne indichiamo qui di seguito alcune in forma riassuntiva.
  - Se la Svizzera aderisse all'UE, dovrebbe, come nel caso di un accordo di libero scambio, adottare la protezione alla frontiera più bassa dell'UE e tendente a diminuire in ragione degli accordi in seno all'OMC. Rispetto allo scenario del libero scambio di prodotti agricoli, determinati prodotti agricoli di origine extraeuropea farebbero una maggiore concorrenza ai prodotti svizzeri.
  - D'altro canto, si può prevedere che la soppressione dei controlli alla frontiera per tutte le merci e l'armonizzazione di tutte le prescrizioni relative ai prodotti comporteranno una diminuzione dei prezzi sul piano delle prestazioni preliminari dell'agricoltura. Inoltre, i costi per i foraggi vitaminizzati diminuirebbero fino al 50 per cento circa grazie alla soppressione dei dazi doganali. In tal modo, potrebbero essere parzialmente assorbite le perdite a livello dei ricavi e la produzione animale in particolare diventerebbe più competitiva. Non vi è tuttavia da aspettarsi che il problema dei costi per le prestazioni preliminari sia risolto. In particolare, i salari non raggiungeranno i livelli UE né a breve né a medio termine.
  - A causa della pressione economica, i mezzi di produzione dovrebbero poter essere impiegati in modo più efficiente. Per quanto concerne i costi strutturali, si prevede che saranno impiegati meno lavoratori, che le capacità delle macchine saranno sfruttate appieno e che si trovino soluzioni più economiche per gli edifici.
  - Un'adesione all'UE richiede inoltre una ripresa della politica agricola comune, compreso un ridimensionamento del livello di sostegno compresi i pagamenti diretti. Le perdite per quanto concerne il reddito sarebbero dunque più elevate che con un accordo di libero scambio. La flessione del reddito potrebbe essere ridotta mediante l'adozione di tutti i provvedimenti autonomi ancora ammessi e il sostegno decrescente degli adeguamenti, ripartito su un periodo di transizione sufficientemente lungo. Nonostante tutto, l'agricoltura svizzera sarebbe in grado di sostenere le conseguenze di un'adesione all'UE soltanto a lungo termine.

Per tutte le soluzioni ipotizzabili, compresa quella della "via solitaria", vale il principio secondo il quale l'entità dei guadagni in termini di benessere è subordinata alla misura in cui i minori prezzi alla produzione si riverseranno sui consumatori. Occorre considerare che la quota dell'agricoltura su un franco speso dai consumatori per prodotti alimentari si aggira attualmente attorno al 20 per cento. Anche nel caso di un'apertura totale del mercato, in cui i prezzi per i prodotti agricoli importati e locali crollerebbero al livello dell'UE, e qualora tale riduzione possa essere interamente riversata sui consumatori, i prezzi al consumo diminuirebbero soltanto del 10 per cento circa. Per ottenere effetti più incisivi occorrerebbe intraprendere sforzi notevoli

per quanto concerne la trasformazione e il commercio (cfr. n. 7.1.3). In Austria, per esempio, dopo l'apertura totale del mercato dovuta all'adesione nel 1995, i prezzi alla produzione sono diminuiti del 20 per cento rispetto all'anno precedente, mentre l'indice dei prezzi al consumo nel comparto "Alimentazione e bevande" è diminuito di 0,7 punti percentuali, per poi continuare a salire in modo costante e netto negli anni successivi.

## **2 Parte speciale 1: Legge sull'agricoltura**

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

#### **2.1.1 Disposizioni economiche generali**

##### **2.1.1.1 Panoramica**

La costituzione di valore aggiunto nelle aziende agricole è un obiettivo strategico della politica agricola. In un contesto di accresciuta concorrenza a livello internazionale, è necessario mettere meglio in valore la qualità dei prodotti svizzeri. La Confederazione sostiene dunque le strategie di differenziazione, di diversificazione, di assicurazione della qualità e di promozione dello smercio dei produttori e dei loro partner del settore agroalimentare.

Nelle sue disposizioni economiche generali, la legge sull'agricoltura (LAgr) prevede numerosi strumenti per sostenere la costituzione di valore aggiunto nelle aziende agricole. Gli articoli 14-16 LAgr offrono ai produttori e ai loro partner del settore agroalimentare la possibilità di differenziare i loro prodotti rispetto ai prodotti standard grazie a segni di qualità definiti e protetti nel diritto pubblico. A tutt'oggi, la differenziazione dei prodotti in base ai procedimenti di fabbricazione (agricoltura biologica) e in base alla qualità legata all'origine (DOP-IGP) sono state concretate da ordinanze del Consiglio federale. La Confederazione si impegna a livello internazionale per favorire il riconoscimento e il commercio dei prodotti ottenuti da agricoltura biologica. Nel settore delle denominazioni d'origine, essa attua una politica attiva di difesa delle indicazioni geografiche. Sono in corso discussioni con l'Unione europea per il riconoscimento reciproco dei registri DOP-IGP. La Confederazione è inoltre attiva a livello di OMC per fare progredire l'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio (Accordo ADPIC). In questo contesto, chiede di estendere il livello di protezione accordato sinora ai vini e ai liquori all'insieme dei prodotti.

Le organizzazioni di categoria e le organizzazioni di produttori sono piattaforme di discussione, di negoziazione e di coordinamento tra i partner del settore agroalimentare dove possono essere discussi gli orientamenti strategici relativi al posizionamento dei prodotti. Queste strutture offrono ai produttori la possibilità di partecipare alle decisioni collettive concernenti il marketing-mix dei prodotti e talune regole di funzionamento dei mercati. La Confederazione può rendere obbligatorie talune decisioni delle organizzazioni di categoria e delle organizzazioni di produttori, al fine di lottare contro gli approfittatori e permettere l'azione collettiva (articoli 8 e 9 LAgr). La pubblicazione di prezzi indicativi è parimenti autorizzata a determinate condizioni (art. 8a LAgr). Tali strumenti, mediante i quali la Confederazione appoggia gli operatori in maniera sussidiaria, rafforzano la posizione dei produttori nella definizione dei prodotti e nei negoziati commerciali. Di fronte al problema della struttura poco equilibrata dei mercati, anche la politica della concorrenza è sollecitata per lottare contro le pratiche abusive dei grandi distributori che approfittano della loro posizione dominante.

La Confederazione incoraggia la promozione dello smercio, partecipando al finanziamento delle spese di comunicazione e di ricerche dei mercati (art. 12 LAgr). An-

che i progetti regionali possono beneficiarne. Essa sostiene così un elemento importante del marketing-mix. Infine, la Confederazione può incoraggiare gli sforzi delle categorie nell'ambito dell'assicurazione della qualità (art. 11 LAgr).

L'insieme di questi strumenti viene a sostenere le attività collettive dei produttori e dei loro partner. Gli studi sui consumi, che l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) svolge a scadenze regolari in Svizzera, mostrano che i consumatori sono sensibili al prezzo, ma che attribuiscono anche un'enorme importanza ai prodotti che conoscono e di cui si fidano<sup>64</sup>. Gli interventi di miglioramento della qualità dei prodotti, in particolare le esigenze di rintracciabilità e di certificazione, generano questa fiducia, aumentando la diversità dell'offerta per i consumatori. L'agricoltura svizzera può anche acquisire parti di mercato all'estero, in particolare nel segmento qualitativo.

### **2.1.1.2 Sostegno alle organizzazioni di categoria e alle Organizzazioni di produttori, assicurazione della qualità e promozione dello smercio**

#### **2.1.1.2.1 Situazione iniziale**

##### *Sostegno alle organizzazioni di categoria e alle organizzazioni di produttori*

Gli articoli 8 e 9 LAgr consentono al Consiglio federale di sostenere le misure di solidarietà prese da organizzazioni di categoria e da organizzazioni di produttori negli ambiti della qualità, della promozione dello smercio e dell'adeguamento della produzione e dell'offerta alle esigenze del mercato.

Secondo questa base legale e a determinate condizioni, il Consiglio federale può obbligare imprese che non sono membri di un'organizzazione di categoria o di un'organizzazione di produttori a rispettare le misure prese da questa organizzazione nei tre ambiti summenzionati. Si parla allora di "estensione delle misure di solidarietà". Questo intervento del Consiglio federale permette di lottare contro gli "approfittatori" che beneficiano delle misure collettive senza applicarle o senza sostenerne i costi. L'articolo 7 LAgr chiede, in effetti, che la Confederazione stabilisca le condizioni quadro per la produzione e lo smercio dei prodotti agricoli in modo da consentire all'agricoltura di conseguire il più elevato valore aggiunto possibile dalla vendita dei prodotti. In simili circostanze, è fondamentale che gli sforzi della maggioranza delle aziende di una categoria o di un settore per posizionare e promuovere meglio il loro prodotto non siano rimessi in questione da una minoranza di imprese che assumono un comportamento opportunistico di "passeggeri clandestini". L'intervento del Consiglio federale consente e rafforza l'azione collettiva dei produttori e dei loro partner<sup>65</sup>. A tutt'oggi, tre organizzazioni di produttori e quattro organizzazioni di categoria beneficiano di una decisione d'estensione del Consiglio federale, per una durata limitata di due anni. Il Consiglio federale può rinnovare un'estensione al termine di una nuova valutazione.

Le esperienze fatte dal 2001 sono complessivamente positive. La coesione delle categorie sostenute dal Consiglio federale si è trovata rafforzata grazie all'efficace so-

<sup>64</sup> DemoSCOPE (2004): Leistungs- und Kommunikationsbedingte Vor- und Nachteile von schweizerischen Landwirtschaftsprodukten, 4. Welle (2004),

<sup>65</sup> Fischbacher U., Gächter S., Fehr E. (2001): „Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment“, Elsevier, Economics Letters 71, 397-404.

luzione del problema dei passeggeri clandestini. Le organizzazioni devono tuttavia fare i conti con le possibilità di ricorso offerte alle imprese che rifiutano di sottomettersi alle misure collettive. È pertanto possibile, nel caso di queste imprese, che l'imposizione delle misure di solidarietà avvenga con un certo ritardo. L'organizzazione di categoria Emmentaler Switzerland, in particolare, è stata confrontata a tale problema.

Il miglioramento di questo strumento non necessita di modifiche della LAgr. L'ordinanza sulle organizzazioni di categoria e le organizzazioni di produttori (OIOP), che definisce le modalità d'applicazione, è adeguata a scadenze regolari per tenere conto della realtà sul campo e degli ultimi sviluppi giuridici.

L'articolo 8a, introdotto nel quadro della PA 2007, consente alle organizzazioni di categoria e alle organizzazioni di produttori di pubblicare, a determinate condizioni, prezzi indicativi. Tale strumento viene altresì a sostenere il dialogo tra partner in seno alle categorie. Rafforza anche il potere dei produttori nei negoziati relativi allo smercio grazie a una migliore informazione sull'evoluzione dei mercati. Di per sé, l'introduzione dell'articolo 8a non ha costituito una rivoluzione: è venuta a chiarire pratiche correnti nel settore agricolo, in particolare riguardo al diritto della concorrenza. Non sono necessari adeguamenti nel quadro della PA 2011.

### *Assicurazione della qualità*

Negli ultimi anni, la sicurezza dei prodotti ha assunto un'importanza sempre maggiore. Anche l'agricoltura e i livelli situati a monte e a valle devono prestare sempre maggiore attenzione all'assicurazione della qualità. La Confederazione deve orientare le condizioni quadro in modo che gli attori sul mercato possano adempiere i loro compiti negli ambiti dell'assicurazione della qualità, del controllo autonomo e della garanzia della trasparenza del processo produttivo. Nel quadro della PA 2007 sono state perciò semplificate le modalità di finanziamento nell'articolo 11 LAgr. Nel 2003 sono state inviate in consultazione le disposizioni esecutive del riveduto articolo 11 LAgr. I seguenti principi sono stati recepiti:

- la Confederazione deve sostenere soltanto servizi di assicurazione della qualità gestiti su scala nazionale. Vengono considerati progetti comuni di persone giuridiche e/o fisiche. L'assicurazione della qualità delle singole aziende rimane in ogni caso affare dell'economia privata. Nel quadro dei crediti autorizzati, la Confederazione deve potere partecipare ai costi computabili fino a una quota di un terzo al massimo;
- gli aiuti finanziari devono essere trasferiti dai mezzi preventivati per i singoli settori di produzione per il finanziamento di misure di sostegno del mercato (ad es. azioni di immagazzinamento e di vendita a prezzo ridotto per la carne o misure di valorizzazione del concentrato di frutta per sidro). Devono essere configurati in base al principio della neutralità dei costi;
- i richiedenti devono soddisfare le premesse concernenti la rappresentatività e la procedura decisionale ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LAgr. Le esigenze riguardanti le decisioni corrispondono a quelle che devono soddisfare le organizzazioni di categoria o le organizzazioni di produttori quando presentano una domanda di estensione delle loro misure;

- non è imperativamente necessario che un sistema di assicurazione della qualità sia applicato in modo integrale (ad esempio nel quadro di un'obbligatorietà generale), ma almeno due terzi del volume del mercato devono esservi sottoposti ai corrispondenti livelli. L'organizzazione richiedente fornisce le prove necessarie.

Finora il Consiglio federale non ha approvato questa ordinanza poiché, nella pratica, per le varie categorie si è rivelato difficile soddisfare le premesse descritte. Occorre quindi chiedersi se i criteri per l'applicazione dell'articolo 11 LAgr debbano essere adeguati punto per punto a livello di ordinanza.

### *Promozione dello smercio*

Le misure di promozione dello smercio sostenute dalla Confederazione stanno avendo effetto. Nonostante le sempre maggiori differenze dei prezzi al consumo rispetto ai Paesi limitrofi e la crescente concorrenza dell'importazione, è stato possibile mantenere e in parte aumentare la preferenza e l'interesse all'acquisto di prodotti svizzeri da parte dei consumatori. Con il sostegno dell'aiuto finanziario a livello federale, si sviluppa una presenza percepibile dell'agricoltura svizzera sul mercato. Il marchio di garanzia "Suisse Garantie" ha ripercussioni positive.

Quanto alle esportazioni, l'immagine dei prodotti svizzeri – in particolare del formaggio – è stata mantenuta ad alto livello. Le esportazioni di formaggio hanno per contro sofferto della sfavorevole evoluzione dei prezzi dei prodotti svizzeri e, pertanto, dell'aumento della concorrenza di altri Paesi. Questi sviluppi non hanno potuto essere totalmente compensati dalle attività di comunicazione, in parte cofinanziate dalla Confederazione; le cifre più recenti concernenti le esportazioni mostrano di nuovo una tendenza al rialzo. Anche per quanto riguarda le esportazioni di vino, le cifre più recenti inducono all'ottimismo. Sebbene permangano a un livello esiguo, vi è stato un netto incremento. Come menzionato, le cifre relative alle esportazioni sono però il risultato dell'intero marketing-mix, nel quale la comunicazione cofinanziata dalla Confederazione rappresenta soltanto un elemento.

Nel mercato viepiù liberalizzato, le misure di promozione dello smercio sono di cruciale importanza. Possono esercitare un effetto di leva per generare maggiore valore aggiunto e non costituiscono un problema dal profilo del diritto dell'OMC. Non bisogna perciò stupirsi se a livello mondiale quasi tutti i Paesi industrializzati promuovono finanziariamente il marketing agricolo. Anche l'UE dispone di adeguati strumenti promozionali<sup>66</sup>, che fra l'altro coprono esplicitamente anche il mercato svizzero. In tali condizioni, la Svizzera deve perciò poter contare su efficienti strumenti di promozione dello smercio.

Determinante per il successo del marketing agricolo è un marketing-mix equilibrato, tagliato su misura per il mercato target e applicato in modo professionale. La gestione dei prodotti, dell'assortimento e della qualità, la configurazione dei prezzi, la distribuzione e la comunicazione vanno impiegati in maniera coordinata.

La promozione dello smercio ai sensi dell'articolo 12 della legge sull'agricoltura riguarda, rispetto all'intero spettro del marketing, soltanto i provvedimenti di comuni-

<sup>66</sup> Regolamento (CE) n. 2826/2000 del Consiglio, del 19 dicembre 2000, relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e regolamento (CE) n. 2702/1999 del Consiglio, del 14 dicembre 1999, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli nei paesi terzi.

cazione e in parte le ricerche di mercato (inclusi i controlli dell'efficacia). In effetti, la Confederazione non vuole intromettersi nei rapporti concorrenziali intrasettoriali, per non generare distorsioni della concorrenza. L'approccio scelto, ossia la comunicazione congiunta, fa sì che per lo più siano le organizzazioni di categoria a beneficiare di aiuti finanziari. Tuttavia, esse di regola non determinano l'intero marketing-mix, bensì svolgono soltanto comunicazione. Perciò è particolarmente importante il coordinamento con il commercio.

L'approccio sussidiario della promozione dello smercio incita le singole categorie a organizzarsi autonomamente. Esso garantisce che le misure vengano adottate in quanto gli interessati sostengono almeno la metà delle spese e devono assumere anche la responsabilità strategica e operativa del loro progetto. Dato che l'iniziativa parte dalla categoria, il marketing dei prodotti agricoli svizzeri è differente a seconda del gruppo merceologico.

Per sviluppare un'immagine comune per i prodotti svizzeri, le organizzazioni agricole hanno introdotto il marchio di garanzia "Suisse Garantie". Sulla scia della progressiva eliminazione della protezione doganale, da prevedere nel quadro del ciclo di Doha e delle relazioni bilaterali con l'UE, si tratta quindi di posizionare ancora più chiaramente i prodotti svizzeri rispetto alle derrate alimentari importate. Anche all'estero è ragionevole uniformarne la presenza: a tale scopo è necessario creare un'identità chiara e forte e, più in generale, concentrare le forze nella comunicazione.

Contrariamente ai Paesi limitrofi, la Svizzera non dispone di un'organizzazione centrale di marketing che assuma la responsabilità della presenza comune dei prodotti indigeni. Prendendo a esempio l'Austria<sup>67</sup> o la Germania<sup>68</sup> è possibile mostrare come una tale organizzazione può contribuire alla concentrazione degli sforzi di marketing.

Un ulteriore aspetto da considerare nel quadro della revisione degli strumenti di promozione dello smercio sono i noti problemi di base della pubblicità congiunta<sup>69</sup>, da ricondurre ai differenti interessi degli attori in causa. La pubblicità per prodotti agricoli svizzeri crea vari problemi di cooperazione verticale (in seno alle categorie) e orizzontale (tra aziende del medesimo livello). La disponibilità a cooperare è tendenzialmente alta se gli offerenti sono numerosi e non si fanno concorrenza con gli stessi prodotti sui medesimi mercati. Questa constatazione vale per quasi tutte le imprese del settore agroalimentare. Laddove però solo poche imprese intendono commercializzare questi prodotti nei medesimi mercati, esse mostrano poco interesse a collaborare. Si interessano piuttosto a investire nella propria comunicazione di marketing che non in progetti congiunti nel quadro di campagne di categoria.

È evidente che sono soprattutto le grandi aziende dell'industria alimentare a criticare la promozione dello smercio nel settore agricolo perché ritengono che favorisca in modo sproporzionato i concorrenti più deboli. L'industria alimentare preferirebbe investire questi mezzi nello sviluppo del proprio mercato e dei propri marchi. Questo fenomeno è intrinseco al sistema.

<sup>67</sup> [www.ama.at](http://www.ama.at)

<sup>68</sup> [www.cma.de](http://www.cma.de)

<sup>69</sup> cfr. Strecker, Reichert, Pottebaum (1996): Marketing in der Agrar- und Ernährungswirtschaft

*Coordinamento con altri strumenti federali nei settori della promozione dell'esportazione e della pubblicità per i prodotti nazionali*

La politica di promozione dell'esportazione della Svizzera e la promozione dello smercio nel settore agricolo sono complementari. Quest'ultima, che sostiene la comunicazione di marketing, può essere utilizzata in maniera efficace solamente se i prodotti sono distribuiti sui mercati d'esportazione. In questo senso, gli strumenti della promozione dell'esportazione servono principalmente a superare le soglie di ingresso al mercato, mentre la promozione dello smercio mira a creare, successivamente, le condizioni favorevoli alla vendita dei prodotti. La collaborazione operativa tra gli strumenti del Seco per la promozione dell'esportazione e del commercio estero (OSEC, GRE – garanzia dei rischi delle esportazioni, SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investments, SIPPO – Swiss Import Promotion Programme) è stata rafforzata nell'ambito dei Business Network Switzerland. Anche gli strumenti dell'Ufficio federale dell'agricoltura, dell'Ufficio federale dell'energia e dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio verranno coinvolti nel quadro di questi sforzi di coordinamento. A livello operativo sussistono sinergie nel settore della comunicazione tra le organizzazioni di marketing nel settore agricolo e l'OSEC, in particolare per quanto riguarda le fiere. Le possibilità di collaborare sono sistematicamente verificate e sfruttate se i mercati target, i gruppi mirati e i segmenti della clientela coincidono. L'OSEC organizza ad esempio da vari anni la presentazione del settore dei prodotti biologici svizzeri alla rinomata fiera specializzata "Bio-fach" a Norimberga (Germania).

Nell'agosto 2004 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha depositato un postulato sulla promozione dell'immagine della Svizzera, che il Consiglio nazionale ha accolto il 29 settembre 2004. Il postulato invitava il Consiglio federale ad adottare un modello di promozione coordinata dell'immagine della Svizzera e a presentarlo alle Camere federali in un rapporto entro la fine del 2005. Il modello dovrà tenere conto dell'insieme degli organi sostenuti dalla Confederazione, in particolare di Svizzera Turismo, Location:Switzerland, Presenza Svizzera, OSEC e Pro Helvetia. In questo contesto è stato sottoposto ad analisi il rapporto tra queste istituzioni e la promozione dello smercio nel settore agricolo. Il 6 dicembre 2004 si è svolto un seminario con i summenzionati partecipanti e il Seco sul tema "Coordinamento tra pubblicità per i prodotti nazionali e promozione dello smercio nel settore agricolo", durante il quale è stato in generale constatato che le possibilità di collaborazione tra Svizzera Turismo e le organizzazioni "Switzerland Cheese Marketing" (SCM) e "Swiss Wine Communication" (SWC), operanti nel marketing dell'esportazione, possono essere sfruttate ancora meglio per quanto riguarda la pubblicità, in particolare nel costituire un'immagine comune. Questo coordinamento è stato nel frattempo avviato a livello operativo concordando incontri a scadenze regolari e una consultazione reciproca della pianificazione delle attività tra le organizzazioni responsabili. Anche in questo caso, una collaborazione è indicata soltanto se i mercati target, i gruppi mirati e i segmenti della clientela coincidono.

Le possibilità di collaborazione tra le organizzazioni dell'agricoltura, da una parte, e Location:Switzerland, Presenza Svizzera e Pro Helvetia, dall'altra, sono limitate a causa degli obiettivi differenti. In questo caso non è necessario un intervento supplementare.

### *Promozione dello smercio a livello regionale e sovraregionale*

Diverse indagini sui progetti sostenuti dal 1999 mostrano i punti forti e quelli deboli della promozione dello smercio a livello regionale. I tipi di progetti tradizionali, che si basavano sulla creazione di cosiddetti label regionali, si sono rivelati poco promettenti. I motivi principali sono: volumi d'offerta troppo bassi, sproporzioni tra oneri di marketing e cifra d'affari, ovvero valore aggiunto, quota di autofinanziamento troppo bassa e carente compatibilità con le strutture del commercio, in particolare dei grandi distributori. Un punto debole si è rivelato in particolare il fatto che finora i contributi cantonali a progetti regionali sono stati computati come un elemento di autofinanziamento, con il risultato che singoli progetti sono stati realizzati quasi completamente con mezzi pubblici. L'esperienza mostra che l'autofinanziamento insufficiente che ne risulta è un ostacolo per costituire strutture sostenibili e autonome.

Alcuni punti deboli della strategia di promozione sono stati eliminati dalla modifica dell'ordinanza sulla promozione dello smercio il 1° gennaio 2004, che prevede ora anche il sostegno di progetti sovraregionali di promozione di specialità regionali. Mediante una concentrazione dell'offerta, che rafforza la posizione dei produttori nei confronti del commercio, a una più efficiente fornitura di servizi ad attori regionali e a un miglioramento del rapporto fra costi e benefici, questi progetti possono contribuire a una più efficace promozione dello smercio. Le prime esperienze mostrano che i mezzi vengono impiegati in modo più efficiente e che per i prodotti regionali aumenta l'opportunità di affermarsi sul mercato grazie a simili reti.

#### **2.1.1.2.2 Modello proposto**

##### *Principi*

Per considerazioni di politica istituzionale, lo Stato dovrebbe principalmente continuare a impegnarsi laddove vengono adottate misure di promozione dello smercio congiunte. Più è forte il carattere collettivo delle misure, minore è il rischio che il cofinanziamento della Confederazione porti a distorsioni della concorrenza. Inoltre, la comunicazione collettiva con il mittente Svizzera porta a uno sgravio delle singole imprese, che possono trarre vantaggi dai messaggi di base e dall'immagine promossa congiuntamente.

Occorre creare incentivi che favoriscano maggiormente la collaborazione tra le categorie dell'intero settore agricolo, con l'obiettivo di consolidare l'immagine dei prodotti svizzeri. Il nuovo marchio di garanzia "Suisse Garantie", connesso a una dichiarazione positiva nel senso dell'articolo 16a L'Agr proposto dal Consiglio nazionale, potrebbe costituirne la base. Per un migliore coordinamento è perciò necessario promuovere in particolare provvedimenti congiunti, che coinvolgono l'intero settore agricolo.

Occorre rafforzare ancora di più il coordinamento con altre misure nel settore della promozione dei prodotti nazionali e con la promozione delle esportazioni, sempre che i mercati target e i gruppi mirati coincidano.

Nei progetti di comunicazione lanciati dalle categorie bisogna far sì che i contenuti della comunicazione siano in armonia con le altre misure dei partner di mercato e delle ditte interessate. Si dovrebbe perciò esaminare se nell'esportazione debbano approfittare della promozione dello smercio anche progetti aziendali ai quali partecipano più ditte. In tal caso, causa gli elevati interessi delle ditte esportatrici, occorrerebbe prevedere una quota di partecipazione della Confederazione ridotta rispetto alla pubblicità congiunta e pari al massimo al 20 per cento dei costi. La procedura di

consultazione offre ai partecipanti l'opportunità di esprimersi anche su tale questione. Per motivi di politica della concorrenza e di politica istituzionale, come finora la pubblicità per singole ditte o singoli marchi non riceverà alcun sostegno.

Promuovere e mantenere la professionalità dei beneficiari degli aiuti finanziari è un compito costante per quanto riguarda i progetti nazionali e regionali. L'UFAG ha stabilito le relative esigenze per la formazione dei responsabili di progetto e quando riceve le richieste esamina anche la qualità del programma di marketing. Nuove esigenze uniformi poste al controllo del marketing dovrebbero contribuire a rendere più professionale il marketing agricolo e consentire anche un certo raffronto tra i risultati dei progetti.

#### *Differenziazione della promozione dello smercio*

La collaborazione tra le singole categorie nel quadro di progetti congiunti e la realizzazione di misure coordinate dall'intero settore agricolo vanno finanziariamente privilegiate rispetto alla comunicazione di categoria.

È prevista una partecipazione finanziaria massima del 50 per cento per progetti realizzati dall'intero settore agricolo e soltanto una partecipazione di un terzo per la comunicazione di una categoria settoriale o per campagne tematiche come quelle per i prodotti biologici o i prodotti DOP-IGP. I progetti parziali regionali che fanno parte di campagne nazionali vanno sostenuti con una quota massima del 20 per cento, trattandosi di rafforzare la presentazione a livello nazionale.

I progetti coordinati concernenti l'intero settore agricolo, che devono godere di un migliore trattamento finanziario, comprendono in particolare le seguenti attività:

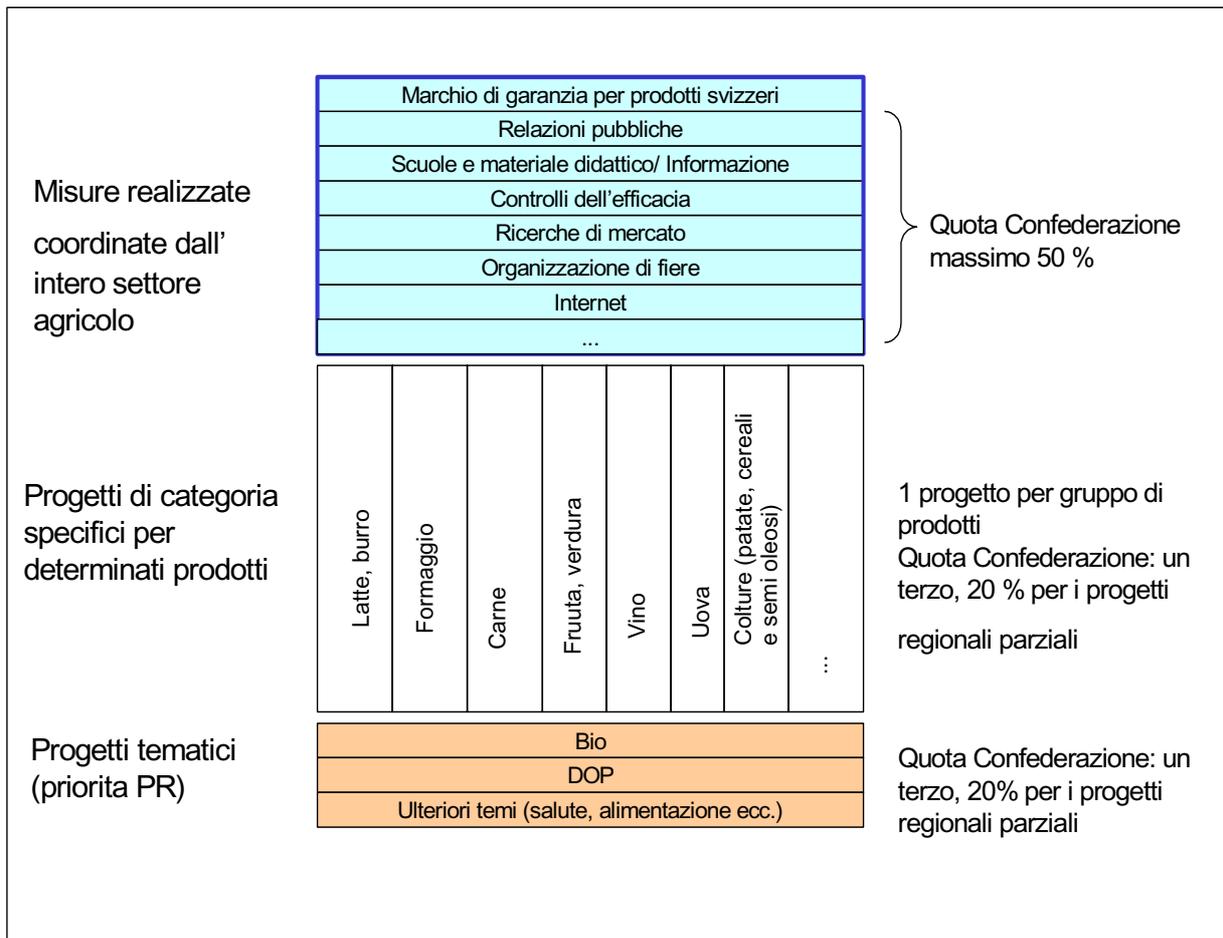
- comunicazione di marketing congiunta per prodotti agricoli svizzeri, ad esempio nel quadro di una denominazione di provenienza unitaria o di presenze congiunte a fiere;
- pubbliche relazioni per l'agricoltura svizzera;
- ricerche di mercato;
- misure di comunicazione congiunte nel settore del marketing all'estero.

Per ristrutturare i settori di attività delle singole organizzazioni di categoria e sviluppare misure congiunte, a livello di ordinanza occorre prevedere un termine transitorio di uno o due anni.

Inoltre, all'interno di un singolo settore di produzione o di mercato (ad es. formaggio o carne) si intende finanziare ora soltanto un unico progetto. Settori ristretti, che finora hanno attuato misure di comunicazione indipendentemente l'uno dall'altro, andranno riuniti (ad es. verdura, frutta e funghi, oppure prodotti della campicoltura quali cereali e patate) per poter ridurre i costi fissi.

Nel quadro della revisione dell'ordinanza sulla promozione dello smercio, verrà inoltre esaminato se e fino a che punto è possibile versare aiuti finanziari forfettari. Ciò non è però facile da realizzare a causa della difficoltà di valutare a priori i costi computabili. Il modello adeguato è illustrato nella figura 34.

**Figura 34**      **Promozione differenziata del marketing congiunto**



Lo sviluppo e il progresso delle misure di marketing promosse dalla Confederazione vanno giudicate sulla base di criteri adeguati. È pertanto previsto di introdurre un controllo sistematico, che richiede in particolare la definizione di obiettivi quantitativi e di valori misurati. Questo sistema dovrebbe permettere di presentare i risultati dei progetti sulla base di cifre concrete.

*Promozione dello smercio su scala regionale e sovregionale*

Anche nei progetti di promozione dello smercio regionali è possibile aumentare la redditività mediante una migliore collaborazione o l'integrazione in un progetto sovregionale.

L'idea di un aiuto iniziale per iniziative regionali deve continuare ad avere il suo posto ed essere ulteriormente consolidata nel modello di promozione. L'aiuto finanziario versato secondo l'ordinanza sulla promozione dello smercio agricolo deve servire ad agevolare l'avviamento di organizzazioni di promozione dello smercio con finanziamento autonomo e dunque in grado di sopravvivere. La promozione di misure di comunicazione per marchi regionali appartiene al passato. Analogamente a quanto avviene per i progetti di categoria organizzati su scala nazionale, anche l'aiuto finanziario per i progetti regionali ammonterà ora a un terzo dei costi (limitato a 4 an-

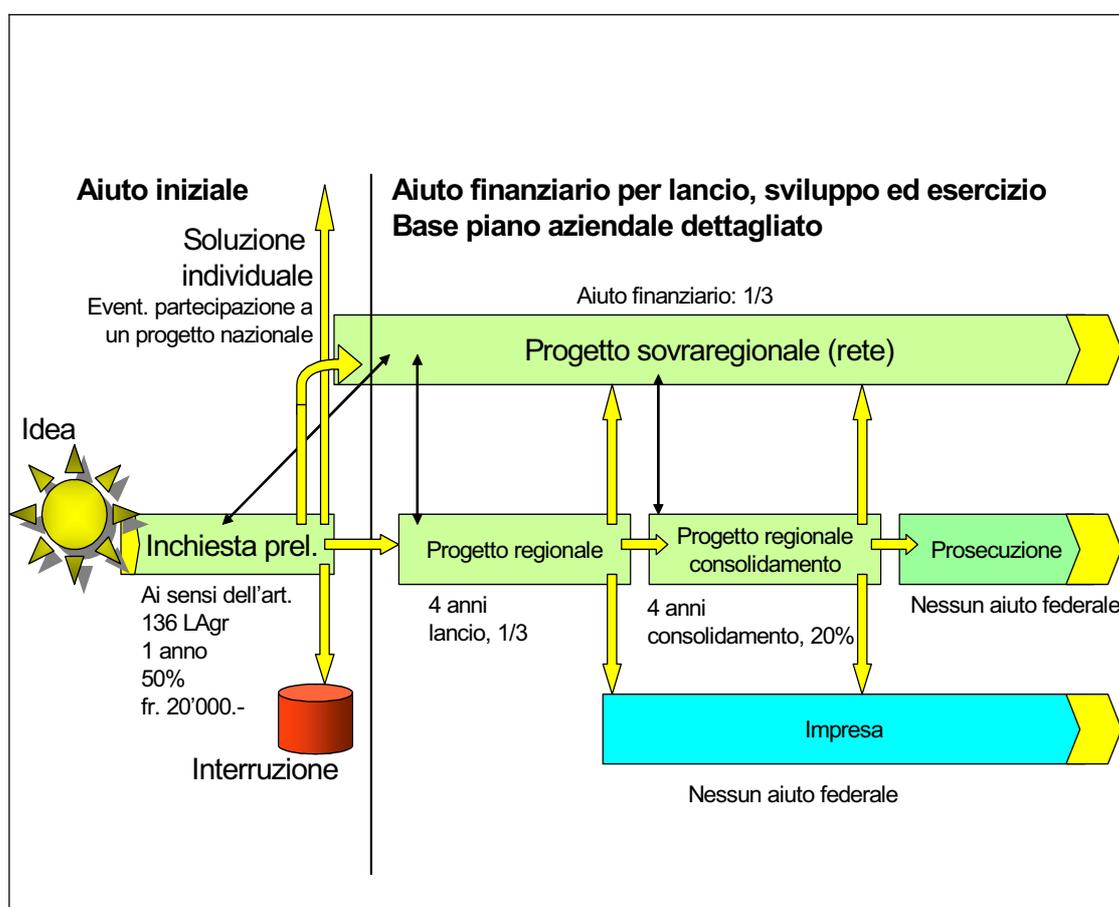
ni), ove questo aiuto iniziale potrà essere prolungato al massimo una volta per quattro anni (con una quota di finanziamento della Confederazione del 20 per cento).

Anche nei progetti sovraregionali la quota di finanziamento massima dev'essere fissata a un terzo. Il sistema d'incentivazione è analogo a quello su scala nazionale, vale a dire che i progetti sovraregionali nel complesso vengono preferiti rispetto a progetti di singole regioni. Occorre tuttavia fare attenzione che i progetti sovraregionali non vengano privilegiati rispetto ai progetti di categoria organizzati su scala nazionale, al fine di impedire una frammentazione delle campagne nazionali in varie attività sovraregionali.

In futuro i contributi cantonali dovranno essere detratti dai costi computabili dei progetti; non saranno quindi più considerati quali fondi propri dell'ente responsabile del progetto. In questo modo si sottolinea il carattere sussidiario dell'aiuto finanziario pubblico e si promuove l'auspicato finanziamento autonomo dei progetti.

Anche per iniziative progettuali nell'ambito della promozione dello smercio deve essere possibile finanziare inchieste preliminari (n. 2.5.2). Questi studi forniscono le basi rilevanti per decidere se un progetto presenta un sufficiente potenziale di produrre valore aggiunto e quindi può essere sostenuto nel quadro della promozione dello smercio ai sensi dell'articolo 12 LAgr.

**Figura 35** Aiuto finanziario per prodotti e specialità regionali



→ **Adeguamento dell'articolo 12 LAgr, Promozione dello smercio**

→ **Adeguamento dell'ordinanza sulla promozione dello smercio il 1° agosto 2006**

### **2.1.1.3 Designazioni / Marchi di qualità**

#### **2.1.1.3.1 Situazione iniziale**

##### *Agricoltura biologica*

La designazione di prodotti biologici nel quadro dell'articolo 14 LAgr e dell'ordinanza sull'agricoltura biologica<sup>70</sup> (RS 910.18) è ampiamente consolidata sia a livello giuridico sia nell'applicazione. Il convincente successo dei prodotti biologici sul mercato svizzero dimostra che i consumatori hanno fiducia in questi prodotti e sono disposti a pagare un prezzo consono. In questo modo, in combinazione con gli sforzi dell'economia privata, sono stati raggiunti gli obiettivi del Legislatore.

Il principio della globalità aziendale, sancito nella legge sull'agricoltura, costituisce l'idea fondamentale dell'agricoltura biologica, per cui i cicli aziendali devono essere per quanto possibile chiusi. Grazie a esso, l'agricoltura biologica svizzera gode di una grande credibilità in patria e all'estero. I produttori di prodotti biologici e i consumatori ne chiedono il mantenimento. In casi particolari il Consiglio federale può tuttavia accordare deroghe a tale principio: conformemente all'ordinanza, per la viticoltura è ammessa la gestione di singole particelle secondo le regole dell'agricoltura biologica sino al 31 dicembre 2006. Inoltre, i vigneti e le colture frutticole perenni possono essere gestiti conformemente alle PPE in seno a un'azienda biologica. Per la viticoltura, la frutticoltura, l'orticoltura e la coltura di piante ornamentali sussiste inoltre la possibilità di una conversione per tappe entro cinque anni (detenzione di animali: conversione per tappe entro tre anni).

Si esita moltissimo a utilizzare le deroghe: nella produzione vegetale la possibilità della conversione per tappe è sfruttata molto raramente (2-10 casi all'anno). Nel quadro del disciplinamento derogatorio temporaneo, circa 30 aziende gestite in maniera convenzionale hanno inoltre gestito una parte della loro superficie viticola secondo i principi dell'agricoltura biologica. L'esperienza mostra che, di regola, queste aziende prima o poi optano per una conversione dell'intera azienda oppure abbandonano l'agricoltura biologica.

In pratica, la conversione settoriale all'agricoltura biologica non risponde a un bisogno molto sentito. Ciò nonostante, il principio della globalità aziendale, sancito nella legge sull'agricoltura, ha suscitato discussioni: alcuni rappresentanti di associazioni hanno chiesto di stralciarlo dalla legge sull'agricoltura. Da un lato, vi è la richiesta dell'Associazione svizzera dei produttori di cereali di introdurre la gestione biologica settoriale nella coltivazione dei cereali, dall'altro, si discute se dev'essere prolungato il termine transitorio per la gestione di singole particelle destinate alla viticoltura.

L'armonizzazione dell'ordinanza sull'agricoltura biologica al diritto europeo e il pertinente accordo di equivalenza tra la Svizzera e l'UE (allegato 9 dell'accordo sul commercio dei prodotti agricoli) facilitano il commercio transfrontaliero. L'accordo chiede un'evoluzione equivalente dell'ordinanza svizzera e del regolamento UE. Quest'ultima ammette una conversione settoriale nell'agricoltura biologica alle seguenti condizioni (allegato III del regolamento 2092/91):

<sup>70</sup> RS 910.18

- l'unità di produzione biologica deve costituire un'unità chiaramente separata dalle unità di produzione non biologiche quanto ai luoghi di produzione, agli appezzamenti, ai prati, agli spazi liberi e all'aperto, agli edifici destinati alla detenzione di animali e quanto ai luoghi di magazzinaggio per vegetali, prodotti vegetali e animali e materie prime;
- è vietato il magazzinaggio, nell'unità di produzione, di materie prime diverse da quelle ammesse per l'agricoltura biologica;
- anche le unità di produzione non biologiche dell'azienda sono soggette al controllo e a taluni disciplinamenti dell'ordinanza sull'agricoltura biologica riguardo alla separazione e al controllo del flusso di merci;
- l'azienda agricola non può contemporaneamente coltivare in modo biologico e non biologico varietà per nulla o difficilmente distinguibili (nessuna "produzione parallela");
- sono esclusi dal divieto di produzione parallela: colture permanenti in conversione per tappe (massimo 5 anni), pascoli perenni, superfici di ricerca (con autorizzazione speciale dell'ufficio competente) e produttori di sementi e materiale di moltiplicazione.

Anche l'UE impone elevate esigenze concernenti la separazione del flusso di merci e il controllo delle unità di produzione in caso di conversione settoriale all'agricoltura biologica. Vieta inoltre la produzione parallela di varietà e specie difficilmente distinguibili. In quei settori nei quali già oggi il Consiglio federale prevede un disciplinamento derogatorio riguardo alla globalità aziendale sono perciò stati fissati condizioni e oneri analoghi al fine di impedire gli abusi, il che limita tuttavia l'attrattiva di questa tipo di produzione.

#### *Denominazioni di origine protette (DOP) e Indicazioni geografiche protette (IGP)*

Dal 1997 la Svizzera dispone di una base legale per le DOP-IGP. Varie categorie hanno scelto questo strumento per proteggere la denominazione del loro prodotto e impegnarsi in una strategia di differenziazione mediante la qualità legata all'origine. A tutt'oggi, diciannove denominazioni (tredici DOP e sei IGP) sono state iscritte nel registro federale delle Denominazioni di origine protette e delle Indicazioni geografiche protette. Altri prodotti sono in corso di registrazione, come il Raclette o l'Emmentaler. Le denominazioni suscettibili di fare parte del registro riguardano, a termine, circa una trentina di prodotti. È previsto di estendere il registro ai prodotti della foresta. A tale scopo un nuovo articolo verrà integrato nella legge forestale, attualmente in revisione. Dopo l'entrata in vigore di questa disposizione, l'UFAG potrà trattare il dossier "Bois du Jura", per il quale è stata depositata una domanda di DOP.

Nel quadro dell'attuazione degli accordi bilaterali, la Svizzera ha avviato colloqui con l'Unione europea per il riconoscimento reciproco dei registri. In seno al gruppo di esperti DOP-IGP del comitato misto agricolo è stata constatata l'equivalenza delle legislazioni svizzera ed europea sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche e sono state scambiate liste di prodotti sensibili che saranno oggetto di negoziato.

La Svizzera è molto attiva anche a livello di Organizzazione mondiale del commercio (OMC) per migliorare la protezione internazionale delle indicazioni geografiche. In tale ambito, chiede che la protezione accordata oggi ai vini e ai liquori sia estesa all'insieme dei prodotti. Può contare su vari membri, e in particolare l'Unione europea, per difendere questa posizione nei negoziati in corso (cfr. n. 1.3.1.2.1; presa in conto delle considerazioni non di ordine commerciale, dette *Non Trade Concerns – NTC*).

### **2.1.1.3.2 Modello proposto**

#### *Agricoltura biologica*

Le strutture svizzere, che nel raffronto europeo continuano a essere caratterizzate da piccole aziende a economia mista, soltanto in pochi casi consentirebbero una conversione aziendale settoriale secondo le esigenze dell'UE. In queste condizioni e dato che le normative lasciano un ridotto margine di manovra, l'abrogazione del principio della conversione per la globalità dell'azienda non porterebbe quindi nessuna sostanziale utilità pratica. Per contro, si avrebbe una perdita d'immagine dell'agricoltura biologica che non corrisponde alla strategia di differenziazione perseguita dal Consiglio federale. Il principio della globalità aziendale va perciò mantenuto nella LAgr. Laddove però sussiste una necessità di intervento, occorre che sia disciplinata nel quadro dell'ordinanza sull'agricoltura biologica.

Quanto alla richiesta di autorizzare la conversione settoriale per la coltivazione dei cereali, occorre notare come essa non soddisfi neppure le summenzionate esigenze dell'UE e come un allentamento così esteso comprometterebbe l'equivalenza del diritto svizzero con quello comunitario. Conformemente alle PPE e all'ordinanza sull'agricoltura biologica, la coltivazione dei cereali dev'essere inserita in una rotazione disciplinata delle colture. All'interno di questa rotazione, tutte le superfici devono essere incluse nella produzione biologica, poiché la conversione è definita nei limiti della superficie disponibile. Inoltre, in conformità delle prescrizioni vigenti in Svizzera e nell'UE, non può esservi una produzione parallela di varietà difficilmente distinguibili. Nelle nostre strutture è possibile al massimo in pochi, singoli casi condurre due rotazioni di colture parallele nella stessa azienda. Ci sarebbe inoltre da temere un aumento degli abusi e una complicazione dei controlli e dunque una perdita di credibilità presso i consumatori. E, per concludere, anche altri fattori intralcerrebbero probabilmente la conversione delle aziende di campicoltura (soprattutto nella Svizzera occidentale) all'agricoltura biologica, in particolare l'intensità e l'organizzazione del lavoro e l'approvvigionamento in sostanze nutritive senza fertilizzanti chimico-sintetici. Per tutti questi motivi va chiaramente respinta la richiesta di ammettere in Svizzera la conversione settoriale delle aziende alla coltivazione biologica dei cereali.

Quanto alla richiesta di una proroga del termine transitorio per la gestione di particelle nella viticoltura biologica, occorre notare come proprio per le strutture a piccola superficie della viticoltura svizzera sussistano grossi rischi riguardo alla dispersione di prodotti fitosanitari da particelle limitrofe non biologiche. Questi rischi danno regolarmente adito a critiche e hanno già portato a dispute giudiziarie (dispersione dovuta a irrorazione con elicottero). Le esperienze fatte finora durante il periodo transitorio rendono scettici: un'alta percentuale della produzione per particelle è stata interessata da contaminazione con pesticidi vietati. In base al fatto che questo tipo di produzione in viticoltura ha poca importanza, che suscita problemi di qualità e che

esiste l'alternativa di convertire le aziende a tappe, è possibile mantenere la prevista scadenza della normativa transitoria.

Per tenere conto, nel quadro dell'attuale legislazione, delle richieste di allentamento della globalità aziendale, occorre consentire la separazione delle colture perenni dall'azienda. In ogni caso bisogna attenersi all'unità tra campicoltura, prati, pascoli e detenzione di animali, poiché essa, a causa dei cicli delle sostanze nutritive aziendali e della rotazione delle colture, non può essere forzata. A livello di ordinanza occorre però offrire la possibilità di gestire in modo indipendente le colture perenni. Esse sono legate all'ubicazione e di conseguenza più che mai coltivabili indipendentemente dagli altri cicli delle sostanze nutritive aziendali e dalla rotazione delle colture. Anche i controlli non pongono praticamente problemi. Già oggi è possibile, in un'azienda biologica, gestire colture perenni non biologiche a condizione di rispettare le PPE (art. 7 dell'ordinanza sull'agricoltura biologica). In futuro, un'azienda con campicoltura e foraggicoltura nonché detenzione di bestiame può decidere di convertire al biologico la sua viticoltura oppure la frutticoltura e di continuare a gestire le altre parti dell'azienda secondo le PPE. Si ottiene così una certa flessibilizzazione nel quadro delle prescrizioni legali e in armonia con il diritto comunitario, senza però mettere in dubbio la credibilità delle nostre prescrizioni in materia biologica.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sull'agricoltura biologica il 1° gennaio 2007*

#### *Denominazioni di origine protette (DOP) e Indicazioni geografiche protette (IGP)*

Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette sono spesso prese come esempio quando si tratta di evocare prospettive per gli agricoltori. Tuttavia, registrare una denominazione quale DOP o IGP non costituisce una garanzia di successo. Altri elementi, quali il grado di differenziazione del prodotto rispetto allo standard o la definizione di una strategia coerente su scala collettiva, sono determinanti per il risultato. In base alle esperienze fatte dal 1997, viene proposto un insieme di misure miranti a rafforzare l'impatto della legislazione DOP-IGP e dei suoi effetti economici. Vengono perseguiti miglioramenti in vari ambiti: difesa internazionale delle DOP-IGP, lotta alla frode in Svizzera, definizione e identificazione dei prodotti DOP-IGP, costituzione di raggruppamenti richiedenti, informazione attiva nelle regioni meno sensibilizzate. Questo programma può essere realizzato in gran parte sulla base di modifiche dell'ordinanza sulle DOP-IGP, di principi raccomandati dalla Commissione federale delle DOP-IGP, di direttive amministrative interne o ancora di consulenze di rappresentanti di categoria. Si tratta di utilizzare appieno il potenziale degli strumenti esistenti. È tuttavia necessario un emendamento della LAgr. La difesa delle DOP-IGP su scala internazionale è una priorità per i nostri prodotti di qualità<sup>71</sup>. Le DOP e le IGP fanno parte degli elementi chiave dello sviluppo sostenibile e della multifunzionalità della politica agricola. Nelle regioni periferiche, in particolare, questi prodotti costituiscono un pilastro dell'economia regionale e possono contribuire alla sua sopravvivenza. Il sostegno della Confederazione si giustifica pertanto per denominazioni registrate nel diritto pubblico, a condizione che la protezione conferisca unicamente un diritto d'uso a tutte le imprese che rispettano il capitolato d'onori e non un diritto di proprietà esclusivo a beneficio di qualche impresa. La maggioranza delle nostre produzioni formaggiere tradizionali vengono d'altronde esportate. È dunque importante precisare il ruolo della Confederazione

<sup>71</sup> Cfr. a tale proposito la risposta del Consiglio federale alle interpellanze Epiney (04.3350) e Germanier (04.3257).

nella lotta alle contraffazioni all'estero. Vari compiti vengono svolti oggi spontaneamente dall'amministrazione, senza base legale precisa.

Si propone che la Confederazione s'impegno nella difesa delle indicazioni geografiche svizzere all'estero. Il Consiglio federale coordinerà i differenti uffici al fine di lottare contro l'utilizzo abusivo delle denominazioni pubbliche agricole. Il compito non potrà essere portato a buon fine senza la collaborazione delle rappresentanze svizzere all'estero. Esse hanno d'altronde già per missione generale di difendere gli interessi della Svizzera all'estero, diritti immateriali inclusi. Se l'organizzazione rappresentativa del prodotto (il più delle volte un'organizzazione di categoria) vuole avviare un'azione sul posto, ad esempio il blocco della registrazione di un marchio, la Confederazione dovrà poter assumere una parte delle spese di procedura. L'intervento di quest'ultima avverrà tuttavia a titolo sussidiario. I professionisti devono manifestare chiaramente il loro interesse per la difesa del loro prodotto all'estero.

→ **Introduzione di un nuovo articolo 16<sup>bis</sup> LAgr, Difesa delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche sul piano internazionale**

→ *Ordinanza d'applicazione il 1° gennaio 2008*

#### *Nuovi interventi per rafforzare la differenziazione dei prodotti agroalimentari svizzeri*

Sulla base degli articoli 14-16 LAgr, nel 1997 il Consiglio federale ha adottato due ordinanze relative alla differenziazione dei prodotti, una in base ai procedimenti di fabbricazione (agricoltura biologica) e l'altra in base alla qualità legata all'origine (DOP-IGP). All'epoca, per mancanza di consenso, è stato abbandonato un disegno d'ordinanza che precisava le condizioni d'utilizzo dell'espressione "prodotto di montagna".

Gli agricoltori svizzeri e i partner del settore agroalimentare hanno saputo utilizzare questi strumenti per distinguersi, come mostra lo sviluppo delle vendite dei prodotti biologici o il numero di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche iscritte nel registro federale delle DOP-IGP. Una gamma più vasta di segni di qualità ufficiali permetterebbe di segmentare meglio l'offerta in funzione delle attese dei consumatori. Il carattere pubblico delle definizioni rafforzerebbe la visibilità degli elementi di differenziazione e la credibilità degli impegni. In generale, i produttori sono coinvolti meglio nelle decisioni strategiche in seno ai sistemi di protezione pubblici, dato che in quelli privati sono più esposti alla potenza di mercato dei loro "partner". I consumatori beneficiano a loro volta di una definizione chiara delle designazioni e delle misure di controllo. Il rischio di estromissione dal segmento di alta qualità non è tuttavia escluso se lo sviluppo di nuovi marchi di qualità avviene a scapito di quelli esistenti.

Gli attuali articoli 14-16 LAgr costituiscono la base legale necessaria e sufficiente a differenziare i prodotti agricoli nel diritto pubblico. Si propone di estendere il dispositivo pubblico dei marchi di qualità, in particolare di rimettere in cantiere l'ordinanza "montagna". In effetti, le circostanze sono cambiate dal 1997. In primo luogo si sono sviluppati o sono in corso di sviluppo all'estero interventi pubblici di differenziazione dei prodotti di montagna. In secondo luogo, i produttori della regione di montagna sono esposti a una concorrenza più forte, dovuta all'accresciuta liberalizzazione dei mercati agricoli e alle riduzioni del sostegno. In simili circostanze, un migliore valore aggiunto realizzato sui prodotti costituisce spesso una condizione di sopravvivenza.

Un marchio di qualità ufficiale per i prodotti di montagna può contribuire a sostenere questa strategia di creazione di valore.

Nell'immediato, le denominazioni per il pollame prodotto secondo metodi particolari devono essere concretate sulla base dell'accordo bilaterale tra la Svizzera e l'Unione europea. In un secondo tempo, devono essere definite le denominazioni pubbliche dei termini "montagna" e "prodotto di fattoria" (in tedesco: "vom Bauernhof"). Le ordinanze d'applicazione saranno naturalmente sottoposte a consultazione e terranno conto delle legislazioni esistenti all'estero. L'ordinanza che definisce i prodotti di montagna intende favorire l'economia di montagna, con una produzione e una trasformazione in zona di montagna. Saranno previste alcune eccezioni per tenere conto delle realtà tecniche (condizionamento del latte di consumo, ad es.). A medio termine, bisognerà iniziare a riflettere su un marchio del tipo "label rouge", come esiste in Francia, per una qualità organolettica superiore. Spetta tuttavia alle categorie dare un impulso chiaro in tal senso.

→ *Ordinanza sulla designazione del pollame per il 1<sup>o</sup> gennaio 2006*

→ *Ordinanza "prodotto di montagna" per il 1° agosto 2006*

→ *Ordinanza "prodotto di fattoria" per il 1° agosto 2006*

#### **2.1.1.4 Messa all'asta dei contingenti doganali – armonizzazione dei termini di pagamento**

##### **2.1.1.4.1 Situazione iniziale**

###### *Termini di pagamento ordinari*

Secondo l'articolo 19 capoverso 3 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulle importazioni agricole (OIAgr), il termine di pagamento ordinario per i prezzi d'aggiudicazione è di 60 giorni *dopo il passaggio in giudicato dell'aggiudicazione*. Questo significa che il titolare di quote del contingente doganale dispone di un termine di pagamento di 90 giorni dopo la notificazione dell'aggiudicazione.

Nell'articolo 19 capoverso 3 dell'ordinanza del 26 novembre 2003 sul bestiame da macello (OBM), i termini di pagamento ordinari sono disciplinati come segue:

- per le quote del contingente doganale assegnate per la durata di un periodo di contingentamento (anno civile) e per le quote del contingente doganale dei contingenti doganali 101 e 102 secondo l'allegato 2 dell'ordinanza dell'8 marzo 2002 sul libero scambio, per il primo terzo del prezzo di aggiudicazione 60 giorni, per il secondo terzo 90 giorni e per l'ultimo terzo 120 giorni *a decorrere dal passaggio in giudicato dell'aggiudicazione*;
- per le altre quote del contingente doganale, 30 giorni dopo la *notificazione dell'aggiudicazione*

Per le quote del contingente doganale di cui alla lettera a, i termini di pagamento ordinari vengono prolungati ciascuno di 30 giorni dalla disposizione a decorrere dal passaggio in giudicato dell'aggiudicazione. Per le quote di cui alla lettera b il termine di pagamento rimane limitato a 30 giorni. Ne risulta così, a seconda del disciplina-

mento del mercato, un trattamento discriminatorio dei titolari di quote del contingente doganale quanto alla durata del termine di pagamento. La differente durata dei termini di pagamento ordinari a seconda del disciplinamento del mercato e il differente inizio della durata di tali termini portano a insicurezza nelle ditte importatrici.

*Importazioni all'aliquota di dazio del contingente (ADC) o aliquota di dazio zero prima della scadenza del termine di pagamento ordinario*

Se il titolare di quote del contingente doganale vuole utilizzare i suoi diritti di importazione prima della scadenza dei termini di pagamento ordinari, deve prima pagare l'intero prezzo di aggiudicazione. Per le quote del contingente doganale assegnate per la durata di un periodo di contingentamento (anno civile) e per le quote del contingente doganale dei contingenti doganali 101 e 102 secondo l'allegato 2 dell'ordinanza dell'8 marzo 2002 sul libero scambio, prima dell'importazione di un terzo della quota del contingente doganale assegnata occorre pagare il corrispettivo terzo del prezzo di aggiudicazione prima dell'importazione.

Dal 1° gennaio 2005, può esentarsi dalla garanzia del prezzo di aggiudicazione mediante pagamento chi, prima dell'importazione all'ADC o all'aliquota di dazio zero, rimette all'Ufficio federale una garanzia sotto forma di sicurezza bancaria o di altro tipo consentita ai sensi dell'articolo 43 dell'ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione. In questo modo è assicurata la garanzia del prezzo di aggiudicazione, senza che siano necessari grosse immobilizzazioni di capitali prima della scadenza dei termini di pagamento ordinari.

Questa possibilità attenua ampiamente il problema di grosse immobilizzazioni di capitali, in particolare per le messe all'asta mensili, ovvero trimestrali, nel settore della carne. I titolari di quote del contingente doganale decidono se intendono sfruttare suddetta possibilità. Le più recenti esperienze fatte nel settore della carne hanno mostrato come la maggior parte dei titolari fa uso del nuovo strumento, per evitare grosse immobilizzazioni di capitali.

#### **2.1.1.4.2 Modello proposto**

##### *Armonizzazione dei termini di pagamento*

Si propone di uniformare i termini di pagamento dei prezzi di aggiudicazione da pagare per le quote di contingente doganale messe all'asta. Si eviteranno così le insicurezze nell'utilizzazione dei diritti d'importazione. Questa misura è opportuna anche per ragioni di economia amministrativa. La possibilità di presentare una garanzia bancaria o un'altra garanzia equivalente per assicurare il versamento del prezzo di aggiudicazione rende l'armonizzazione dei termini di pagamento e l'inizio della decorrenza di questi termini sostenibile per i detentori di una quota di contingente.

L'articolo 19 capoverso 3 OIAgr stabilirà il termine di pagamento ordinario dei prezzi di aggiudicazione per tutte le procedure di vendita all'asta a 30 giorni a decorrere dalla notifica dell'aggiudicazione. Le disposizioni specifiche dell'articolo 19 dell'ordinanza sul bestiame da macello saranno abrogate.

L'armonizzazione dei termini di pagamento dei prezzi di aggiudicazione derivanti dalla messa all'asta di quote del contingente doganale porta a sostanziali semplificazioni nel controllo dei pagamenti. Il provvedimento ha per conseguenza che decade la possibilità di pagamento scaglionato dei prezzi di aggiudicazione ai sensi

dell'articolo 19 capoverso 3 OBM per quote di contingente assegnate per un intero periodo di contingentamento (anno civile). Sono interessati in primo luogo i contingenti doganali parziali per insaccati, per carne secca essiccata all'aria e quello per prosciutto crudo essiccato all'aria.

→ *Modifica dell'ordinanza sulle importazioni agricole e dell'ordinanza sul bestiame da macello il 1° gennaio 2007*

## **2.1.2 Economia lattiera**

### **2.1.2.1 Situazione iniziale**

#### **2.1.2.1.1 Disciplinamento del mercato lattiero attuale**

Da sempre il latte rappresenta il prodotto strategico più importante dell'agricoltura svizzera e l'influsso statale è stato, di riflesso, altrettanto importante. La liberalizzazione e l'orientamento in funzione dell'economia di mercato promossi nel quadro della riforma agraria hanno pertanto sollecitato in modo particolare questo settore. Anche se il processo di riforma non è ancora concluso, i principi liberali dell'economia di mercato caratterizzano l'attuale economia lattiera.

### **Principi**

La Confederazione non interviene più direttamente sull'andamento del mercato. Gli attori del mercato determinano, in base alla propria responsabilità imprenditoriale, produzione, valorizzazione e commercializzazione del latte e dei latticini. L'ente pubblico incentiva la competitività del settore dal profilo dei prezzi mediante supplementi e aiuti, ma non offre più alcuna garanzia. La Confederazione esercita il proprio influsso sull'offerta sul mercato svizzero di latte e latticini soltanto mediante disposizioni concernente l'importazione e attraverso il contingentamento lattiero.

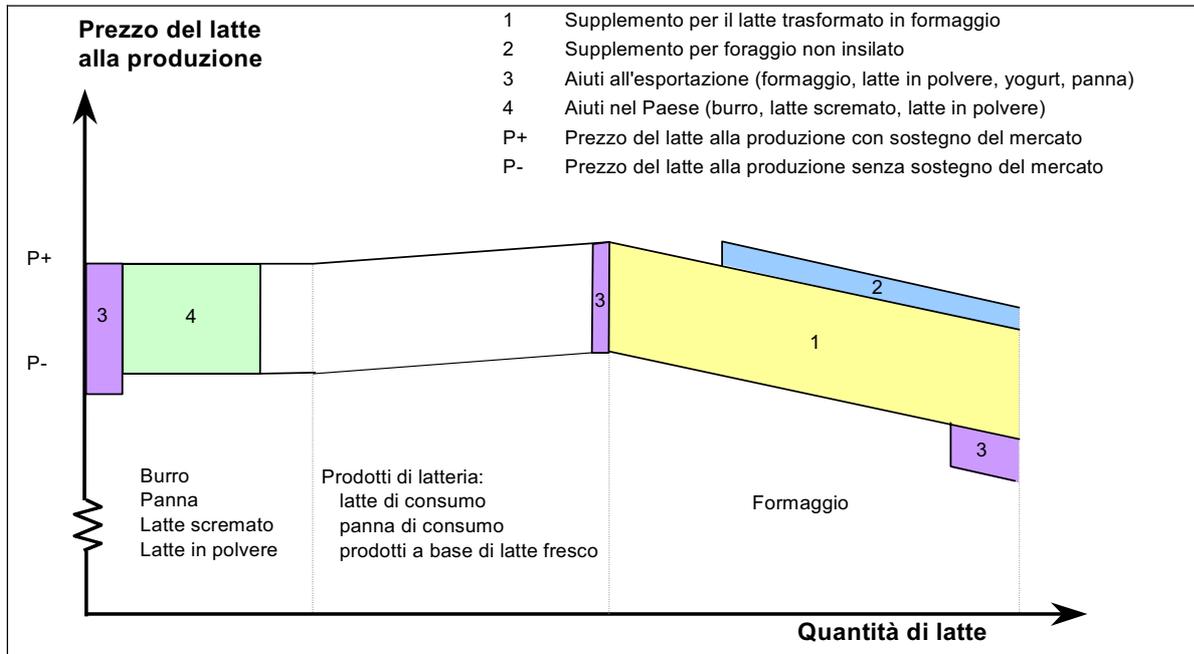
Anche in un regime liberale la fabbricazione e la commercializzazione di formaggio sono determinanti per uno sviluppo economico positivo del settore lattiero. Se la "locomotiva formaggio" funziona, tutto il "treno del latte" ne trae beneficio. L'attuale disciplinamento del mercato lattiero si prefigge pertanto di ottimizzare la creazione di valore aggiunto nell'economia lattiera mediante un'efficace commercializzazione di formaggio all'interno del Paese e all'estero.

### **Strumenti**

Gli strumenti dell'attuale disciplinamento del mercato lattiero sono la regolazione dei quantitativi nella produzione lattiera (contingentamento lattiero), il sostegno del mercato (supplementi per il latte trasformato in formaggio e prodotto senza somministrazione di insilati nonché aiuti differenziati a favore dello smercio all'interno del Paese e all'estero) e la protezione alla frontiera. Nella combinazione dei tre settori, il sostegno al mercato riveste oggi un ruolo dominante nella definizione dell'ammontare del prezzo del latte alla produzione. Determinante a tale fine è in particolare l'importo dei supplementi per il latte trasformato in formaggio, che aumenta il prezzo del latte di caseificio. Nel contempo il supplemento per il latte trasformato in formaggio esercita indirettamente anche un influsso positivo sul prezzo del latte alla produzione nel settore delle latterie che non beneficia di alcun sostegno finanziario (figu-

ra 36). Anche senza uno specifico sostegno del mercato con mezzi pubblici, il prezzo alla produzione per la fabbricazione di prodotti di latteria rimane così relativamente alto. Il fabbricante può acquistare la materia prima soltanto se paga il prezzo che il fabbricante di formaggio è in grado di offrire, compreso il supplemento per il latte trasformato in formaggio (effetto leva). Ne consegue che anche il livello dei prezzi al consumo per i prodotti di latteria è più alto.

**Figura 36**      **Influsso del sostegno del mercato sul prezzo del latte**



Il burro e il latte scremato sono, da un lato, sottoprodotti della fabbricazione di altri latticini (ad esempio del formaggio) e dall'altro vengono fabbricati fintanto che questo tipo di valorizzazione del latte è redditizio per il mercato interno. Il ricavo della vendita di questi prodotti è tendenzialmente piuttosto esiguo (a causa della forte concorrenza che il grasso del latte subisce ad opera dei grassi vegetali). Gli aiuti contribuiscono alla definizione del livello del prezzo del latte alla produzione in questo settore in modo tale che non sia determinato unicamente dal peggiore valore aggiunto. Parallelamente a ciò la protezione alla frontiera impedisce una concorrenza sproporzionata da parte di analoghi prodotti d'importazione.

Le basi legali per le misure a favore dell'attuale sostegno del mercato lattiero e per l'importazione di burro (art. 37-42 LAgr) scadono alla fine del 2008 (art. 188 cpv. 3 LAgr). Inoltre, il legislatore ha annunciato riserve nei confronti delle misure di sostegno (art. 187 cpv. 12 LAgr) approvando a suo tempo l'obbligo di riduzione dei crediti disponibili (un terzo entro cinque anni). Nel modellare il futuro disciplinamento del mercato lattiero occorre tener conto di queste premesse e dei prevedibili sviluppi internazionali (in particolare la riduzione del sostegno vincolato ai prodotti e la soppressione dei sussidi all'esportazione in ossequio agli impegni dell'OMC).

## Conclusione

L'attuale disciplinamento del mercato consente di prevedere e valutare prezzi e quantitativi su determinati mercati. Esso ha pertanto un effetto stabilizzante sull'andamento del mercato. Nel contempo, però, inibisce lo spirito innovativo e il dinami-

simo degli attori del mercato, anche se, rispetto al passato, sono da segnalare progressi a tutti i livelli del settore. Il contingentamento lattiero frena lo sviluppo delle strutture, impedendo così il progresso economico. In combinazione con la protezione alla frontiera e il sostegno del mercato, esso determina un prezzo del latte alla produzione chiaramente superiore a quello praticato nell'UE. La competitività sul piano internazionale è minima e il margine di manovra imprenditoriale al di fuori del mercato interno protetto viene fortemente limitato. Spesso il potenziale commerciale può essere sfruttato soltanto in modo insufficiente e la disponibilità ad assumere rischi viene ridotta. La capacità concorrenziale ne soffre, mentre il suo miglioramento rappresenta alla lunga un elemento fondamentale per l'economia lattiera.

### **2.1.2.1.2 Evoluzione della produzione e della valorizzazione**

#### **Produzione lattiera e valorizzazione del latte**

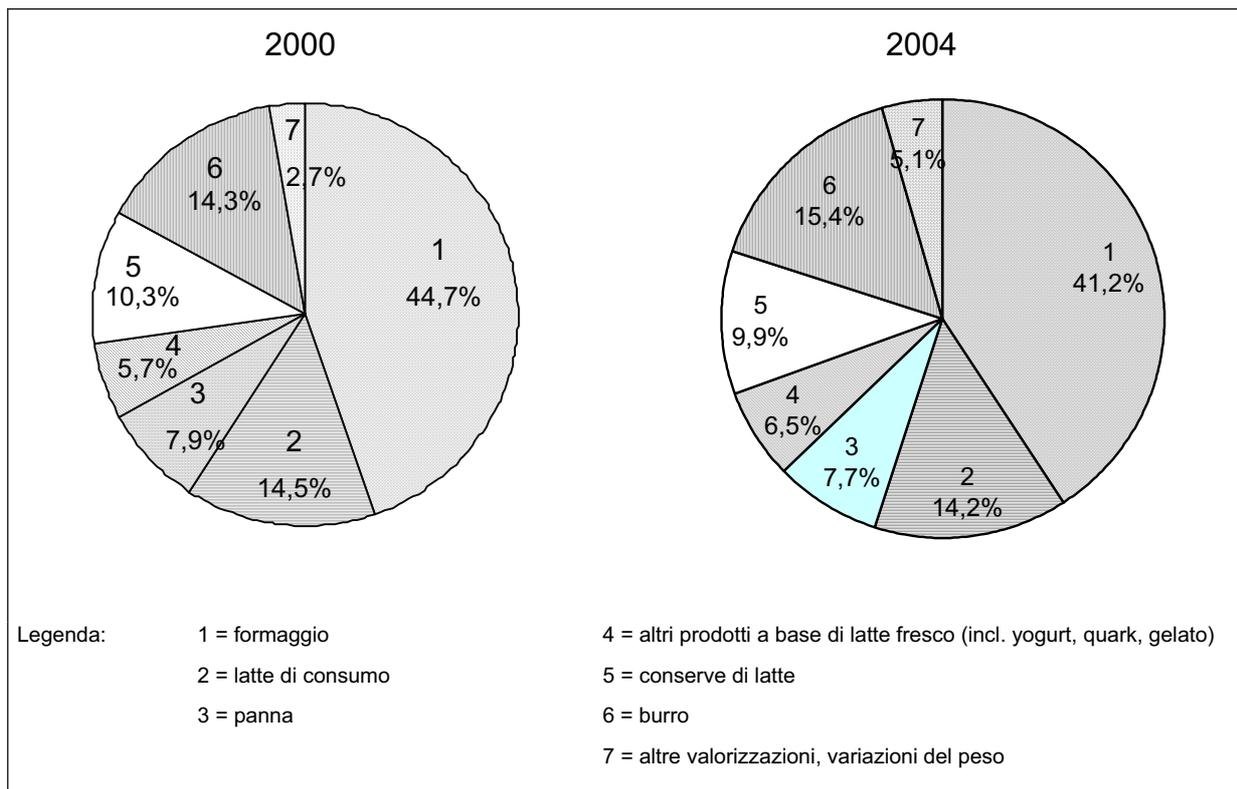
Nel corso degli ultimi anni la categoria ha perseguito tendenzialmente una politica quantitativa restrittiva. Negli anni lattieri 2001/2002 e 2002/2003 il Consiglio federale aveva aumentato i contingenti complessivamente del 4,5 per cento. Dopo che nel 2002 il Parlamento ha delegato alla categoria la competenza e la responsabilità di fissare i quantitativi, su richiesta della categoria questo aumento è stato revocato. Da allora i quantitativi sono rimasti invariati. Nel 2004 i produttori di latte hanno commercializzato complessivamente 3,19 milioni di tonnellate di latte.

Convertiti in equivalenti-latte<sup>72</sup>, nel 2004 il 41,2 per cento è stato trasformato in formaggio e il 15,4 per cento in burro. Durante lo stesso periodo, il 14,2 per cento del latte consegnato è stato valorizzato quale latte destinato al consumo. Con il rimanente 30 per cento sono stati fabbricati panna, conserve di latte e svariati prodotti a base di latte fresco (figura 37).

Fra il 2000 e il 2004, la valorizzazione del latte ha subito variazioni di rilievo nella fabbricazione di formaggio, burro e latte in polvere. Nel periodo menzionato la produzione di Emmentaler è passata da 45 300 a circa 33 500 tonnellate (-26%). Questa diminuzione ha avuto come conseguenza che circa 145 000 tonnellate di latte, ossia circa il 4,6 per cento del quantitativo di latte, hanno dovuto essere trasformate in altri prodotti; la metà è stata trasformata in burro, mentre circa 85 000 tonnellate sono state trasformate in latte in polvere. Nel settore del formaggio la produzione di mozzarella ha potuto essere incrementata di 1 700 tonnellate (+15%) raggiungendo le 13 300 tonnellate.

<sup>72</sup> Un equivalente-latte corrisponde al contenuto medio di grassi e di proteine in un chilogrammo di latte (73 g).

**Figura 37 Valorizzazione del latte in equivalenti-latte**



Fonte: UFAG

### Commercio esterno di formaggio

La bilancia del commercio esterno di formaggio è peggiorata (tabella 28). Mentre le importazioni di formaggio nel periodo 2000/2004 sono aumentate del 2,1 per cento, le esportazioni hanno fatto registrare una contrazione del 5,5 per cento. Nell'esportazione di formaggio si assiste tuttavia a un'inversione di tendenza. Nei confronti dell'anno precedente, nel 2004 le esportazioni sono nuovamente aumentate dell'1,4 per cento.

**Tabella 28 Evoluzione delle importazioni e delle esportazioni di formaggio**

Prodotto	2000		2004		Variazione	
	Esportazione	Importazione	Esportazione	Importazione	Esportazione	Importazione
formaggio fresco	29	8 491	86	9 415	+195,2	+10,9
formaggio da grattugiare	130	312	96	748	-26,3	+139,6
Formaggio fuso	6 020	2 527	4 895	2 192	-18,7	-13,3
formaggio con crosta fiorita	16	2 346	3	2 151	-83,1	-8,3
formaggio a pasta molle	64	5 664	540	5 653	+744,1	-0,2
formaggio a pasta semidura	7 033	4 617	7 733	4 917	+10,0	+6,5
formaggio a pasta dura	40 588	6 872	37 522	6 385	-7,6	-7,1
Totale formaggio	53 880	30 829	50 875	31 461	-5,6	+2,1

Fonte: UFAG

## Evoluzione dei prezzi

### *Prezzi alla produzione*

In seguito alla riduzione del sostegno, fra il 2000 e il 2004 il prezzo del latte alla produzione è sceso da circa 79,2 a 74,6 centesimi. Nel corso dello stesso periodo, il prezzo alla produzione del latte bio è diminuito di 8,2 centesimi e nel 2004 si è attestato attorno a 84 centesimi (tabella 29).

**Tabella 29 Evoluzione dei prezzi alla produzione per mese<sup>1</sup>**

	2000	2004	Variazione
	ct./kg	ct./kg	%
Gennaio	80,69	76,32	-5,4
Febbraio	80,19	75,86	-5,4
Marzo	79,66	74,51	-6,5
Aprile	78,28	72,31	-7,6
Maggio	75,58	70,57	-6,6
Giugno	78,33	73,08	-6,7
Luglio	79,20	74,28	-6,2
Agosto	80,23	76,15	-5,1
Settembre	81,12	77,06	-5,0
Ottobre	80,27	76,59	-4,6
Novembre	79,60	75,14	-5,6
Dicembre	79,72	74,93	-6,0
Media annuale	79,17	74,63	-5,7

<sup>1</sup> Ponderato in base alla quantità di latte acquistato in più

Fonte: UFAG

*Prezzi al consumo*

Dal 1993, i prezzi al consumo hanno subito un'evoluzione differenziata. I prodotti che non hanno beneficiato di supplementi o di aiuti da parte della Confederazione sono diventati più convenienti (latte e panna). Il prezzo del formaggio e quello del burro, invece, non hanno subito variazioni. Per promuoverne lo smercio, i prezzi di formaggio e burro vengono da sempre ridotti grazie a corrispondenti misure della Confederazione. La riduzione di queste misure di sostegno ha provocato una diminuzione del prezzo alla produzione. Nel caso del burro e del formaggio, i consumatori non hanno potuto beneficiare dei prezzi alla produzione più bassi poiché i mezzi di sostegno sono stati ridotti in maniera corrispondente.

**Tabella 30      Evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo dei latticini**

	Maggio 1993	2004 <sup>1</sup>	Variazione in %
Latte	100	83,9	-16,1
Formaggio	100	101,5	+1,5
Panna	100	76,8	-23,2
Burro	100	97,5	-2,5

<sup>1</sup> Media annuale

Fonte: UST

La tabella 31 differenzia maggiormente l'evoluzione dei prezzi all'interno dei gruppi di prodotti. Mostra l'evoluzione dei prezzi al consumo fra il 2000 e il 2004 e in tal modo evidenzia il fatto che, all'interno di un gruppo, i prezzi di taluni prodotti hanno subito una diversa evoluzione.

**Tabella 31 Evoluzione dei prezzi al consumo<sup>1</sup>**

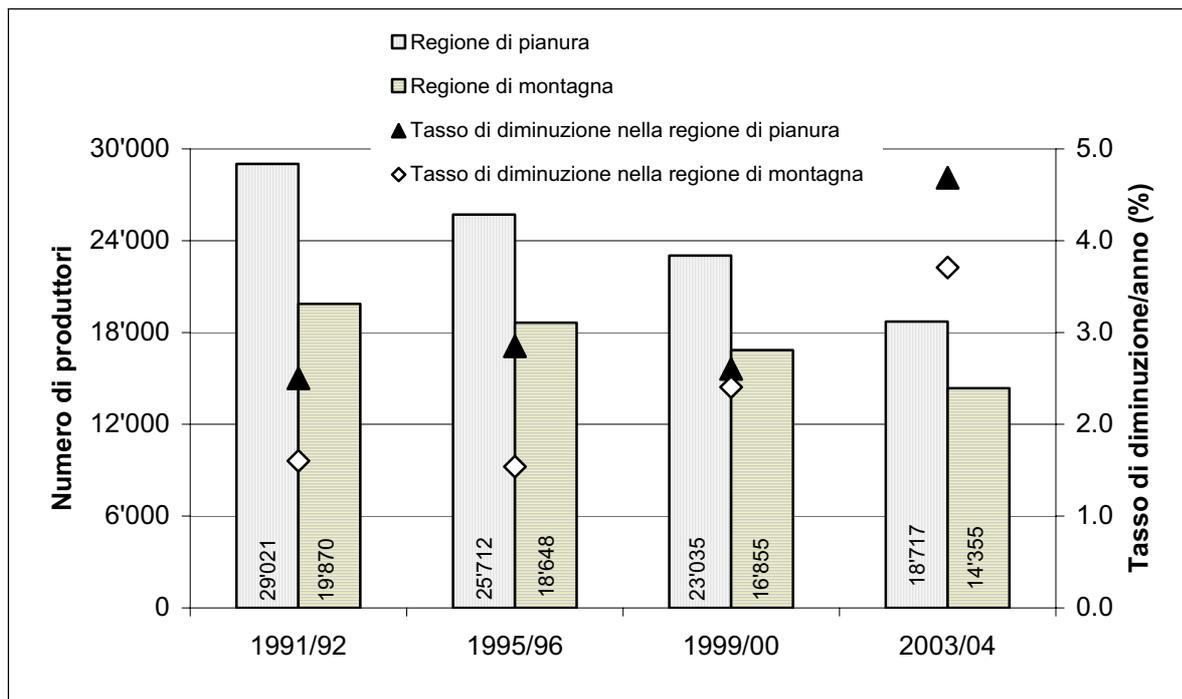
		2000	2004	Variazione
		fr.	fr.	%
<b>Latte di consumo</b>				
Latte intero past	1 l	1,55	1,54	-0,6
Latte drink UHT	1 l	1,58	1,52	-3,8
<b>Formaggio (vendite in Svizzera)</b>				
Emmentaler surchoix	1 kg	20,18	19,93	-1,2
Gruyère surchoix	1 kg	20,17	20,54	+1,8
Sbrinz	1 kg	20,77	22,71	+9,3
Tilsiter surchoix	1 kg	17,47	17,34	-0,7
Appenzeller surchoix	1 kg	19,47	19,81	+1,7
Formaggio da raclette	1 kg	19,14	19,15	+0,1
Mozzarella 45% (grasso s.s.)	150 g	2,30	2,20	-4,3
<b>Burro</b>				
Burro speciale	200 g	2,97	3,14	+5,7
Il Burro, burro da cucina	250 g	2,94	2,96	+0,7
<b>Panna di consumo</b>				
Panna intera UHT 35%	½ l	4,83	4,50	-6,8
Panna da caffè UHT 15%	½ l	2,49	2,41	-3,2
<b>Yogurt</b>				
Yogurt alla frutta	180 g	0,69	0,68	-1,4

<sup>1</sup> Media svizzera ponderata

Fonte: UFAG

## Evoluzione delle strutture a livello di produzione

Dall'introduzione del nuovo disciplinamento del mercato lattiero nel 1999, nella regione di pianura 4 318 produttori (-19%) hanno cessato la commercializzazione di latte, mentre nella regione di montagna sono stati 2 500 (-15%; figura 38). Ciò corrisponde a un calo annuo del 4,3 per cento. Rispetto al periodo 1991 – 1999, la diminuzione fra il 2000 e il 2004 è stata molto più marcata. La causa del rapido mutamento strutturale potrebbe essere riconducibile all'introduzione del commercio dei contingenti. I produttori intenzionati a continuare a produrre latte hanno potuto estendere la produzione acquistando contingenti. Con il ricavato della vendita di contingenti, i produttori che non intravedevano prospettive nell'economia lattiera hanno potuto avviare una nuova attività aziendale o estinguere i debiti.

**Figura 38 Evoluzione del numero di produttori**


Fonte: UFAG

Dall'introduzione del commercio dei contingenti il volume dei contingenti assegnati alle aziende annuali e a quelle d'estivazione è rimasto praticamente costante. Durante il periodo di contingentamento 2003/2004, i contingenti di base e i contingenti supplementari hanno raggiunto un totale di 3,15 milioni di tonnellate.

A causa dell'elevato numero di produttori che hanno abbandonato la commercializzazione del latte, dall'anno lattiero 1991/1992 il contingente medio è cresciuto di circa 31 000 chilogrammi per raggiungere circa 92 000 chilogrammi nel 2003/2004. Nella regione di pianura l'aumento è stato più marcato con 40 000 chilogrammi, raggiungendo un contingente medio di circa 110 000 chilogrammi. Nella regione di montagna il contingente medio è salito nel corso dello stesso periodo di 20 000 chilogrammi per attestarsi attorno a 68 500 chilogrammi.

Conformemente alle aspettative, le aziende più piccole hanno cessato di produrre latte (tabella 32). La quota di aziende con una produzione annua superiore a 100 000 chilogrammi è cresciuta per contro di circa 6 000 unità. Attualmente ancora quasi due terzi dei produttori dispongono di un contingente inferiore a 100 000 chilogrammi.

**Tabella 32 Numero di produttori in base alla dimensione dei contingenti**

Dimensione dei contingenti	Numero di produttori			
	1991/92	1995/96	1999/00	2003/04
1 - 100 000 kg	43 571	37 249	31 493	21 721
100 000 - 200 000 kg	5 052	6 338	7 701	9 463
>200 000 kg	268	729	696 <sup>1</sup>	1 888
<b>Totale</b>	<b>48 891</b>	<b>44 316</b>	<b>39 890</b>	<b>33 072</b>

<sup>1</sup> La diminuzione fra gli anni lattieri 1995/96 e 1999/00 è semplicemente di natura tecnica ed è dovuta all'abolizione delle comunità aziendali settoriali avvenuta il 1° maggio 1999.

Fonte: UFAG

Fra il 1991/1992 e il 2003/2004 la superficie media delle aziende che producono latte nella regione di pianura è aumentata da 18 a 22 ettari (+22%), mentre quella nella regione di montagna da 16 a 19 ettari (+19%).

Fra il 1991 e il 2004, la quota di aziende con meno di 10 ettari è passata dal 24,6 al 15,6 per cento, mentre quella con più di 20 ettari dal 27,6 al 41,1 per cento (tabella 6).

**Tabella 33**      **Quota di produttori di latte in base alla dimensione delle aziende**

	1991/1992	1995/1996	1999/2000	2003/2004
Dimensione in ha	Quota dei produttori in %			
0 - 10	24,6	21,8	20,2	15,6
10 - 20	47,8	45,1	47,1	43,3
>20	27,6	33,2	32,7	41,1

Fonte: UFAG

### Commercio di contingenti

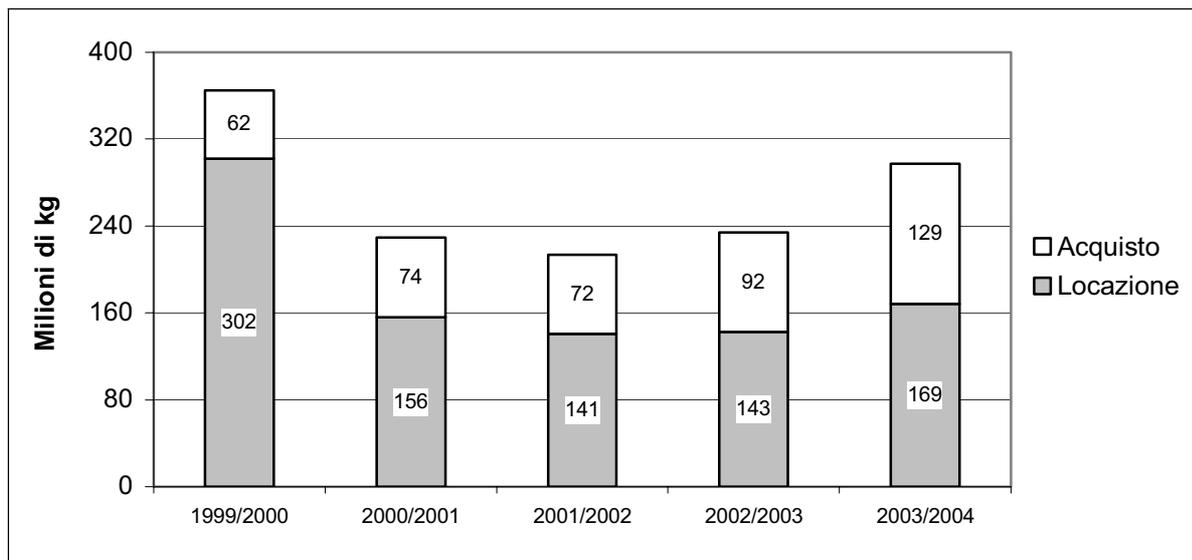
Come evidenzia la figura 39, il dibattito sull'abbandono del contingentamento lattiero ha animato il commercio dei contingenti. L'incremento degli acquisti e delle locazioni di contingenti potrebbe essere dovuto al fatto che mediante un aumento del contingente molti produttori sperano di migliorare i presupposti in vista della produzione lattiera futura.

Dall'introduzione del commercio dei contingenti, il 1° maggio 1999, sono stati acquistati 429 milioni di chilogrammi e locati 910 milioni di chilogrammi (figura 39). In base a stime<sup>73</sup>, i costi per locazione e acquisto di contingenti sono ammontati negli ultimi cinque anni a circa 725 milioni di franchi.

Nel 2004 la quota dei contingenti locati e acquistati ha rappresentato il 28 per cento di tutti i contingenti attribuiti.

<sup>73</sup> Le stime si basano su ipotetici prezzi d'acquisto o di locazione di un chilogrammo di latte di rispettivamente 1,40 franchi e 10 centesimi negli anni lattieri 1999/00 fino al 2002/03 e di rispettivamente 1,60 franchi e 15 centesimi nel periodo 2003/04.

**Figura 39**      **Quantità di contingenti commerciati**



Fonte: UFAG

*Contratti d'allevamento*

I trasferimenti dalla regione di montagna a quella di pianura sono per principio vietati. Il Consiglio federale può tuttavia prevedere deroghe (art. 32 LAgr). Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza<sup>74</sup> concernente il contingentamento della produzione lattiera i contingenti possono essere trasferiti dalla regione di montagna a quella di pianura se il contadino di pianura affida l'allevamento del suo bestiame bovino al contadino di montagna. La misura ha sostenuto la collaborazione interaziendale, contribuendo a uno sviluppo delle aziende nella regione di montagna adeguato alle condizioni regionali: a seconda della regione le aziende si specializzano sempre più nella produzione di latte o in quella di carne.

**Tabella 34**      **Trasferimenti di contingenti sulla base di un contratto di allevamento<sup>1</sup>**

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Trasferimento di contingenti in t	4 156	6 826	5 518	6 404	8 918

<sup>1</sup> Secondo l'art. 4 cpv. 1 lett. b OCL

Fonte: UFAG

**Contingenti supplementari**

I contingenti supplementari sono stati introdotti nel 1980, subito dopo l'istituzione del contingentamento lattiero. Questa misura prevede la concessione di contingenti supplementari per un anno lattiero ai produttori della regione di pianura che acquistano animali dalla regione di montagna. Dopo un allentamento delle diverse disposizioni (ampliamento del periodo di acquisto, rinuncia all'iscrizione nel libro genealogico) e dopo l'aumento del contingente supplementare, introdotto il 1° maggio 2001, da 1 500 a 2 000 chilogrammi di latte per animale acquistato, il numero di animali venduti annualmente attraverso questo canale è aumentato da 16 000 a 20 000 uni-

<sup>74</sup> OCL; RS 916.350.1

tà (tabella 35). Per questi animali i contadini di pianura ottengono annualmente circa 40 000 tonnellate di contingenti supplementari (1,2 % di tutti i contingenti).

**Tabella 35 Evoluzione dei contingenti supplementari**

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Contingenti supplementari in t	23 348	27 160	24 665	43 616	38 190
Numero di animali che danno diritto a un contingente	15 565	18 107	16 444	21 808	19 095

Fonte: UFAG

### **Evoluzione delle strutture a livello di valorizzazione**

Nel corso degli ultimi anni nel settore delle aziende di trasformazione e di smercio del latte si è riscontrata una evidente concentrazione. La tabella 36 offre una panoramica del periodo precedente l'introduzione della PA 2002.

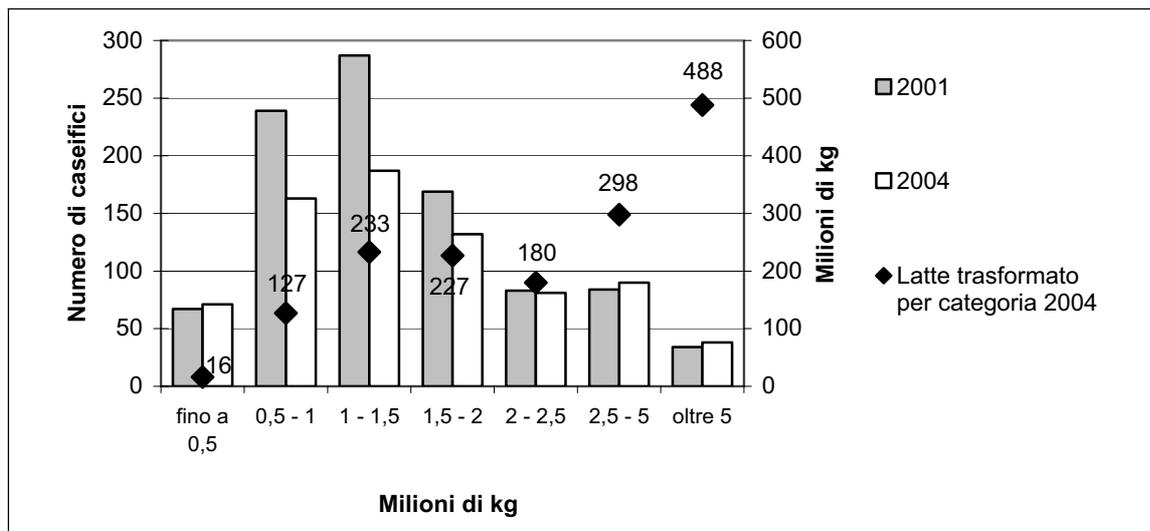
**Tabella 36 Stabilimenti secondo il tipo di produzione**

Tipo di produzione	Stabilimenti			
	1995	1998	2001	Variazione 1998-2001
Prodotti freschi	204	159	124	-35
Formaggio	1 190	1 108	986	-122
Burro	4	2	2	0
Gelati, sorbetti	14	17	26	+9
Altro	33	23	10	-13

Fonte: UFAG

In occasione del passaggio al nuovo disciplinamento del mercato lattiero avvenuto il 1° maggio 1999, si è verificata una più marcata evoluzione strutturale in particolare nel settore dei caseifici (figura 40). Se nel 2001 ancora il 75 per cento dei caseifici trasformavano da mezzo milione a due milioni di chilogrammi di latte, nel 2004 la loro quota è scesa ad appena due terzi. Un'evoluzione analoga, anche se non così marcata, si riscontra anche nel settore delle latterie.

**Figura 40** Numero di caseifici secondo le dimensioni



Fonte: TSM

## Conclusioni

Il contingentamento lattiero ha efficacemente limitato il quantitativo di latte. L'introduzione del commercio di contingenti ha determinato uno spostamento della produzione verso aziende più grandi. Analogamente, nel settore della valorizzazione del latte si segnalano lievi spostamenti. A causa delle difficoltà di smercio dell'Emmentaler, fra il 2000 e il 2004 la quota di latte destinato alla fabbricazione del formaggio è diminuita del 4 per cento attestandosi al 41,2 per cento.

### 2.1.2.1.3 Evoluzione a livello internazionale

#### Situazione in materia di concorrenza

A livello di produzione il prezzo del latte varia di circa 25-30 centesimi rispetto a quello europeo che si situa mediamente attorno ai 45 centesimi il chilogrammo di latte (gennaio - giugno 2005). A seconda del tipo di trasformazione, questo valore oscilla comunque sensibilmente all'interno dell'UE. In Svizzera, il sostegno del mercato consente di compensare circa due terzi di questa differenza di prezzo della materia prima. Inoltre, la protezione alla frontiera e i contributi all'esportazione nel quadro della legge federale sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati ("Schoggigesetz") consentono all'industria di trasformazione del latte, oltre che ai caseifici e alle latterie, di continuare a praticare prezzi concorrenziali in Svizzera e all'estero per i loro prodotti.

#### La politica lattiera dell'UE

Come la Svizzera, nel corso degli ultimi anni anche l'UE ha attuato importanti riforme nella politica agricola. Nel numero 1.3.1.3 viene approfondita questa tematica. Sebbene a distanza di un certo lasso di tempo l'UE ha ripreso alcuni obiettivi fondamentali e misure specifiche della riforma svizzera, come ad esempio la separazione fra politica dei redditi e politica dei prezzi (riforma PAC 1992), oppure le misure per lo sviluppo di un'agricoltura europea multifunzionale e competitiva (Agenda 2000). Nel giugno 2003 a Lussemburgo i ministri dell'agricoltura hanno varato un'al-

tra importante tappa della riforma. Le loro decisioni saranno attuate fra il 2005 e il 2013 e si adegueranno sempre di più agli obiettivi dell'Agenda 2000. Fra gli elementi chiave della riforma si segnalano la sostituzione dei pagamenti di trasferimento vincolati alla produzione con un premio aziendale che dipende, a sua volta, dal rispetto di norme prestabilite nei settori dell'ambiente, della sicurezza delle derrate alimentari, della protezione degli animali eccetera (cosiddetta Cross-compliance). Inoltre, il premio citato è ridotto per le aziende di grandi dimensioni al fine di accumulare mezzi supplementari a favore dello sviluppo delle aree rurali (cosiddetta modulazione). Questi strumenti sono completati da misure volte a promuovere le aree rurali e a rispettare i preventivi agricoli. Per l'economia lattiera europea sono inoltre fondamentali la riduzione del prezzo di intervento per il burro (25% fra il 2004 e il 2007) e per il latte scremato in polvere (15% entro il 2006), nonché la riduzione progressiva dei quantitativi di intervento per il burro (da 70 000 t a 30 000 t nel 2007). Non vi sarà inoltre più alcun prezzo indicativo europeo per il latte. Una compensazione di 11,81 euro per tonnellata di quota latte nel 2004 che aumenterà fino a 35,5 euro dal 2006 dovrebbe migliorare la prospettiva di guadagno dei contadini europei produttori di latte. Queste compensazioni sono in relazione anche alla proroga del disciplinamento delle quote latte fino al 2014/2015 e agli aumenti annuali previsti dal 2006 che dovrebbero spingere il prezzo del latte verso il basso.

### **Accordi con l'UE**

Per l'economia lattiera svizzera gli Accordi bilaterali I e II conclusi con l'UE sono molto importanti. Un posto di primo piano nel quadro dell'accordo agricolo (Bilaterali I) è occupato dall'accordo sul formaggio. La progressiva reciproca apertura dei mercati caseari fino alla totale liberalizzazione nell'estate 2007 porrà il prodotto agricolo di esportazione per eccellenza di fronte all'importante sfida della concorrenza europea. Nel contempo tuttavia offrirà all'economia lattiera svizzera il libero accesso a un mercato europeo del formaggio caratterizzato da un elevato potere d'acquisto e da condizioni simili per quanto riguarda le abitudini dei consumatori. Un aumento a medio o lungo termine della quota svizzera al consumo di formaggio nell'UE di un punto percentuale (da 0,5 a 1,5%) potrebbe significare un aumento della produzione lattiera nazionale di circa un quarto.

Anche la revisione del Protocollo n. 2 dell'accordo di libero scambio con l'UE (Bilaterali II) svolge un ruolo importante, migliorando l'accesso dei prodotti agricoli trasformati (contenenti per lo più anche materie prime lattiere, come la cioccolata) al mercato europeo. Come già evidenziato, dovranno tuttavia essere tenute in considerazione le conseguenze dell'abolizione di questo sostegno all'esportazione nel quadro dei negoziati OMC.

L'allargamento a Est dell'UE, con 10 nuovi Paesi membri, non dovrebbe incidere in alcun modo sul mercato lattiero svizzero. Benché alcuni dei Paesi dell'Europa centro-orientale entrati a far parte dell'UE dispongano di un notevole potenziale agricolo, le attuali carenze strutturali non potranno essere colmate in pochi anni. L'obiettivo dell'economia casearia elvetica è piuttosto quello di conquistare clienti supplementari fra la popolazione europea cresciuta di circa 75 milioni.

### **OMC**

Il ciclo di negoziati di Doha non si concluderà verosimilmente prima del 2006 (cfr. n. 1.3.1.2). Ne consegue che la una trasposizione delle decisioni avverrà fra il 2008 e il

2012 o più tardi. Per accedere al mercato lattiero occorre prevedere una sostanziale riduzione della protezione alla frontiera attualmente in vigore nel settore extracaseario. Inoltre, si dovrà dimezzare il sostegno vincolato ai prodotti e abolire tutti i sussidi all'esportazione. I provvedimenti autonomi adottati nel quadro del sostegno interno e dei contributi all'esportazione hanno già migliorato i presupposti per la trasposizione degli impegni derivanti dagli accordi OMC.

Nell'ambito dell'OMC occorre rispettare la notifica dei supplementi per il latte trasformato in formaggio. Attualmente questa misura figura sia nell'*Amberbox* sia nella *Greenbox*. Molto probabilmente essa non troverà più posto nella *Greenbox* in particolare dopo l'abolizione del contingentamento lattiero prevista nel 2009. Attraverso la riduzione massiccia e generalizzata del sostegno del mercato – compreso il dimezzamento del supplemento per il latte trasformato in formaggio – il margine di manovra nell'*Amberbox* sarà più ampio. Anche dopo la conclusione del ciclo di negoziati di Doha questa misura non dovrebbe pertanto essere messa in discussione.

## **Conclusioni**

Per diventare un ramo prospero della nostra economia, l'economia lattiera svizzera deve utilizzare, a tutti i livelli, la competenza imprenditoriale per trasformare le proprie forze in valore aggiunto a livello nazionale e internazionale. Grazie ai pagamenti diretti, anche in futuro dovrebbe essere possibile ottenere un reddito adeguato dalla produzione lattiera. Fra i punti forti dell'economia lattiera svizzera, a livello nazionale e internazionale, vi sono la qualità e la varietà dei prodotti, la forza innovativa degli addetti alla trasformazione nonché la specializzazione nella fabbricazione di formaggio da latte crudo. Questo valore aggiunto è condizionato dagli obblighi derivanti dagli accordi con l'UE e nell'ambito dell'OMC che aumentano la pressione in materia di concorrenza. Parallelamente a ciò, tuttavia, essi aprono l'accesso a nuovi mercati e assicurano così un potenziale di sviluppo al settore lattiero.

### **2.1.2.1.4 Studi e opinioni della categoria**

In vista dell'ulteriore sviluppo della politica agricola, l'Ufficio federale dell'agricoltura e la categoria hanno commissionato diversi studi. Di seguito vengono presentati gli studi e una sintesi delle conclusioni a cui sono giunti. I rappresentanti della categoria sono stati invitati a un'audizione durante la quale hanno potuto esprimersi sulla struttura futura della politica agricola. Le aspettative e le opinioni dei partecipanti all'audizione sono presentati brevemente alla fine del presente capitolo.

#### **Studi concernenti l'abolizione del contingentamento lattiero e il trasferimento dei mezzi per il sostegno del prezzo del latte in un pagamento diretto ai produttori di latte**

Per valutare le conseguenze dell'abolizione del contingentamento lattiero, dello smantellamento del sostegno del mercato nonché del previsto trasferimento dei mezzi finanziari così liberati ai pagamenti diretti, l'Ufficio federale dell'agricoltura ha commissionato i seguenti studi.

- Evaluation der Milchkontingentierung: Vorstudie mit Schwerpunkt Wirkungsanalyse. B. Lehmann et al., Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, agosto 2000;

- Milchmarktanalyse; Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft, MAAP 2002. B. Koch und P. Rieder, Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, febbraio 2002;
- Evaluation des Milchmengenmanagements; Hauptstudie (Effektivitäts- und Effizienzanalyse). B. Lehmann et al., Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, settembre 2001.
- Studi, parte 1 - 4, nonché sintesi:
  - parte 1: Betriebswirtschaftliche Analyse der Umlagerung der Stützung vom Produkt zu Produktionsfaktoren im Milchsektor (Talgebiet). B. Lehmann und C. Gerwig, Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, ottobre 2002;
  - parte 2: Strategien für Bergbetriebe im Hinblick auf künftige Rahmenbedingungen für den Milchsektor. B. Lehmann et al., Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, ottobre 2002;
  - parte 3: Strukturelle Auswirkungen auf das Berggebiet. P. Rieder und C. Flury, Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, ottobre 2002;
  - parte 4: Sektorale Auswirkungen der Aufhebung der Milchkontingente und Umlagerung der Stützung. S. Pfefferli, G. Mack und S. Mann, Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole di Tänikon, febbraio 2003;
  - sintesi: Effekte einer Aufhebung der Milchkontingentierung und einer Umlagerung der Milchpreisstützung. C. Flury et al., Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole di Tänikon e UFAG, marzo 2003.
- Studi sulla produzione di latte e di carne fino al 2011, gennaio 2005:
  - progetto parziale A: Entwicklung der Strukturen und des Angebots der Rindviehhaltungsbetriebe in der Schweiz. B. Lehmann und C. Gerwig, Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, dicembre 2004;
  - progetto parziale B: Milch- und Fleischmarktanalysen unter verschiedenen Rahmenbedingungen, P. Rieder und C. Flury, Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, dicembre 2004;
  - progetto parziale C: Regionale und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, S. Pfefferli und G. Mack, Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole di Tänikon, dicembre 2004;
  - sintesi: Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011. C. Flury, C. Gerwig, G. Mack, Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo, gennaio 2005.

Dagli studi menzionati si possono trarre le seguenti conclusioni in vista dell'ulteriore sviluppo della politica agricola:

- il miglioramento della competitività dell'economia lattiera svizzera deve rappresentare l'obiettivo principale. In futuro, le misure di intervento statali devono essere impostate in modo da non ostacolare i necessari adeguamenti strutturali nel settore della produzione e della trasformazione;
- in seguito all'accordo bilaterale concluso con l'UE, attualmente non vi è alcuna necessità di intervento per quanto riguarda la protezione alla frontiera del formaggio. Per contro, l'attuale ripartizione dei contingenti doganali per l'importa-

zione di burro in funzione della prestazione fornita all'interno del Paese non è ottimale dal profilo della politica in materia di concorrenza;

- il contingentamento lattiero va abolito il più presto possibile. Affinché i produttori e gli addetti alla trasformazione di latte possano adeguarsi alle nuove condizioni quadro, occorre orientare i provvedimenti sempre più verso un mercato lattiero senza contingentamento dell'offerta. Al fine di migliorare la competitività è necessario trasformare i supplementi e gli aiuti destinati al sostegno del prezzo del latte in contributi per UBGFG a favore dei produttori.

Dagli studi sono emerse significative indicazioni soprattutto sull'entità della riduzione dei costi, sulle dimensioni necessarie di un'azienda e dei suoi effettivi per una produzione lattiera redditizia, sulla probabile evoluzione dei prezzi, sulle conseguenze di un trasferimento dei mezzi finanziari destinati al sostegno del prezzo del latte ai pagamenti diretti nonché sul comportamento dei produttori per quanto riguarda l'offerta:

- mediante un primo aumento della produzione di 10 000 chilogrammi, aziende con un contingente medio di 70 000 - 80 000 chilogrammi (stato 2002) possono ridurre i costi in media di due-tre centesimi per chilogrammo di latte. Questo potenziale di diminuzione dei costi si riduce con l'aumento del volume di produzione, conformemente al principio del beneficio marginale. A seconda del tipo di azienda, questo potenziale di riduzione dei costi può comportare un reddito supplementare di 35 000 franchi al massimo. Affinché l'effetto del risparmio sui costi non vada perso, i quantitativi devono poter essere aumentati senza acquistare contingentati lattieri. Questa considerevole diminuzione potenziale dei costi di produzione grazie alla crescita delle aziende non sarà sufficiente per migliorare rapidamente la competitività dei produttori svizzeri nei confronti dei loro vicini europei;
- un prezzo del latte più basso mette sotto pressione soprattutto le aziende con condizioni di produzione sfavorevoli o fortemente indebitate. Chi non riuscirà a tenere il passo con la concorrenza, abbandonerà la produzione lattiera o venderà l'azienda, permettendo alle altre aziende di crescere. Chi desidera continuare a operare con successo nella produzione lattiera deve vendere il latte agli addetti alla trasformazione che fabbricano prodotti con un alto valore aggiunto. Aziende nella regione di montagna con condizioni di produzione sfavorevoli potrebbero specializzarsi maggiormente nella detenzione di vacche nutrici e nell'allevamento di rimonte da collocare nelle aziende di pianura. Se invece le condizioni di produzione e il valore aggiunto creato dal latte sono favorevoli, vi saranno anche in futuro aziende della regione di montagna che produrranno latte per il mercato;
- le condizioni quadro per la produzione di latte e gli strumenti per il sostegno del mercato influiscono sulle dimensioni dell'azienda, sul tipo di gestione aziendale, sul genere di vacca più adeguata e sul volume di produzione. Se continuano ad essere accordati supplementi e aiuti e non vengono applicate limitazioni quantitative la produzione lattiera è destinata ad aumentare. Aziende con una produzione lattiera intensiva sono avvantaggiate in termini di costi rispetto ad aziende gestite con criteri estensivi se detengono vacche dalle elevate prestazioni lattiere. Per poter sfruttare il potenziale insito in queste vacche occorre somministrare loro foraggio concentrato. La superficie minima necessaria a un'azienda per poter operare è comparabilmente più piccola di quella

necessaria nel caso di un trasferimento dei mezzi ai pagamenti diretti, ma comporta una gestione intensiva della superficie;

- anche se il contingentamento lattiero dovesse essere mantenuto, nei prossimi anni il prezzo del latte scenderebbe sensibilmente per il fatto che il trasferimento del sostegno del prezzo del latte annullerebbe l'effetto di sostegno diretto. Inoltre, in virtù degli accordi bilaterali con l'UE, dalla metà del 2007 il formaggio, esente da dazi, potrà essere esportato dalla Svizzera nell'UE e viceversa. Il libero accesso al mercato caseario europeo e svizzero comporterà un allineamento dei prezzi a livello di commercio all'ingrosso. Per evitare di perdere quote di mercato, i fornitori svizzeri dovranno offrire il formaggio a prezzi altrettanto vantaggiosi di quelli praticati nell'UE. Affinché ciò sia possibile, gli addetti alla trasformazione devono poter acquistare il latte a prezzi concorrenziali rispetto all'UE. Senza corrispondenti misure di sostegno, il prezzo del latte svizzero si adeguerà quindi al livello più basso dell'UE;
- se il sostegno del mercato diminuirà leggermente fra il 2007 e il 2011 ma verrà fondamentalmente mantenuto, e dal 2007 i mezzi della Confederazione rimarranno costanti, il prezzo del latte dovrebbe stabilizzarsi attorno ai 60 centesimi entro il 2011. Il calo degli effettivi bovini per ettaro di superficie inerbita lascia supporre una diminuzione della produzione di carne;
- un trasferimento completo del sostegno del prezzo del latte ai contributi per animali che consumano foraggio grezzo a favore delle vacche da latte comprimerebbe il prezzo del latte a 42-50 centesimi entro il 2011. Un prezzo di 42 centesimi comporterebbe una limitazione della produzione di circa il 3 per cento. Un contributo per vacca da latte di 700 franchi contribuirebbe tuttavia a stabilizzare i quantitativi lattieri sui livelli attuali. Un calo degli effettivi bovini per ettaro di superficie inerbita potrebbe determinare un calo della produzione di carne;
- in un contesto commerciale caratterizzato da una rigida formula di riduzione dei dazi nell'ambito dell'OMC, nel caso di un trasferimento completo del sostegno al mercato il prezzo del latte si stabilizzerebbe attorno a 42 centesimi, anche se l'evoluzione dei quantitativi continuerebbe ad influenzare il prezzo effettivo. I modelli indicano un aumento delle importazioni di carne (+30%) che farebbe ridurre il prezzo della carne di almeno il 20 per cento entro il 2011 (base 2001);
- oltre che dalle condizioni quadro politiche ed economiche, l'evoluzione del prezzo del latte dipenderà fortemente dalle reazioni dei consumatori alle variazioni di prezzo nonché dalle loro preferenze per i latticini svizzeri. La pressione sui prezzi aumenterà se la reazione alla domanda sarà poco flessibile o se occorrerà contare su importazioni supplementari o esportazioni ridotte.

#### *Conclusioni emerse dagli studi*

Negli studi sono state tratte anche conclusioni per strutturare la nostra futura politica agricola:

- in futuro gli obiettivi di politica agricola potranno essere raggiunti meglio e più efficacemente dal profilo dell'economia nazionale rinunciando al contingentamento lattiero piuttosto che limitando l'offerta<sup>75</sup>;
- in un contesto competitivo (mercato caseario aperto nei confronti dell'UE e sostegno ridotto vincolato al prodotto) una produzione lattiera illimitata conduce più rapidamente a strutture aziendali di produzione lattiera redditizie e competitive;
- i cambiamenti nel mercato lattiero e nella produzione lattiera non dovrebbero più avere in futuro ripercussioni negative sul mercato della carne (manzo, vitello). Uno spostamento dell'indirizzo aziendale dalla produzione lattiera a quella di carne non dovrebbe comportare un incremento della produzione di carne<sup>76</sup>;
- la regione di montagna può assumere un ruolo importante anche senza contingentamento della produzione lattiera, se le strutture vengono adeguate alle esigenze e se vengono sfruttate le opportunità di smercio;
- la concessione di un contributo per UBGFG per le vacche da latte beneficerebbero innanzitutto alle aziende della regione di pianura e della regione collinare. Nella regione di montagna, per contro, il trasferimento in contributi per UBGFG compenserà in misura inferiore le perdite di reddito<sup>77</sup>. Di conseguenza occorre trovare un'altra misura di compensazione.

### **Altre analisi sugli effetti della PA 2011**

Gli scenari e gli studi sulla produzione di latte e di carne fino al 2011 menzionati in precedenza non corrispondono più esattamente all'attuale strategia perseguita con la PA 2011. Gli autori degli studi sono pertanto stati incaricati di valutare, con i loro modelli, anche le conseguenze dello scenario proposto nel presente rapporto. I risultati sono attesi per l'elaborazione del messaggio sulla PA 2011.

### **Studio sull'aumento della competitività nella regione di montagna**

La Scuola universitaria svizzera di agronomia (SUSA) lavora a un progetto interdisciplinare con applicazioni pratiche sul tema "Sviluppo di strategie per l'incremento della competitività del ramo lattiero nella regione di montagna tenendo conto della multifunzionalità". In aziende di determinate regioni vengono approfondite questioni riguardanti una produzione di latte a costi contenuti, la valorizzazione del latte innovativa e il valore aggiunto regionale. Il progetto è stato avviato nel 2003 e terminerà nell'agosto 2007.

Il gruppo di ricercatori esamina le conseguenze della liberalizzazione del mercato lattiero e cerca di indicare come continuare a produrre latte nella regione di montagna anche in queste condizioni. Per quanto riguarda la produzione lattiera, la ricerca

<sup>75</sup> Lehmann B. et al. (2001), Evaluation des Milchmengenmanagements (Hauptstudie), Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo.

<sup>76</sup> Flury C., Gerwig C. und Mack G. (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, Istituto di economia agraria del Politecnico federale di Zurigo.

<sup>77</sup> G. Mack und S. Pfefferli (2004), Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, Regionale und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole di Tänikon.

si concentra sulla riduzione dei costi (progetto parziale 1). Evidentemente questo tema è affrontato anche nei lavori di ricerca sulla fabbricazione di latticini e sulla loro commercializzazione (progetto parziale 2). In questo settore viene data tuttavia grande importanza allo sviluppo di prodotti nuovi e innovativi. Nel progetto parziale 3, il gruppo di ricercatori si dedica alla multifunzionalità della catena di valore aggiunto del latte a livello regionale. Lo scopo è di scoprire quali prestazioni rilevanti dal profilo degli insediamenti fornisce la catena di valore aggiunto del latte nelle regioni prescelte e fino a che punto esse coincidono con le esigenze della società.

## **Rapporti della categoria**

La categoria lattiera svizzera negli scorsi anni ha steso due rapporti. Il primo, "Progetto mercato alimentare Svizzera 2007" („Vision Lebensmittelmarkt Schweiz 2007“), del 2001, contiene previsioni sulla futura evoluzione della domanda, della produzione di materie prime, della trasformazione nonché del commercio all'ingrosso e al dettaglio in vari gruppi merceologici. Gli autori prevedono una crescente domanda interna di prodotti a base di latte fresco, yogurt, formaggio fresco e a pasta molle. Dopo la soppressione del contingentamento, prevedono una specializzazione notevolmente più forte nella produzione di latte e in quella di carne. La produzione lattiera nelle regioni periferiche potrà essere mantenuta poiché determinerà un alto valore aggiunto attraverso la trasformazione in prodotti speciali e con particolari denominazioni. Gli autori individuano ancora sovracapacità nella trasformazione, che sarebbero ridotte con un cambiamento strutturale accelerato.

Il secondo rapporto, "Rafforzamento dell'economia lattiera svizzera" („Stärkung der schweizerischen Milchwirtschaft“) dell'aprile 2004 è stato elaborato dalla cosiddetta "task-force latte", un gruppo di lavoro della Federazione produttori svizzeri di latte (PSL), al quale hanno collaborato i principali attori dell'economia lattiera svizzera. I membri di questo gruppo si oppongono a una trasformazione radicale del disciplinamento del mercato lattiero e chiedono che le misure esistenti, rivelatesi efficaci, servano da base allo sviluppo futuro del settore. In particolare, occorrerà mantenere la protezione alla frontiera per i prodotti di latteria nonché il supplemento per la trasformazione di latte in formaggio e gli aiuti. Quale complemento, la task-force propone nuove misure, ad esempio strumenti per lo sfruttamento dei mercati di smercio.

## **Audizione della categoria**

All'inizio del 2004 l'UFAG ha svolto un'audizione della categoria sulla riorganizzazione del disciplinamento del mercato lattiero e delle misure collaterali previste dopo l'abbandono del contingentamento lattiero. Da questa riunione è emerso che i rappresentanti della categoria condividono ampiamente gli obiettivi strategici dell'economia lattiera svizzera. A loro avviso, il mercato interno è prioritario; per quanto riguarda l'esportazione di formaggio, considerano che il potenziale della Svizzera risieda essenzialmente nel segmento "premium". Tuttavia, affinché i produttori possano essere concorrenziali sui mercati esteri, gli svantaggi dovuti alla localizzazione devono essere adeguatamente compensati. I produttori chiedono in particolare l'introduzione di un contributo UBGFG per le vacche da latte. Per poter garantire il necessario cambiamento strutturale e aumentare la disponibilità di superfici, sono necessari incentivi più forti per l'abbandono dell'attività agricola. In tale contesto, occorrerebbe valutare una revisione della legislazione in materia di affitto agricolo e del diritto fondiario rurale nonché del sistema dei pagamenti diretti. Per quanto ri-

guarda le misure collaterali, i rappresentanti della categoria considerano necessario sostituire gli attuali contingenti supplementari con uno strumento efficace che permetta di promuovere la suddivisione del lavoro fra montagna e pianura. Inoltre, in special modo per le regioni periferiche, è necessario mantenere gli attuali aiuti agli investimenti. Infine, occorre valutare nuovi strumenti per promuovere lo sviluppo e lo sfruttamento di nuovi sbocchi e mercati per l'esportazione. I rappresentanti di categoria si esprimono a grande maggioranza per il mantenimento della protezione alla frontiera nonché per la proroga dei supplementi per la trasformazione del latte in formaggio e degli aiuti. In caso di riduzione del sostegno al mercato, i produttori svizzeri di latte temono notevoli perdite di reddito in seguito alla diminuzione del prezzo del latte, dato che il sostegno accordato per il formaggio, il burro e il latte scremato si ripercuote indirettamente anche sul prezzo dei prodotti a base di latte fresco. Questo effetto di leva verrebbe meno se i fondi destinati a sostenere il prezzo del latte fossero trasferiti ai pagamenti diretti.

### **2.1.2.1.5 Abbandono del contingentamento lattiero**

#### **Contesto**

Nell'ottica di una politica coerente, il contingentamento lattiero avrebbe dovuto essere soppresso già nella prima fase della riforma agraria, PA 2002, ma all'epoca questo passo non è stato compiuto. Rinunciare completamente a questo sistema di gestione della produzione era stato considerato un rischio troppo elevato. L'introduzione del commercio dei contingenti ha permesso di realizzare un cambiamento radicale. Benché questo cambiamento abbia dato la necessaria flessibilità per l'adeguamento delle strutture aziendali, il prezzo da pagare è stato elevato. In media i costi per la produzione di latte sono nettamente aumentati.

#### *Motivi a favore della soppressione del contingentamento lattiero in Svizzera*

Con la revisione della legge sull'agricoltura (PA 2007), il Parlamento ha deciso di abolire il contingentamento lattiero, confermando così il coerente orientamento della politica agricola verso il mercato. La soppressione del contingentamento permetterà di ridurre le distorsioni della concorrenza nella produzione e nello smercio, migliorando in tal modo la competitività. Ciò comporterà un calo dei costi di produzione in quanto verranno meno le rendite di contingente, mentre si moltiplicheranno le possibilità di realizzare valore aggiunto e gli imprenditori disporranno di un maggiore margine di manovra. Le condizioni di produzione saranno adeguate in modo che i produttori di latte svizzeri possano effettivamente approfittare delle opportunità di crescita offerte dai mercati. A tale scopo, agli attori dev'essere conferita, oltre alla responsabilità per lo smercio, anche quella per la gestione dei quantitativi. Gli studi realizzati hanno evidenziato che senza il contingentamento lattiero gli obiettivi in materia di politica agricola possono essere raggiunti più efficacemente e in modo più vantaggioso per l'economia.

#### *Contenuto della base legale*

Dal 1° gennaio 2004 sono in vigore gli articoli 36a e 36b LAgr. L'articolo 36° fissa al 1° maggio 2009 il termine per la soppressione generale del contingentamento lattiero, ma offre la possibilità di prorogare questo termine al massimo di due anni qualora le condizioni quadro economiche o la situazione internazionale lo richiedessero.

Questo articolo dà inoltre la possibilità a determinate organizzazioni di abbandonare anticipatamente il contingentamento lattiero, al più presto il 1° maggio 2006, e definisce le esigenze poste ai produttori interessati e alle loro organizzazioni.

L'articolo 36b LAgr disciplina il periodo compreso fra la prima data in cui è possibile abbandonare il contingentamento e il 2012. Esso contiene disposizioni restrittive riguardanti la vendita di latte da parte dei produttori, sancisce in particolare l'obbligo di stipulare un contratto fra produttori e acquirenti di latte e fissa la durata contrattuale minima. In virtù di questa disposizione, il Consiglio federale può inoltre coadiuvare le organizzazioni di categoria e le comunità di produttori nell'imporre sanzioni nel caso in cui abbiano optato per un sistema di contratti esclusivi. L'articolo 36b LAgr è stato inserito nella legge soltanto nel corso dei dibattiti parlamentari allo scopo di agevolare la transizione per i produttori. Mentre la limitazione delle possibilità di vendita di latte dovrebbe portare a una maggiore concentrazione dell'offerta, l'obbligo di stipulare un contratto darà alle parti contraenti una certa sicurezza nello stabilire nuove relazioni commerciali.

### **Valutazione e situazione attuale**

Con l'ordinanza del 10 novembre 2004<sup>78</sup> concernente l'abbandono del contingentamento lattiero (OACL), il Consiglio federale ha emanato le disposizioni d'esecuzione relative all'articolo 36a LAgr. Essa definisce le organizzazioni che possono inoltrare le domande di abbandono del contingentamento lattiero (organizzazioni di categoria, organizzazioni di produttori e organizzazioni produttori-valorizzatore). Stabilisce inoltre un limite massimo vincolante per l'organizzazione fino al 30 aprile 2009 (quantitativo di base ed eventualmente quantitativi supplementari in caso di bisogno supplementare dimostrato) e incarica la Confederazione della sorveglianza in materia. Infine, la OACL conferisce alle organizzazioni anche compiti amministrativi per il periodo considerato.

L'abbandono anticipato del contingentamento suscita particolare interesse nella categoria. Da un lato, esso permette di ridurre i costi di produzione, dato che le spese per l'acquisto e la locazione di contingenti diminuiscono. D'altro canto, offre l'opportunità di aumentare i quantitativi.

Nella primavera 2004, quando sono state avviate discussioni sulle possibilità di un abbandono anticipato del contingentamento e le cerchie interessate hanno cominciato a prepararsi, i prezzi dei contingenti lattieri hanno subito un forte rialzo. In gran parte questo si può ricondurre al fatto che i produttori, disponendo di quantitativi di contingente più elevati, si aspettavano di avere migliori presupposti per il periodo successivo all'abolizione del contingentamento. L'aumento dei prezzi è sicuramente dovuto anche all'attrattiva sempre notevole di cui gode la produzione lattiera. Ciò è fra l'altro una conseguenza del quantitativo totale piuttosto scarso, delle misure per il sostegno del prezzo del latte e dei segnali di talune organizzazioni di produttori che indicano un proseguimento della strategia di riduzione.

L'adozione dell'OACL segna una tappa importante verso l'abolizione del contingentamento lattiero. Spetta ora ai produttori e alle loro organizzazioni sfruttare le opportunità offerte, optando per una soluzione vantaggiosa nel caso concreto. Il quadro definito dall'ordinanza è ampio. Sarebbe tuttavia opportuno che le organizzazioni e i

<sup>78</sup> RS 916.350.4

produttori che vogliono essere esclusi dal sistema approfittino del periodo transitorio per sviluppare strutture che possano dimostrarsi solide e adeguate al mercato anche dopo l'abolizione del contingentamento lattiero nel 2009.

In generale, nella questione dell'abolizione del contingentamento si è osservato un mutamento d'opinione radicale. Mentre la maggioranza della categoria, nell'ambito delle deliberazioni relative alla PA 2007, si opponeva ancora all'abolizione del contingentamento, ora partecipa attivamente ai preparativi per l'abbandono anticipato. Questa evoluzione dev'essere valutata in modo positivo, tanto più che le organizzazioni che stanno nascendo preannunciano un rinnovamento conforme alle condizioni del mercato.

Dato che i preparativi per l'abbandono anticipato del contingentamento proseguono a pieno ritmo, è impensabile voler prolungare le scadenze in virtù dell'articolo 36a LAgr.

### **2.1.2.2 Modello proposto**

Nell'economia lattiera, come in altri settori economici, lo spirito imprenditoriale e l'azione responsabile dei vari operatori economici sono determinanti. Tuttavia, dato che il mandato costituzionale impone all'agricoltura di fornire anche prestazioni d'interesse generale per le quali non è in grado di essere concorrenziale a livello internazionale a causa della posizione geografica, il sostegno statale è giustificato. L'interazione coordinata di aiuti finanziari, protezione alla frontiera, promozione della trasparenza del mercato e misure di solidarietà congiuntamente alle misure collaterali si prefigge di assicurare a lungo termine la sopravvivenza economica del settore.

Conformemente a questi principi, viene proposto quanto segue: i fondi destinati al sostegno del mercato sono trasferiti ai pagamenti diretti, salvo il supplemento per la trasformazione di latte in formaggio che viene ridotto. Questo supplemento viene completato dalla protezione alla frontiera, da misure per la regione di montagna, dal monitoraggio del mercato lattiero, dalla promozione delle misure di solidarietà e da un disciplinamento transitorio per il periodo successivo alla soppressione del contingentamento lattiero.

#### **2.1.2.2.1 Attori del mercato al centro della strategia**

##### **Responsabilità individuale**

Gli attori del mercato sono al centro di questo progetto. Questo tema caratterizza sin dal 1999 (PA 2002) il passaggio da un'economia lattiera statale a un sistema incentrato sul mercato. Una serie di norme transitorie ne hanno però finora attenuato le conseguenze sul piano strutturale. Con la scadenza della corrispondente ordinanza transitoria sul latte (fine aprile 2004) e la prevista abolizione del contingentamento lattiero, verranno presto a mancare importanti meccanismi protettivi offerti finora dai poteri pubblici (per es. finanziamento delle scorte di formaggio e di burro o fissazione di un prezzo d'obiettivo alla produzione del latte). Questi meccanismi sono sostituiti dalla responsabilità individuale. Le esperienze finora raccolte dimostrano che, nonostante decenni di intervento statale, la categoria è in grado di affrontare con successo le nuove sfide.

## **Orientamento in funzione del mercato**

Da anni non vi sono più prescrizioni intese a "pilotare" il latte verso i canali cosiddetti a forte valore aggiunto. Tuttavia, l'approccio all'economia di mercato non ha ancora potuto imporsi in tutti i settori dell'economia lattiera. La concessione di supplementi e in particolare la differenziazione nella concessione degli aiuti hanno ancora un certo effetto regolatore. Anche il contingentamento dell'offerta di latte è contrario ai principi dell'economia di mercato. Con l'imminente rinuncia a un disciplinamento di diritto pubblico dei quantitativi e la soppressione delle misure di sostegno del mercato, potrà finalmente essere applicato il principio dell'offerta e della domanda.

### **2.1.2.2.2 Trasferimento del sostegno del mercato verso i pagamenti diretti**

Salvo un'eccezione, è previsto di sostituire tutti gli aiuti e i supplementi con un pagamento diretto a favore dei produttori di latte. Soltanto il supplemento per la trasformazione di latte in formaggio verrà mantenuto, ma a un livello più basso. Questo trasferimento di contributi non priverà il settore lattiero dei mezzi finanziari attuali, dato che gli verranno restituiti sotto forma di contributi UBGFG versati per le vacche da latte.

Finora le vacche da latte erano escluse da questi contributi poiché nel calcolo si detrae dagli animali aventi diritto una UBGFG per 4 400 chilogrammi di latte commercializzato. Questa deduzione sarà abrogata a partire dal 2009. Essa non si giustifica infatti più dopo la soppressione degli aiuti e del supplemento per la somministrazione di foraggio non insilato e la riduzione del supplemento per la trasformazione di latte in formaggio. A partire dal 2009, tutti gli animali che consumano foraggio grezzo (comprese le vacche da latte) daranno diritto al suddetto contributo. Questo nuovo pagamento diretto si prefigge di aiutare in modo efficace e mirato il settore lattiero a rimanere competitivo anche in futuro.

- *Adeguamento dell'articolo 188 LAgr, soppressione della disposizione che limita nel tempo la concessione del supplemento per il latte trasformato in formaggio (art. 38); gli altri supplementi e aiuti (art. 39-42) vengono limitati dal 31 dicembre 2008;*
- *adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD) il 1° gennaio 2007 e il 1° gennaio 2009;*
- *adeguamento dell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte (OSL) il 1° gennaio 2009;*
- *abrogazione dell'ordinanza sul contingentamento lattiero (OCL) il 1° maggio 2009.*

## **Motivi a favore del trasferimento**

La proposta di trasferire i mezzi utilizzati attualmente per il sostegno del mercato si fonda sui fatti e sulle considerazioni seguenti:

- studi scientifici associano le misure di sostegno dei prezzi con una cattiva distribuzione dei mezzi di produzione e con perdite economiche;

- il contesto finanziario, economico e politico è sempre più ostile alle misure di sostegno del mercato. Il Legislatore si dimostra scettico di fronte agli interventi dello Stato sui mercati: nella vigente legge sull'agricoltura, infatti, ha fissato un termine per la soppressione delle misure di sostegno del mercato (fine 2008) e esige che a partire dal 1999 i crediti stanziati per queste misure siano ridotti di un terzo nello spazio di cinque anni;
- l'accettazione dei finanziamenti statali da parte dell'opinione pubblica si riduce se non sono destinati alla produzione primaria ma ai livelli situati a monte o a valle;
- dopo l'abolizione del contingentamento lattiero, il 30 aprile 2009, non vi saranno più misure statali destinate a orientare la produzione. Le misure di sostegno dei prezzi incitano sempre alla produzione e hanno quale conseguenza un incremento dell'offerta se i quantitativi non sono limitati. Se inizialmente il prezzo del latte supera il prezzo d'equilibrio grazie alle misure di sostegno, dopo la soppressione del contingentamento vi sarà un aumento dei quantitativi prodotti. Quantitativi di latte crescenti provocano però una diminuzione del prezzo. Le misure di sostegno potrebbero pertanto favorire una diminuzione dei prezzi di cui beneficerebbero essenzialmente i consumatori e meno i produttori. Inoltre, i supplementi e gli aiuti perderebbero la loro efficacia a causa dell'incremento dell'offerta e diminuirebbe l'effetto di sostegno dei prezzi.

### **Motivi a sostegno di un supplemento ridotto per il latte trasformato in formaggio**

- Mentre è mantenuta un'adeguata protezione alla frontiera per i prodotti della cosiddetta "linea bianca" (burro, latte in polvere, prodotti a base di latte fresco, concentrati di proteine), per il formaggio le frontiere con l'UE saranno aperte a partire dalla metà del 2007. Il supplemento per il latte trasformato in formaggio compenserà in gran parte la differenza nella protezione alla frontiera fra la cosiddetta "linea gialla" (formaggio) e la "linea bianca" nel settore lattiero.
- Se il supplemento fosse soppresso, l'economia casearia liberalizzata e dunque l'intera economia lattiera sarebbero sfavorite rispetto ad altri rami di produzione agricoli (per es. carne o verdura) che dispongono di una buona protezione alla frontiera.
- In caso di soppressione totale del sostegno del mercato, vi sarebbe il pericolo di una diminuzione troppo forte della produzione lattiera o addirittura di un crollo strutturale. La sostenibilità sociale sarebbe compromessa. Il mantenimento del supplemento per il latte trasformato in formaggio deve contribuire a evitare un'improvvisa diminuzione del prezzo del latte e a garantire che gran parte del latte continui a essere trasformato in formaggio.

### **Proposta per l'attuazione**

I mezzi della Confederazione sono riassegnati come segue all'interno dei due involucri finanziari 2004/2007 e 2008/2011 (tabella 37, figura 41):

- i mezzi finanziari destinati a sostenere il mercato verranno ridotti e, a partire dal 2009, ammonteranno a 160 milioni di franchi. Verranno versati sotto forma di supplemento di 10 centesimi per chilogrammo di latte trasformato in formaggio;
- questo supplemento, che ammonta attualmente a 18 centesimi, verrà ridotto in due tappe a 10 centesimi entro il 2009;
- i mezzi finanziari così liberati saranno convertiti, all'inizio del 2007 e del 2009, in un pagamento diretto versato sotto forma di un contributo UBGFG anche per le vacche da latte. In una prima fase verranno trasferiti a tale scopo 66 milioni di franchi. Questo importo sarà aumentato con fondi prelevati dal credito previsto nell'attuale involucro finanziario "Pagamenti diretti", in modo tale che si potrà versare un contributo UBGFG di 200 franchi per ogni vacca da latte. In una seconda fase, un importo supplementare di 205 milioni di franchi proveniente dal sostegno del mercato permetterà di aumentare il contributo UBGFG a circa 600 franchi per tutti gli animali che consumano foraggio grezzo;
- per gli anni 2008/2011 un importo pari a 879 milioni di franchi sarà trasferito dal sostegno del prezzo del latte all'involucro finanziario "Pagamenti diretti". Nel quadro dell'involucro finanziario "Produzione e smercio" occorrerà prevedere un importo di 845 milioni di franchi per i supplementi e gli aiuti a sostegno del mercato lattiero.

**Tabella 37 Mezzi finanziari per il sostegno del mercato lattiero e la conversione in pagamenti diretti**

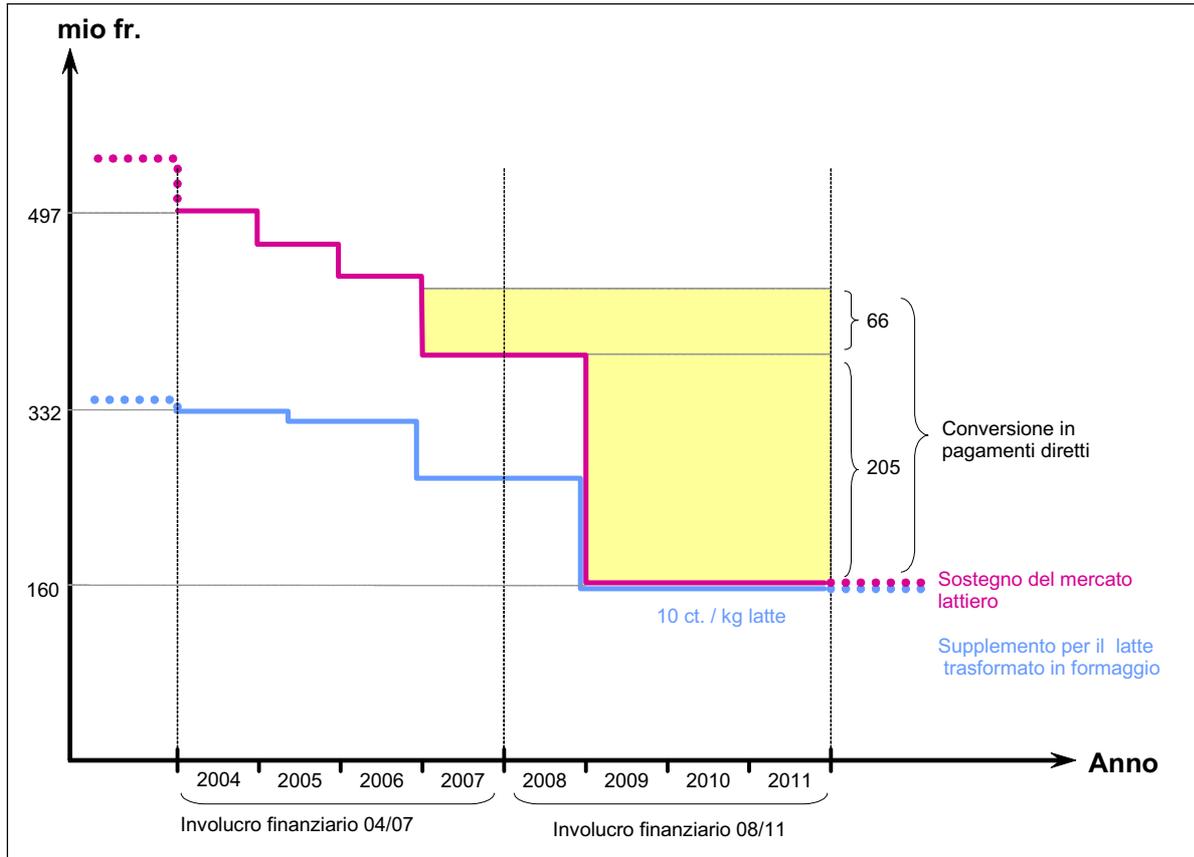
Involucro finanziario 2004/07	2004 mio. fr.	2005 mio. fr.	2006 mio. fr.	2007 mio. fr.	Totale mio. fr.
Supplementi	332	326	318	260	1 236
Aiuti	165	142	119	105	531
Sostegno del mercato lattiero, totale <sup>1</sup>	497	468	437	365	1 767
Trasferimento verso i pagamenti diretti	-	-	-	66	66

Involucro finanziario 2008/11	2008 mio. fr.	2009 mio. fr.	2010 mio. fr.	2011 mio. fr.	Totale mio. fr.
Supplementi	248	172	160	160	740
Aiuti	97	8	-	-	105
Sostegno del mercato lattiero, totale <sup>1</sup>	345 <sup>2</sup>	180	160	160	845
Trasferimento verso i pagamenti diretti	66	271	271	271	879

<sup>1</sup> Escluse le spese amministrative che ammontano attualmente a circa 6 milioni di franchi all'anno

<sup>2</sup> Il pagamento di supplementi e aiuti avviene sempre il mese successivo (p. es. in gennaio per il mese di dicembre). Pertanto è necessario prevedere nel preventivo 2009 una quota di 20 milioni di franchi del credito annuo 2008. in tal modo il totale dei supplementi e degli aiuti per il periodo 2004 - 2007 rimane invariato.

**Figura 41 Conversione del sostegno del mercato in contributi UBGFG**



Per attuare il trasferimento dei mezzi finanziari non sono necessarie nuove disposizioni legali. La base legale per le misure di sostegno del mercato scadrà alla fine del 2008. Per il supplemento sul latte trasformato in formaggio è pertanto necessario sopprimere la limitazione nel tempo.

**Introduzione graduale per agevolare l'adeguamento**

In considerazione delle importanti sfide imposte dal cambiamento di sistema, occorre accordare all'economia lattiera il tempo per adeguarsi alla nuova situazione. La redistribuzione moderata dei mezzi finanziari a partire dall'inizio del 2007 permette di considerare anche il miglioramento del reddito rivendicato da tempo dai produttori di latte. Soltanto due anni più tardi verrà completata la ristrutturazione integrale dell'attuale sostegno del mercato. Il contributo uniforme che verrà allora versato per tutti gli animali che consumano foraggio grezzo aumenterà la trasparenza in materia di impiego dei mezzi finanziari e semplificherà considerevolmente anche le operazioni amministrative.

**Perché sopprimere il supplemento di non insilamento?**

La rinuncia al supplemento per foraggiamento senza insilati era già stata contestata nelle fasi preliminari della PA 2002 e nelle deliberazioni parlamentari sulla revisione della legge sull'agricoltura. Il Consiglio federale ha sostenuto che il valore aggiunto indotto da questo metodo di produzione dev'essere per principio remunerato dal mercato e non dallo Stato. Nel 1999, nell'ambito della PA 2002, il supplemento è stato prorogato per altri dieci anni; ora, un'ulteriore proroga di questa misura non si

giustifica più, considerando l'esigenza di orientare maggiormente la produzione agricola verso il mercato.

### **2.1.2.2.3 Protezione alla frontiera**

Nel corso dell'Uruguay Round dell'OMC, la Svizzera ha accordato un miglior accesso al mercato per i latticini esteri nel quadro di un contingente totale di 527 000 tonnellate di equivalenti-latte. Entro i limiti di questa quota generale, le importazioni sono limitate per determinati prodotti sensibili, mentre il formaggio può essere importato senza limitazioni. Tale differenza è dovuta al fatto che il supplemento per la trasformazione di latte in formaggio, nel caso della fabbricazione del formaggio, sostituisce la protezione alla frontiera, che è mantenuta per il burro e i prodotti di latteria. Questo disciplinamento delle importazioni è peraltro assolutamente coerente con la liberalizzazione del commercio del formaggio prevista nell'ambito dell'accordo agricolo con l'UE.

Dato che la protezione alla frontiera ha una diversa importanza secondo i prodotti, occorre continuare a mantenere queste differenze.

### **Burro**

Per garantire condizioni stabili sul mercato lattiero, è necessario mantenere provvisoriamente una protezione doganale sufficiente per il burro. La produzione svizzera di burro dovrebbe corrispondere al massimo alla domanda interna, dato che non è possibile esportare questo prodotto a prezzi che coprano i costi. Pertanto, occorre importare soltanto in modo mirato quantitativi di burro per coprire eventuali carenze dell'approvvigionamento interno. Se la protezione alla frontiera fosse ridotta, sul mercato lattiero verrebbe immesso un quantitativo supplementare di grasso di latte, che provocherebbe immediatamente conseguenze negative sul prezzo del burro e quindi anche su quello del latte.

È tuttavia necessario liberalizzare le modalità di importazione del burro. La normativa prevista dall'articolo 42 LAgr scadrà alla fine del 2008. Una proroga è inutile, poiché le importazioni di burro possono essere disciplinate mediante le disposizioni generali sulle importazioni (art. 17-25 LAgr).

- Il Consiglio federale delega il compito di fissare il contingente doganale parziale n. 7.4 (Burro) all'Ufficio federale dell'agricoltura (Ufficio federale); una quota d'importazione dev'essere liberata tempestivamente, se si prevede che la produzione indigena e le scorte disponibili in Svizzera non saranno sufficienti per coprire il fabbisogno.
- Dal 1° gennaio 2009 questo contingente parziale di burro verrà messo all'asta. Si propone di limitare le importazioni, come finora, a grossi imballaggi. In effetti, lo scopo non è quello di riempire gli scaffali di burro estero confezionato in panetti, bensì di coprire di caso in caso il fabbisogno di grasso di latte del mercato. Come finora, il burro importato non sarà venduto come prodotto a sé ma soltanto mescolato al burro svizzero. Passando dal sistema della prestazione all'interno del Paese alla vendita all'asta, come era stato annunciato con la revisione dell'articolo 42 LAgr nell'ambito della PA 2007, si eviterà l'attuale concentrazione dei diritti d'importazione presso alcuni fabbricanti di burro, una situazione delicata dal profilo della politica della concorrenza. Inoltre, l'utilizzo

dei proventi derivanti dalla differenza di prezzo per misure di solidarietà di diritto privato destinate a sostenere il mercato lattiero non costituisce una soluzione adeguata a lungo termine.

## **Latte e prodotti di latteria**

Il mercato interno per il latte e i prodotti di latteria viene oggi approvvigionato dalla produzione svizzera. Accanto alla protezione offerta dalle distanze, anche gli elevati dazi doganali contribuiscono a impedire l'importazione di grossi quantitativi. Tuttavia, nell'ambito del contingente doganale parziale n. 7.3, è possibile importare fino a 200 tonnellate all'anno di latticini (p. es. yogurt). L'Ufficio federale ripartisce questo contingente secondo l'ordine d'entrata delle notifiche d'importazione al servizio preposto al rilascio del permesso. Già dal 2006, tuttavia, si prevede di sostituire questo sistema con quello della ripartizione secondo l'ordine d'entrata delle domande alla frontiera, più semplice dal profilo amministrativo.

In questo settore la protezione alla frontiera ha un'importanza particolare per le nostre relazioni con l'UE. Un'apertura più estesa dei mercati, per principio auspicabile, presuppone che la Svizzera e l'UE trovino una soluzione accettabile per le due parti per quanto riguarda la riduzione equilibrata dei dazi doganali. In tale contesto, la revisione nel febbraio 2005 del Protocollo n. 2 dell'Accordo di libero scambio Svizzera-UE sui prodotti agricoli trasformati rappresenta un ottimo esempio. Nell'ambito di questo accordo, circa il 6 per cento del latte commercializzato viene esportato sotto forma di prodotti trasformati.

## **Latte in polvere**

Se le importazioni di latte scremato e latte intero in polvere, fabbricato in varie zone del globo in condizioni di produzione estremamente favorevoli, non fossero limitate, eserciterebbero una fortissima concorrenza per il mercato interno e influirebbero indirettamente sui prezzi alla produzione. Per tale motivo la protezione alla frontiera per questi prodotti è sempre stata relativamente alta. Oggi gli importatori hanno il diritto di importare una parte di latte intero in polvere all'aliquota di dazio ridotta nell'ambito del contingente doganale n. 7, se prima hanno acquistato quattro parti di merce indigena. Chi rinuncia espressamente a questa possibilità di importazione, riceve un aiuto per il latte intero in polvere acquistato in Svizzera. I trasformatori (p. es. l'industria della cioccolata) confrontano i prezzi del latte intero in polvere e l'importo dell'aiuto e scelgono di conseguenza la variante più favorevole.

Dopo la soppressione del sostegno del mercato, il sistema piuttosto complicato dell'attribuzione dei diritti d'importazione secondo la prestazione all'interno del Paese per il latte intero in polvere non sarà più giustificato. Come per l'importazione di burro, si prevede di fissare e mettere all'asta un contingente doganale parziale "Latte intero in polvere"; ciò renderà il sistema più trasparente per tutti i partner commerciali, sarà più neutrale dal profilo della concorrenza e maggiormente compatibile con le norme internazionali. L'importo di questo contingente dovrà essere stabilito preferibilmente in funzione della media dei quantitativi importati negli ultimi cinque anni; secondo un calcolo puramente aritmetico, ammonterebbe pertanto a 680 tonnellate.

Per quanto riguarda il latte magro scremato in polvere, attualmente la protezione alla frontiera prevede che tutte le importazioni devono essere sdoganate all'aliquota di dazio normale (fr. 323.- / 100 kg). Non sono previsti cambiamenti.

## **Formaggio**

Il commercio di formaggio fra la Svizzera e l'UE sarà interamente liberalizzato alla metà del 2007. Le precedenti fasi di liberalizzazione non hanno influito sulle preferenze dei consumatori. Probabilmente l'apertura completa dei mercati sarà avvertita maggiormente dai mercati parziali, sensibili ai prezzi, quali il settore dei prodotti pronti ("convenience"), la ristorazione e i rami che utilizzano formaggio fuso. La competitività dell'economia casearia indigena continuerà a essere sostenuta mediante il supplemento per la trasformazione di latte in formaggio, finalizzato a ridurre il prezzo del latte come materia prima.

## **Conclusione**

Nel contesto attuale, la protezione alla frontiera mantiene la propria importanza per taluni segmenti dell'economia lattiera. Un'ulteriore apertura dei mercati dovrà essere perseguita nell'ambito di accordi commerciali bilaterali e multilaterali. Tuttavia, le modifiche proposte per la PA 2011 non sono in primo luogo una conseguenza di impegni presi a livello internazionale. Si tratta piuttosto di misure autonome che la Svizzera intende prendere per lasciare maggiore spazio alla concorrenza anche nel settore delle importazioni. La produzione indigena non ne sarà toccata. Le misure doganali dovranno essere riesaminate più generalmente quando sarà necessario attuare i risultati del ciclo di Doha.

### **2.1.2.2.4 Misure a favore della regione di montagna**

La soppressione del contingentamento lattiero e la conversione del sostegno del mercato lattiero in pagamenti diretti rappresentano una sfida particolare per l'agricoltura della regione di montagna. Nelle regioni che producono poco latte e che hanno scarse possibilità di fabbricare delle specialità è probabile che la produzione lattiera diminuirà considerevolmente. I produttori di latte dovranno quindi cercare nuovi orientamenti e prendere in considerazione una riconversione delle loro aziende, ad esempio specializzandosi nell'allevamento di giovani animali destinati ad altri produttori di latte o nella produzione di carne.

### **Misure prese finora**

Già in passato per la regione di montagna sono state promosse soluzioni alternative alla produzione lattiera attraverso gli strumenti dei contingenti supplementari e dei contratti di allevamento. Per i produttori è stato in tal modo introdotto un incentivo per dedicarsi nuovamente in maggior misura all'allevamento, soprattutto laddove sul posto mancano le condizioni per una valorizzazione del latte economicamente vantaggiosa.

Queste due misure verranno a mancare con la soppressione generale del contingentamento lattiero il 30 aprile 2009. Dato che in seguito non vi saranno più misure di gestione della produzione, una proroga sotto un'altra forma, legata ai quantitativi, non sarà possibile. La promozione della ripartizione del lavoro mediante i contingenti supplementari si era resa necessaria esclusivamente a causa del contingentamento lattiero. Con la sua soppressione, la ripartizione tradizione del lavoro potrà nuovamente svilupparsi liberamente, senza che si rendano necessarie misure complementari.

### *Nessuna nuova misura specifica per il latte*

L'obiettivo di una produzione adeguata alle caratteristiche locali significa che la produzione lattiera nella regione di montagna si imporrà soprattutto laddove la materia prima può servire a fabbricare sul posto prodotti regionali con elevato valore aggiunto. Prevedere ulteriori misure di gestione della produzione per la regione di montagna potrebbe rivelarsi controproducente a lungo termine. Spesso, con segnali a questo livello si determinano investimenti non redditizi nel tempo, precludendo soluzioni alternative alla produzione lattiera che potrebbero risultare equivalenti o addirittura migliori.

### *Pagamenti diretti più elevati per la regione di montagna*

È importante che, mediante le misure della politica agricola, sia garantito lo sfruttamento delle superfici con animali che consumano foraggio grezzo e venga assicurata la cura del paesaggio colturale nella regione di montagna anche dopo la soppressione del contingentamento lattiero. A tal fine sono determinanti i contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (contributi DACDP) e i contributi d'estivazione.

Trattandosi di un sostegno destinato specificamente ai detentori di bestiame nella regione di montagna, i contributi DACDP sono adatti per compensare lo smantellamento delle misure di sostegno del mercato nel settore dell'economia animale. Essi permettono di far pervenire i mezzi necessari all'agricoltura di collina e di montagna in modo mirato e diretto. Per questo motivo, nel quadro della conversione del sostegno del mercato si propone non solo d'introdurre un contributo UBGFG uniforme ma anche di aumentare i contributi DACDP. Il previsto aumento, pari a circa 70 milioni di franchi, porterà il totale annuo a 360 milioni di franchi. In tal modo sarà possibile fronteggiare, da un lato, le ripercussioni negative legate alla soppressione del contingentamento lattiero e dei contingenti supplementari, dall'altro, le disparità di reddito rispetto alla regione di pianura.

Lo smantellamento del sostegno del mercato nel settore lattiero tocca anche l'economia alpestre. Nel quadro della conversione dei mezzi del sostegno del mercato lattiero in pagamenti diretti andranno perciò aumentati i contributi d'estivazione. Si prevede di stanziare 10 milioni di franchi supplementari all'anno, così che a partire dal 2009 vi siano a disposizione ogni anno circa 100 milioni di franchi. In tal modo sarà possibile garantire anche in futuro la protezione e la cura del paesaggio colturale nella regione d'estivazione.

### *Altre misure collaterali per la regione di montagna*

Oltre ai pagamenti diretti, che sono lo strumento principale, esistono altre misure destinate in modo particolare ai produttori della regione di montagna. È il caso soprattutto degli strumenti per la protezione dell'origine (DOP/IGP) e la promozione dello smercio, particolarmente importante per i prodotti tipici di montagna a forte produzione di valore aggiunto, nonché delle possibilità di sostenere produttori e valorizzatori (caseifici) con aiuti agli investimenti.

L'articolo 14 della legge federale sull'agricoltura dà inoltre la possibilità di emanare prescrizioni di diritto pubblico per la designazione di prodotti che provengono dalla

regione di montagna. Si prevede di concretizzare questa possibilità nel quadro di un'ordinanza specifica. Un marchio di qualità per i prodotti di montagna contribuirebbe a migliorare la creazione di valore aggiunto in questa regione. Monitoraggio del mercato lattiero

#### **2.1.2.2.5 Monitoraggio del mercato lattiero**

In un mercato lattiero sempre più liberalizzato diminuisce il numero e l'importanza dei provvedimenti statali. Essenzialmente, lo Stato fornisce ancora prestazioni di servizio e fissa linee direttrici che sono a disposizione degli attori del mercato. A tal proposito vanno menzionati in particolare i provvedimenti che migliorano la trasparenza del mercato, promuovendo in tal modo la concorrenza.

#### **Statistica lattiera**

Il rilevamento statistico della produzione lattiera e del flusso del latte costituisce una preziosa fonte d'informazioni sulla quale gli attori del mercato fondano le loro disposizioni e decisioni. Anche la Confederazione deve poter disporre di dati sufficienti riguardanti il più importante settore della produzione agricola, in modo da adottare le sue decisioni in materia di politica agricola.

Con il mantenimento dell'obbligo di notifica per i valorizzatori del latte sarà possibile continuare i rilevamenti statistici nel settore. La raccolta dei dati potrà essere delegata, come si è fatto finora, a un organo esterno all'Amministrazione nell'ambito di un mandato di prestazioni.

#### **Osservazione del mercato**

Finora, il potenziale quantitativo era dato dalla somma dei contingenti attribuiti. Con la soppressione del contingentamento lattiero questa possibilità di monitorare i quantitativi non sarà più possibile. Per continuare a disporre dei necessari dati statistici ci si dovrà riferire ai quantitativi contrattuali. Per questo motivo, in occasione dell'ultima revisione della legge sull'agricoltura si è deciso di estendere l'obbligo di notifica ai quantitativi di latte concordati contrattualmente (art. 43 cpv. 3 LAgr). In linea generale, il nuovo sistema di monitoraggio dei quantitativi si applicherà a partire dal 1° maggio 2009, o prima di tale data in caso di abbandono anticipato del contingentamento lattiero.

I prezzi del latte a livello di produzione e i prezzi all'ingrosso e al consumo dei più importanti latticini interessano un'ampia cerchia di persone. Anche i margini realizzati su questi prodotti e la loro evoluzione costituiscono parametri significativi per gli attori del mercato e sono importanti anche per i consumatori e gli organi politici. In maniera più generale, un monitoraggio statale neutrale dei prezzi dei principali prodotti agricoli è importante per valutare le possibili conseguenze sui prezzi derivanti dalle riduzioni dei dazi doganali e dall'aumento dei contingenti d'importazione decisi dall'OMC.

Dopo la soppressione dei prezzi garantiti dallo Stato, nel 1999 il Legislatore ha previsto, nell'articolo 27 LAgr, la possibilità di monitorare, dalla produzione al consumo, i prezzi delle merci che sono influenzati da provvedimenti di politica agricola della Confederazione. Il provvedimento ha reso possibile, in particolare, una maggior trasparenza dei prezzi per i produttori di latte. Questo strumento non è messo in di-

scussione, nonostante su alcune valutazioni riguardanti i prezzi non vi sia sempre pieno accordo.

La prosecuzione del monitoraggio dei prezzi è ritenuta opportuna. Si propone inoltre di considerare i principali prezzi all'ingrosso nel settore caseario e di pubblicarne i risultati (prezzi franco caseificio), in quanto anche la trasparenza sui margini ne risulterebbe avvantaggiata.

#### **2.1.2.2.6 Sostegno alle misure di solidarietà**

##### **Considerazioni generali**

In importanti ambiti del settore agricolo la Confederazione ha già limitato il suo intervento politico-istituzionale alla promozione della solidarietà. Gli interventi di diritto pubblico sui mercati sono stati sostituiti da strumenti destinati a sostenere le organizzazioni di produttori e di categoria nell'esecuzione dei loro compiti. Se necessario, la Confederazione continuerà a sostenere le misure di solidarietà degli attori privati che adempiono le relative condizioni. In quest'ambito rientrano le disposizioni economiche concernenti la promozione della qualità e dello smercio (art. 8-12 LAgr) nonché lo sgravio del mercato (art. 13 LAgr) e quelle riguardanti la designazione (art. 14-16 LAgr). Questi strumenti sono illustrati nel numero 2.1.1.

##### **Limitazioni quantitative**

A livello di organizzazioni di categoria le limitazioni quantitative possono risultare estremamente opportune quali misure di solidarietà. Tuttavia, la Confederazione potrà sostenere solo in parte queste organizzazioni poiché le misure di solidarietà devono essere esplicitamente di durata limitata e non possono costituire soluzioni durvoli. Dopo la soppressione del contingentamento lattiero non sarà più possibile, ad esempio, rendere la regolazione quantitativa di diritto privato vincolante su scala nazionale sotto forma di misura di solidarietà estesa a tutti i produttori o a tutte le organizzazioni. Sarà pure un problema rispondere a domande volte a conferire un carattere vincolante a normative adottate su scala nazionale concernenti la riscossione di tasse, che scaturiscono dalla gestione dei quantitativi da parte delle organizzazioni regionali. Il Parlamento ha deciso di sopprimere il contingentamento lattiero. Con una regolazione quantitativa a livello nazionale per mezzo di una dichiarazione di obbligatorietà generale si ritornerebbe in pratica al contingentamento lattiero, contravvenendo in tal modo alla volontà del Parlamento. La concertazione dei quantitativi a livello nazionale porrebbe pure problemi in relazione al diritto sui cartelli. Le organizzazioni di produttori o le organizzazioni produttori-valorizzatore possono invece imporre ai loro membri regolazioni quantitative private.

##### **Assicurazione della qualità**

Con l'introduzione della Politica agricola 2002 lo Stato si è ritirato sempre più dal settore dell'assicurazione della qualità del latte. Spetta ai produttori e ai valorizzatori garantire che il latte e i latticini immessi sul mercato siano di qualità ineccepibile. La legislazione sulle derrate alimentari fissa le rispettive esigenze. Se è il caso, la Confederazione può dichiarare vincolante per terzi una prescrizione emanata da un'organizzazione che va oltre quanto prescritto dalla legislazione citata. Sono quindi necessarie disposizioni statali supplementari sulla qualità soltanto nei casi in

cui vanno definiti l'organizzazione e il finanziamento di servizi di assicurazione della qualità (art. 11 LAgr) o laddove devono essere adempiute esigenze speciali per l'esportazione (art. 10 LAgr), per esempio per assicurare l'equivalenza delle prescrizioni svizzere in materia d'igiene con quelle dell'UE. Inoltre, le condizioni per continuare ad applicare l'articolo 44 LAgr, ossia l'assoggettamento a un obbligo di autorizzazione per la trasformazione di latte commerciale, oggi non sono più date. Per questo motivo, nel rapporto sulla procedura di consultazione si propone di stralciare questa disposizione.

→ **Abrogazione dell'articolo 44 LAgr, Assicurazione della qualità**

#### **2.1.2.2.7 Misure collaterali temporanee (articolo 36b LAgr)**

Con l'articolo 36b LAgr si intende limitare le possibilità di vendere latte dopo l'abbandono del contingentamento lattiero e rafforzare il ruolo negoziale dei produttori di latte. Si tratta anche di ridurre il rischio che si crei un commercio lattiero o che nasca un mercato spot. Per raggiungere questo obiettivo l'articolo 36b LAgr stabilisce che i produttori possano vendere il loro latte soltanto a un valorizzatore della stessa organizzazione di categoria, a una comunità di produttori o a un valorizzatore regionale. Questa disposizione di legge entra in vigore al momento in cui dei produttori abbandonano il contingentamento lattiero e rimane in vigore al massimo fino al 2012.

Le condizioni per l'abbandono del contingentamento lattiero sono contenute nell'articolo 36a. In linea di principio, il Legislatore voleva che ad occuparsi dell'abbandono e della vendita di latte fosse una stessa e unica organizzazione. In tal modo voleva dare la possibilità alle organizzazioni di introdurre una regolazione quantitativa che, dopo una fase transitoria, potesse essere portata avanti sulla base del diritto privato.

Secondo l'articolo 2 OACL, i produttori possono essere esclusi dal contingentamento lattiero se sono membri di un'organizzazione di categoria, di un'organizzazione di produttori o di un'organizzazione produttori-valorizzatore. La comunità di produttori può abbandonare con i suoi produttori il contingentamento lattiero solo in qualità di membro di un'organizzazione di produttori. Per ragioni tecniche, l'articolo 36b LAgr va quindi adeguato in modo che anche le organizzazioni di produttori possano acquistare il latte dai produttori loro affiliati.

Con il complemento proposto, i membri di un'organizzazione di produttori potranno vendere il loro latte anche alla stessa organizzazione. Senza questo complemento l'organizzazione di produttori potrebbe gestire i quantitativi solo in conformità dell'articolo 36a LAgr. In tal caso essa non avrebbe la possibilità di raggruppare l'offerta di latte in modo tale da rafforzare la sua posizione nelle trattative di vendita. Con il complemento, l'organizzazione di produttori può condurre trattative con i potenziali valorizzatori del latte, al posto dei singoli produttori

L'articolo 36b prevede inoltre che, dopo l'abbandono del contingentamento lattiero, i produttori possano vendere il loro latte a un valorizzatore regionale. Ne consegue che la vendita a un valorizzatore locale non è di per sé possibile. Al momento dell'elaborazione delle basi legali queste ripercussioni non si potevano prevedere. Il Legislatore era partito dal principio che i produttori delle più importanti varietà di formaggio si sarebbero uniti ai produttori di latte in organizzazioni di categoria. Logicamente, l'articolo 36b LAgr ammette la vendita diretta di latte a un valorizzatore

della stessa organizzazione di categoria. Le organizzazioni di categoria non hanno tuttavia l'interesse che ci si attendeva per un abbandono anticipato del contingentamento lattiero. Sembra invece che i produttori di latte di caseificio cerchino adeguate organizzazioni di produttori per l'abbandono anticipato del contingentamento lattiero. Molti fornitori di latte di caseificio hanno preso in considerazione questa possibilità solo quando le organizzazioni hanno fatto capire che avrebbero potuto continuare a vendere il latte ai casari locali.

Da quando i produttori si sono riorganizzati il disciplinamento vigente si sta rivelando insufficiente. Esso limita notevolmente il margine di manovra delle organizzazioni di produttori e degli acquirenti di latte locali (caseifici di paese), indebolendoli sul piano economico. Per dar loro le stesse possibilità di acquisto delle organizzazioni di categoria e dei valorizzatori locali, si propone di completare l'articolo 36b capoverso 1 in modo che i produttori possano vendere il loro latte anche a un'organizzazione di produttori o a un valorizzatore locale. Questo aspetto è particolarmente importante per i fornitori di latte di caseificio. In tal modo è possibile salvaguardare le strette relazioni che legano i casari ai produttori di latte.

→ **Adeguamento dell'articolo 36b LAgr**, è permessa la vendita di latte alle organizzazioni di produttori

#### **2.1.2.2.8 Misure collaterali**

L'adozione di misure collaterali permette ai produttori di latte di far fronte allo smantellamento del sostegno del mercato e alla progressiva apertura dei mercati. Queste misure occupano un posto importante nel presente modello. Tra di esse si possono menzionare:

- pagamenti diretti: è una delle misure principali e acquisterà ancora maggior importanza al momento in cui i mezzi oggi destinati al sostegno del mercato saranno convertiti in un contributo UBGFG per vacche da latte;
- sostegno delle aziende di trasformazione e di commercializzazione nelle regioni periferiche: concessione di crediti d'investimento per la costruzione o l'acquisizione in comune da parte di produttori di edifici, installazioni e macchine, in modo da razionalizzare le loro aziende o da facilitare il trattamento, l'immagazzinamento e la commercializzazione delle derrate prodotte nella regione;
- promozione delle vendite: concessione di finanziamenti da parte della Confederazione per il sostegno di progetti nel settore del marketing e della comunicazione per prodotti agricoli a livello regionale, sovraregionale, nazionale e all'estero;
- protezione dell'origine: miglioramento della protezione attraverso l'adozione di prescrizioni sulla designazione di prodotti agricoli e di prodotti agricoli trasformati;
- promozione della mobilità fondiaria: nel quadro della PA 2011, si prevede di allentare la legge federale sul diritto fondiario rurale e la legge federale sull'affitto agricolo (cfr. u. 3);

- promozione dell'adeguamento strutturale in materia di costruzioni: per agevolare i contadini che intendono abbandonare l'agricoltura a iniziare una nuova attività, gli edifici rurali esistenti devono poter essere sfruttati in modo flessibile. Tra i suoi obiettivi di legislatura, il Consiglio federale ha inserito anche la revisione della legge sulla pianificazione del territorio per la quale licenzierà un messaggio ancora nel corso del 2005;
- misure sociali: la Confederazione ha la possibilità di accordare contributi di riqualificazione in professioni non agricole. Per permettere agli agricoltori di far fronte a difficoltà finanziarie per le quali non sono responsabili o per convertire i debiti gravati da interesse possono essere accordati anche mutui rimborsabili esenti da interesse nel quadro dell'aiuto alla conduzione aziendale. Per facilitare l'abbandono dell'attività agricola, i crediti d'investimento e i contributi rimborsabili dovrebbero poter essere trasformati in mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale.

Le misure di accompagnamento sono illustrate nel dettaglio nei relativi capitoli del presente rapporto.

### **2.1.3 Produzione animale**

#### **2.1.3.1 Situazione iniziale**

Le basi legali per i provvedimenti in materia di produzione animale (economia lattiera e allevamento animale esclusi) sono costituite in particolare dagli articoli 22, 26, 46-52 e 187b LAgr. Nell'ambito della PA 2007, il Parlamento ha deciso di sopprimere a fine 2003 il fondo per la carne e la cassa di compensazione dei prezzi delle uova e dei prodotti di uova. In tal modo è venuto meno anche il loro finanziamento mediante aliquote di dazio vincolate. La modifica più evidente è rappresentata dall'introduzione progressiva della vendita all'asta dei contingenti doganali della carne. Si è proceduto alla vendita all'asta dei primi quantitativi di carne del 2005 senza riscontrare problemi degni di nota.

#### *Orientamento delle strutture: effettivi massimi*

Con la PA 2007 il Parlamento ha deciso di mantenere invariati gli articoli 46 e 47 LAgr. Tali articoli conferiscono al Consiglio federale gli strumenti per fissare effettivi massimi per azienda per le singole specie di animali da reddito e per riscuotere una tassa annuale nel caso in cui i gestori di aziende superino tali effettivi. Dalla successiva consultazione relativa alle modifiche dell'ordinanza è emerso che la maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni direttamente interessate, incluse quelle a monte e a valle, auspicano di sopprimere l'ordinanza sugli effettivi massimi.

Considerata la decisione del Parlamento e i risultati della consultazione, il Consiglio federale ha deciso di aumentare del 50 per cento i limiti per ogni categoria di animali a partire dal 1° gennaio 2004. Ciò ha scatenato reazioni veementi da parte delle cerchie animaliste e ambientaliste. Tuttavia, il Consiglio federale ha mantenuto l'aumento per consentire alle aziende attive nel settore della detenzione degli animali una crescita adeguata e per garantire loro la necessaria flessibilità in un contesto economico sempre più aspro. A medio o a lungo termine le aziende specializzate sfrutteranno senz'altro i limiti superiori in caso di costruzione di nuovi edifici o di

ristrutturazioni, sempre che abbiano la possibilità di utilizzare i concimi aziendali conformemente alla protezione delle acque.

### *Importazione di carne*

Il Parlamento ha deciso di apportare modifiche sostanziali agli articoli 48 e 187b L'Agr per quanto riguarda la ripartizione dei contingenti doganali per il bestiame da macello e per la carne. Nel 2005 verranno venduti all'asta il 33 per cento dei contingenti doganali, nel 2006 il 66 per cento e dal 2007 il 100 per cento. Nel 2005 e nel 2006 le restanti quote del contingente doganale saranno ripartite secondo i criteri della prestazione all'interno del Paese applicati finora. Per la carne di manzo, esclusi i muscoli (parti di muscoli di manzo per la fabbricazione di carne secca), e la carne di pecora vige una disposizione speciale secondo cui il 10 per cento delle quote del contingente doganale viene ripartito a dipendenza del numero di animali acquistati all'asta in occasione di mercati pubblici. I contingenti doganali parziali per le specialità di carne e per gli insaccati nonché quelli per la carne di animali della specie bovina e ovina abbattuti secondo prescrizioni rituali sono integralmente assegnati nell'ambito di una procedura di vendita all'asta applicata rispettivamente già dal 1999 e dal 2005.

L'UFAG fissa, tenendo in considerazione la situazione che caratterizza il mercato e dopo aver consultato le cerchie interessate, i quantitativi da importare durante l'anno suddividendoli in diverse tranche. Per la carne bovina e suina stabilisce i quantitativi a scadenza di quattro settimane e per altre categorie di carne (p. es. carne di pollame) a scadenza trimestrale. Dal profilo del quantitativo da importare e del periodo d'importazione, prima di procedere l'UFAG consulta le cerchie interessate rappresentate dal Consiglio d'amministrazione della Proviande. Quest'ultimo può chiedere periodi d'importazione più o meno lunghi, sempre che tale richiesta sia supportata, con una maggioranza dei due terzi, anche dai rappresentanti dei produttori, degli addetti alla trasformazione e dei commercianti.

Dal profilo amministrativo le prime vendite all'asta si sono svolte senza problemi sia per le persone fisiche e giuridiche partecipanti sia per l'Amministrazione. Gli offerenti possono presentare le loro offerte in qualsiasi momento attraverso un accesso Internet sicuro all'applicazione dell'UFAG "Vendita all'asta elettronica". In questo modo viene già trasmesso oltre l'80 per cento di tutte le offerte. Le restanti offerte sono spedite via fax o per posta e, in seguito, i dati devono essere rilevati manualmente.

I risultati della vendita all'asta mostrano l'esordio di alcune nuove ditte sul mercato d'importazione. Inoltre si evince che importatori già presenti acquistano all'asta quote del contingente doganale anche per altre categorie di carne e prodotti di carne. Con la vendita all'asta si delinea già una grande concorrenza tra gli importatori di carne e da ciò si può dedurre che l'obiettivo economico della PA 2007 è raggiungibile. La pressione risultante sui margini a valle del settore della carne e il periodo transitorio decennale scaduto il 1° luglio 2005 relativo all'adeguamento di locali e installazioni di macelli già esistenti comportano uno smantellamento delle strutture esistenti e una riduzione delle capacità in esubero. Diverse associazioni e organizzazioni avevano pronosticato, come conseguenza della vendita all'asta, prezzi al consumo più elevati e prezzi alla produzione più bassi. Tuttavia, finora non si è potuta provare l'esistenza di un nesso concreto in tale ambito.

### *Importazione di equini*

Dal 1999 si vende all'asta il contingente doganale parziale degli animali della specie equina, esclusi riproduttori, asini, bardotti e muli (CP 1) per un totale di 2 922 capi. Dall'inizio della gestione dei contingenti, il contingente doganale parziale di 200 capi dei riproduttori viene ripartito presso l'UFAG conformemente all'entrata delle domande di autorizzazione. Dal 2002 il contingente doganale parziale di asini, bardotti e muli, pari a 200 capi, viene ripartito in base all'ordine di sdoganamento (ordine di entrata delle domande di sdoganamento alla frontiera).

Contrariamente a quanto avviene per altri prodotti agricoli, parecchi privati (annualmente circa 900, ossia oltre l'80 per cento di chi importa) importano cavalli nel quadro del CP 1. Avvalendosi soltanto un'unica volta o, sull'arco di un paio d'anni, solo poche volte di tale possibilità di importazione, tali privati considerano il disciplinamento relativo alle importazioni, ritenuto semplice dagli importatori professionisti, estremamente complicato e legato a un importante onere amministrativo. Questa è la ragione per la quale negli anni scorsi sono stati commessi dozzine di reati doganali; accadeva, infatti, che si importava un cavallo senza una quota del contingente doganale aggiudicato oppure il prezzo della vendita all'asta veniva pagato illegalmente dopo lo sdoganamento. Inoltre, da alcuni anni il CP 1 messo all'asta e ripartito è sfruttato soltanto nella misura dell'80 fino al 93 per cento. Con questa quota di utilizzazione, la vendita all'asta non costituisce una procedura di ripartizione ottimale. Vi si aggiunge il fatto che il prezzo d'aggiudicazione medio di 350 franchi per cavallo corrisponde soltanto al 3 per cento del valore medio di un animale importato nel corso del 2004. Inoltre, un numero importante di cavalli importati (p. es. cavalli e pony di razze speciali estere, cavalli per la pratica dello sport e cavalli da circo) non fa per nulla concorrenza a cavalli di provenienza svizzera. L'effetto protettivo del disciplinamento relativo alle importazioni, pertanto, è molto modesto.

### *Provvedimenti volti a sgravare il mercato della carne*

La Confederazione può concedere contributi per il finanziamento di provvedimenti volti a sgravare il mercato in funzione delle eccedenze stagionali o temporanee. Grazie ad azioni di riduzione dei prezzi e di immagazzinamento in particolare sul mercato della carne bovina e di vitello, è possibile contenere un calo dei prezzi a breve termine. L'onere finanziario era compreso, a dipendenza della situazione di mercato, tra i 4 e gli 8 milioni di franchi all'anno. In tal modo, annualmente è stato possibile immagazzinare temporaneamente tra le 1 000 e le 1 500 tonnellate di carne bovina e di vitello o ridurne in modo mirato il prezzo. Tale quantitativo corrisponde a meno dell'uno per cento della produzione annuale. L'UFAG ha incaricato la Proviande, sulla base di un accordo di prestazione, di occuparsi dell'organizzazione dei provvedimenti incluso il controllo del tipo e del quantitativo di carne immagazzinata.

### *Sorveglianza dell'andamento del mercato e dello sgombero del mercato*

Su incarico dell'UFAG la Proviande deve designare i mercati pubblici per animali della specie bovina e ovina e raggrupparli in un elenco dei mercati annuali. I mercati per il bestiame grosso sono organizzati in 19 Cantoni, quelli per i vitelli in 8 Cantoni e quelli per le pecore in 17. Le organizzazioni contadine e/o gli uffici cantonali ne sono i promotori. Annualmente i produttori possono mettere in vendita i loro animali in circa 900 mercati per bestiame grosso, 450 mercati per vitelli nonché 300 mercati per ovini. I collaboratori della Proviande stabiliscono la classe commerciale di ogni animale presentato (carnosità e tessuto grasso). In seguito gli animali vengono ven-

duti all'asta. Agli acquirenti di animali messi all'asta si assegna complessivamente il 10 per cento delle quote di contingente doganale della corrispondente categoria di carne. Nel caso di eccedenze stagionali o di altre eccedenze temporanee nel periodo di contingentamento, i titolari di quote di contingenti doganali hanno l'obbligo di ritirare il 10 per cento degli animali invenduti. La Proviande assicura lo sgombero del mercato in quanto assegna gli animali applicando i prezzi solitamente praticati sul mercato.

Il vincolo tra il criterio della prestazione all'interno del Paese e la ripartizione di contingenti doganali cela dei pericoli. Infatti, si possono condurre animali ai mercati soltanto per far risultare il più elevata possibile una prestazione all'interno del Paese e, dunque, ottenere una quota d'importazione più alta. Ciò avviene in misura sempre maggiore soprattutto sui mercati di vitelli perché gli animali vi vengono condotti spesso da commercianti. Questi ritirano i vitelli da macello dai produttori, li trasportano al mercato e subito dopo li portano al macello. L'andirivieni dai mercati di vitelli è preoccupante nell'ottica animalista e ha un impatto negativo sulla prestazione all'interno del Paese degli acquirenti sui mercati di bestiame grosso. In questi casi spesso non ha luogo una vera e propria vendita all'asta tra diversi acquirenti, in quanto gli animali sono già stati venduti in precedenza previo tacito accordo oppure è presente un solo acquirente. I cosiddetti vitelli neonati, previsti per le aziende dedite all'ingrasso di vitelli e di bestiame grosso sono, in parte, venduti anche sui mercati pubblici. Tuttavia, essi non sono messi all'asta e dunque non contano come prestazione all'interno del Paese per beneficiare del 10 per cento delle quote di contingenti doganali. Contrariamente ai mercati di vitelli, la procedura sui mercati di bestiame grosso e di ovini corrisponde allo scopo del provvedimento: gli animali sono condotti al mercato dai produttori. La qualità degli animali viene valutata da una parte neutra (collaboratori della Proviande) e in seguito le bestie sono messe all'asta mediante una procedura trasparente.

Nel corso degli ultimi anni su diversi mercati il numero degli animali presentati è diminuito in modo palese. A ciò ha contribuito la quota al rialzo di quegli animali tenuti e commercializzati secondo le direttive di programmi label. In effetti più programmi di questo tipo vietano di portare gli animali sui mercati pubblici. I mercati con meno di 50 animali presentati risultano, per ragioni economiche e logistiche, poco attrattivi per i potenziali acquirenti. Spesso sui mercati più piccoli arriva un unico commerciante, ragione per cui non vi è una vera competitività. L'onere finanziario della Confederazione commisurato all'utilità per l'agricoltura è molto elevato.

Giusta l'articolo 50 capoverso 2 LAgr, dal 1° gennaio 2007 la Confederazione può versare ai Cantoni contributi a sostegno dei mercati pubblici per bestiame da macello e ovini organizzati nella regione di montagna. L'ordinanza sul bestiame da macello prevede il sostegno finanziario per la costruzione e la ristrutturazione dell'infrastruttura (apparecchi ed equipaggiamenti). Per l'organizzazione, l'attuazione e la sorveglianza dei mercati pubblici nella regione di montagna i Cantoni potrebbero ottenere fondi della Confederazione. Invece ciò non è previsto perché l'UFAG ha incaricato la Proviande, nell'ambito di un accordo di prestazione, e provvede a indennizzarla. Il versamento dei contributi della Confederazione ai Cantoni per l'organizzazione, l'attuazione e la sorveglianza di mercati pubblici nella regione di montagna entrerebbe in considerazione soltanto dopo un eventuale scioglimento dell'accordo di prestazione tra l'UFAG e la Proviande.

### *Classificazione della qualità*

Le prescrizioni dell'articolo 49 LAgr relative ai criteri per classificare la qualità in modo neutro sono invariabilmente in vigore dal 1999. Attraverso un accordo di prestazione l'UFAG ha incaricato la Proviande di effettuare la classificazione neutrale della qualità fino alla fine del 2007. Sui mercati pubblici sono gli esperti della Proviande a stabilire la classe commerciale (carnosità e tessuto grasso) di tutti gli animali vivi della specie bovina e ovina. Anche nei circa 40 macelli più grandi essi stabiliscono la classe commerciale di tutti gli animali macellati della specie bovina, ovina, equina e caprina. Questo è particolarmente importante per i fornitori dato che essi non dispongono di alcun accesso ai macelli. Nel caso di animali macellati della specie suina, la quota di carne magra è stabilita mediante speciali apparecchi. La classificazione neutrale della qualità riguarda oltre l'80 per cento degli animali macellati.

Sia i produttori sia gli acquirenti ottengono in tal modo un giudizio neutro sulla qualità degli animali. I risultati sono contestati raramente, ciò significa che il provvedimento è applicato in modo adeguato. I dati per la classificazione sono molto preziosi anche per le federazioni d'allevamento. L'onere finanziario della Confederazione per i compiti di classificazione ammonta a circa 4 milioni di franchi all'anno.

### *Valorizzazione della lana di pecora*

Con il licenziamento della legge sull'agricoltura del 29 aprile 1998 il Parlamento aveva deciso di ridurre in modo progressivo i contributi per la valorizzazione della lana di pecora indigena. Tale riduzione avrebbe dovuto concludersi entro la fine del 2003. Come per altri prodotti agricoli il legislatore considerava la commercializzazione della lana di pecora non più come un compito statale, bensì come compito dei produttori e delle loro organizzazioni. Invece dei contributi, nell'ambito della PA 2002 sono stati incrementati i pagamenti diretti. Inizialmente si era provveduto a sostenere la commercializzazione della lana attraverso un contributo federale annuo di 1,8 milioni di franchi.

Nel quadro della PA 2007, con l'articolo 51bis LAgr il Parlamento ha creato la base legale per sostenere ulteriormente la valorizzazione della lana indigena. La Confederazione continua a versare contributi per la raccolta, la cernita, la pressatura, lo stoccaggio e la commercializzazione della lana indigena. Adesso, con i contributi sussiste la possibilità di promuovere anche progetti innovativi di allevatori di ovini e addetti alla trasformazione della lana per valorizzare la lana indigena in Svizzera. Per sostenere questi due provvedimenti la Confederazione stanziava ogni anno contributi pari a 600 000 e, rispettivamente, 200 000 franchi.

### *Sostegno della produzione di uova indigene*

Attualmente a livello di ordinanza sono in vigore due misure a favore della produzione di uova. Per la ristrutturazione e la costruzione di pollai particolarmente rispettosi delle esigenze degli animali per ovaiole, pollastrelle, giovani galli, pulcini (senza polli da ingrasso), galline e galli da allevamento (razze ovaiole e da ingrasso), l'UFAG versa fino al 2006, contributi agli investimenti. Nei casi in cui vige una notevole offerta di uova, le aziende che organizzano azioni di spezzatura o ne riducono i prezzi, ottengono dei contributi. Per entrambi i provvedimenti, annualmente sono a disposizione circa 3,5 milioni di franchi.

Per molte aziende la detenzione di pollame costituisce un ramo di produzione importante. Con i contributi temporanei agli investimenti si sostengono i progetti volti a promuovere il benessere degli animali. Il provvedimento è quindi in sintonia con gli

obiettivi della PA 2007. I provvedimenti volti a sgravare il mercato hanno contribuito a ridurre la maggiore offerta di uova a breve termine, per esempio dopo Pasqua.

### *Contributi all'esportazione di bestiame da allevamento e da reddito*

Le esportazioni di bestiame da allevamento e da reddito sono una forma tradizionale di smercio di animali allevati nella regione di montagna e in quella di allevamento attigua e, nel contempo, contribuiscono allo sgravio stagionale del mercato.

L'esportazione di animali da allevamento mediante contributi (articolo 26 LAgr) ha permesso di migliorare la situazione di mercato all'interno del Paese e di aumentare i prezzi del bestiame da reddito.

### **2.1.3.2 Modello proposto**

Per numerosi provvedimenti occorre continuare ad applicare le basi legali vigenti. In quest'ambito rientrano gli effettivi massimi per determinate categorie di animali, la classificazione neutrale della qualità di animali vivi e macellati nonché la delega di compiti pubblici a organizzazioni private.

A favore delle azioni temporanee di immagazzinamento e di vendita a prezzo ridotto della carne, in futuro si disporrà di un massimo di 6 milioni di franchi all'anno. Tali modesti mezzi non permettono di finanziare giacenze di carne indesiderate e costose. Per fare in modo che questa rete di sicurezza minima a sostegno del mercato della carne rimanga, occorre continuare ad applicare la disposizione contenuta nell'articolo 50 capoverso 1 LAgr.

Per la valorizzazione di eccedenze stagionali di uova di galline indigene, in particolare dopo Pasqua, potranno essere utilizzati anche in futuro 3 milioni di franchi al massimo. L'articolo 52 LAgr continuerà a fungere da base legale.

Poiché l'attuazione della vendita all'asta di carne è iniziata soltanto nel 2005 e finora non ha ancora comportato effetti indesiderati sul mercato, si possono mantenere le attuali basi legali.

Dal 2007 è previsto, come alternativa alla vendita all'asta di cavalli, il raggruppamento dei contingenti parziali esistenti e la ripartizione di tutti gli animali della specie equina (3 322 capi) in base alla sequenza degli sdoganamenti (ordine d'entrata alla frontiera). In tal modo diminuisce considerevolmente l'onere amministrativo, in particolare per i numerosi privati. La protezione alla frontiera rimane poiché il contingente doganale di 3 322 capi non viene soppresso. Per la modifica prevista delle modalità di ripartizione del contingente doganale nel caso degli equini, è necessario adeguare l'ordinanza sull'importazione di equini e quella concernente l'allevamento del bestiame.

→ *Modifica dell'ordinanza sull'importazione di equini e dell'ordinanza concernente l'allevamento del bestiame per il 1° gennaio 2007*

### *Mercati pubblici sorvegliati*

Per mantenere attrattivi i mercati pubblici per gli animali delle specie bovina e ovina sia per i produttori sia per i commercianti, occorre raggiungere un numero minimo di animali da presentare. I mercati con meno di 50 animali, registrati per esempio negli ultimi due anni, non devono più usufruire dei fondi della Confederazione. Gli organizzatori dei mercati sono così obbligati a ridurre il numero dei mercati o ad adeguarne la periodicità in modo da raggiungere la dimensione minima. Come misura accompagnatoria si preciserà meglio la definizione degli animali venduti all'asta che

valgono come prestazione all'interno del Paese. A tal fine sono stabiliti requisiti relativi al numero di commercianti e alla procedura di vendita. Se su un mercato è presente soltanto un commerciante o se lo stesso commerciante conduce gli animali al mercato e li riporta anche via, questi non possono più essere considerati come acquistati all'asta. A livello di ordinanza, il Consiglio federale può mettere in vigore le linee direttrici relative alle dimensioni dei mercati pubblici sorvegliati e i criteri per gli animali acquistati all'asta al più presto il 1° gennaio 2007.

→ *Modifica dell'ordinanza sul bestiame da macello per il 1° gennaio 2007*

#### *Valorizzazione della lana di pecora*

Gli allevatori di ovini e le loro organizzazioni sono responsabili della valorizzazione sostenibile, adeguata alle esigenze di mercato e il più economica possibile della lana di pecora. Spetta ai produttori e ai commercianti di lana adottare le necessarie iniziative e intensificare gli sforzi per raggiungere tali obiettivi. I provvedimenti di sostegno del mercato esistenti, quindi, devono essere soppressi; il Consiglio federale deciderà la soppressione per il 1° gennaio 2010. Tale passo risulta coerente con gli sviluppi proposti in diversi ambiti di produzione, in particolare con l'abrogazione degli aiuti finanziari nel settore lattiero e di tutti i contributi di trasformazione nel settore della produzione vegetale e delle colture speciali.

→ **Abrogazione dell'articolo 51<sup>bis</sup> LAgr, provvedimenti volti a valorizzare la lana di pecora**

→ *Abrogazione dell'ordinanza sulla valorizzazione della lana di pecora indigena per il 1° gennaio 2010*

#### *Contributi all'esportazione di bestiame da allevamento e da reddito*

Sulla scorta dello sviluppo della politica agricola, i contributi all'esportazione per il bestiame da allevamento e da reddito, analogamente alle altre sovvenzioni all'esportazione, devono essere soppressi gradualmente entro la fine del 2009. L'esportazione di bestiame da allevamento e da reddito continuerà a costituire un importante segmento di mercato per la produzione animale. Un ulteriore aumento della qualità dei riproduttori e un maggiore impegno sui mercati di bestiame esteri costituiscono un importante presupposto affinché, anche in futuro, si possa mantenere l'esportazione di bestiame. Armonizzando le nostre disposizioni per l'allevamento di animali nell'ambito dell'accordo veterinario e introducendo un contingente doganale collettivo a dazio zero di 4 600 capi, l'esportazione di animali da allevamento e da reddito nell'UE verrà resa molto più agevole.

→ *Modifica dell'ordinanza concernente l'allevamento del bestiame per il 1° gennaio 2010*

## **2.1.4 Campicoltura**

### **2.1.4.1 Situazione iniziale**

La presente tappa della riforma agricola poggia sui disciplinamenti del mercato e sui disciplinamenti relativi all'importazione (n. 2.1.4.1.1), specifici delle colture, i quali si ripercuotono sul commercio estero nonché sullo sviluppo delle strutture nella produzione e trasformazione (n. 2.1.4.1.2).

#### **2.1.4.1.1 Disciplinamenti del mercato e disciplinamenti relativi all'importazione**

A complemento del contributo di superficie generale di 1 200 franchi per ettaro, dal 2001 per le colture campicole è corrisposto un contributo supplementare di 400 franchi per ettaro per le superfici coltivate aperte e colture perenni. Nella cerealicoltura tali contributi, che non incidono sulla produzione, sono completati soltanto dal disciplinamento delle importazioni. I disciplinamenti del mercato di zucchero, leguminose a granelli, semi oleosi, patate, sementi e piante da fibra prevedono ulteriori sostegni del mercato destinati a gestire la produzione e la trasformazione. Pagamenti diretti ecologici dell'importo di 400 franchi per ettaro sono versati per la coltivazione estensiva (senza fungicidi, insetticidi e regolatori della crescita) di cereali e colza (contributo per la coltivazione estensiva).

#### *Zucchero*

La produzione indigena di zucchero può essere mantenuta a condizione che siano istituite misure di sostegno del mercato per la protezione alla frontiera. Fino al 1998 la Confederazione ha coperto il deficit dei conti degli zuccherifici Aarberg e Frauenfeld. Al fine di realizzare i potenziali di riduzione delle spese, nel 1996 i due impianti hanno operato una fusione diventando la società anonima "Zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld SA" (ZAF). Nel quadro della PA 2002 lo zuccherificio ha ottenuto un mandato di prestazioni di 45 milioni di franchi annui per la produzione di un minimo di 120 000 fino a un massimo di 185 000 tonnellate di zucchero. Conformemente alla liberalizzazione dei mercati agricoli, nel quadro del pacchetto di ordinanze relative alla PA 2007 è stato abolito anche il limite massimo della produzione di zucchero. Nel credito quadro 2004-2007 il sostegno annuo alla produzione di zucchero diminuirà da 38 a presumibilmente 26 milioni di franchi.

All'ora attuale la coltivazione di barbabietole da zucchero è economicamente interessante. Per evitare una produzione eccedentaria di zucchero lo zuccherificio orienta la quantità di zucchero ai bisogni di mercato e assegna annualmente ai coltivatori di barbabietole i rispettivi diritti di fornitura.

Negli scorsi anni la protezione alla frontiera dello zucchero non è mutata. Il Protocollo 2 dell'accordo di libero scambio concluso da Svizzera e UE e rivisto nel quadro dei Bilaterali II, in vigore dal 1° gennaio 2005, contiene la cosiddetta "soluzione doppio zero" per lo zucchero. Questa esclude qualsiasi misura di compensazione del prezzo (sovvenzioni all'esportazione, rimborso dei dazi e tributi all'importazione) per lo zucchero contenuto nei prodotti agricoli trasformati che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo. Esiste dunque un libero scambio tra Svizzera e UE in questo settore. Come conseguenza di tale disciplinamento, il prezzo dello zucchero per l'industria della trasformazione in Svizzera corrisponderà approssimativamente

a quello nell'UE. La Commissione UE ha elaborato proposte relative a una riforma del disciplinamento del mercato dello zucchero che provocherà un abbassamento dei prezzi dello zucchero e delle barbabietole da zucchero. In ragione dei ritardi l'entrata in vigore della riforma non avverrà prima del 1° luglio 2006. La riforma UE dello zucchero prevede di compensare il calo dei prezzi restituendo agli agricoltori circa il 60 per cento del calo subito. Nel limite di spesa attuale non vi sono mezzi a disposizione per una compensazione analoga a favore dei produttori svizzeri di zucchero.

In anni in cui le condizioni meteorologiche sono favorevoli alla coltura delle barbabietole, la produzione indigena di zucchero copre ampiamente il fabbisogno netto. Le importazioni di zucchero puro e le esportazioni di prodotti trasformati sono praticamente bilanciate.

### *Cereali panificabili*

Dalla soppressione, avvenuta nel 2001, della garanzia di acquisto e della garanzia di prezzo limitata per i cereali panificabili, i produttori di cereali assumono da soli il rischio di eccedenze. La Federazione svizzera dei produttori di cereali persegue una strategia dei prezzi e declassa, per proprio conto, a cereali da foraggio i quantitativi di cereali panificabili in eccesso.

Il contingente doganale di cereali panificabile è di 70 000 tonnellate. L'assegnazione delle quote del contingente doganale è effettuata dal 1° luglio 2001 mediante vendite all'asta semestrali. A causa della siccità nell'estate 2003, nel 2004 il contingente doganale di cereali panificabili è stato assegnato, su richiesta del ramo, in quattro parti al fine di prevenire eventuali carenze di approvvigionamento. Dal 1° gennaio 2005 è stato inoltre possibile tenere conto della richiesta del ramo di passare dalla vendita all'asta alla procedura in base all'ordine d'entrata delle domande alla frontiera (procedura dei contingenti a dogana). È stato possibile adottare questa misura per la particolare situazione di prezzo/utilizzazione del contingente doganale di cereali panificabili (tabella 38).

Un grande quantitativo di contingente può essere introdotto a un'aliquota di dazio del contingente (ADC) alta rispetto al valore della merce (ca. 150 %). Nel segmento di mercato tradizionale, la merce importata all'ADC e i cereali indigeni sono in concorrenza allo stesso livello tariffario. Per questo motivo le quote del contingente doganale assegnate sono effettivamente state importate soltanto nel 2003 a causa dei minori rendimenti dovuti alla siccità.

Il fabbisogno annuo di cereali panificabili si situa attorno alle 470 000 tonnellate. Per la prima volta dalla soppressione della garanzia di acquisto da parte della Confederazione e della garanzia di prezzo limitata di cereali panificabili, nel 2004 è stato possibile immagazzinare un grande raccolto di cereali panificabili. Nel 2001 e 2002 le intemperie hanno alterato la qualità del raccolto dei cereali panificabili che si sono dovuti in parte utilizzare come foraggio; l'estate calda del 2003 ha prodotto esigui rendimenti per ettaro.

**Tabella 38 Produzione e importazione di cereali panificabili**

		2002	2003	2004
Cereali panificabili	t	480 168	461 635	552 442
produzione indigena	t	406 600	380 767	491 070
importazioni	t	73 568	80 868	61 372
Quantitativi di importazione assegnati (vendita all'asta)	t	70 000	70 000	70 000
Utilizzazione effettiva delle quote del contingente doganale	t	57 464	69 932	48 240
Utilizzazione	%	82,1	99,9	68,9

Fonte: swiss granum, USC, DGD, UFAG

Le importazioni di cereali provenienti dalle zone franche di Ginevra sono soggette soltanto alle tasse destinate a finanziare la costituzione di scorte e non sono parte integrante del contingente doganale di cereali panificabili. Il quantitativo totale di cereali panificabili importati supera perciò chiaramente le importazioni all'interno del contingente doganale.

### *Foraggi*

I cereali da foraggio energetici e leguminose a granelli con un'alta frazione proteica, insieme ai sottoprodotti ricchi in proteine provenienti dalla fabbricazione di oli vegetali (panelli), costituiscono le componenti più importanti dei foraggi concentrati. Questi raggiungono una quota di circa il 50 per cento dei costi diretti nell'allevamento porcino e del 60-70 per cento nella pollicoltura. Essi rappresentano tuttavia un importante fattore di costo anche nell'allevamento bovino, in particolare nella produzione lattiera se l'allevatore persegue una strategia ad alto rendimento lattiero. Sono inoltre soprattutto i detentori di suini e di pollame che, in previsione di una minore protezione alle frontiere per i prodotti a base di carne, esigono prezzi inferiori per i foraggi al fine di mantenere le loro quote di mercato.

Il prezzo indigeno dei foraggi è determinato mediante misure al confine (sistema del prezzo soglia). Con l'introduzione del contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni nel 2001, le due riduzioni del prezzo soglia al 1° luglio 2001 e al 1° luglio 2005 di circa 480 franchi per ettaro si sono potute compensare quasi completamente.

Le leguminose a granelli ricche di proteine comprendono piselli di alto tenore proteico, favette e lupini. Esse servono a bilanciare la razione di foraggio degli animali da reddito tenendo conto dei loro bisogni fisiologici e sono in diretta concorrenza con i pannelli di soia provenienti d'oltremare. Per assicurare un contributo indigeno all'approvvigionamento in piante proteiche, per le leguminose a granelli è concesso un contributo di coltivazione di 1 500 franchi per ettaro. In totale per la coltura di leguminose a granelli nel 2004 sono stati versati contributi di coltivazione dell'ordine di 7,2 milioni di franchi.

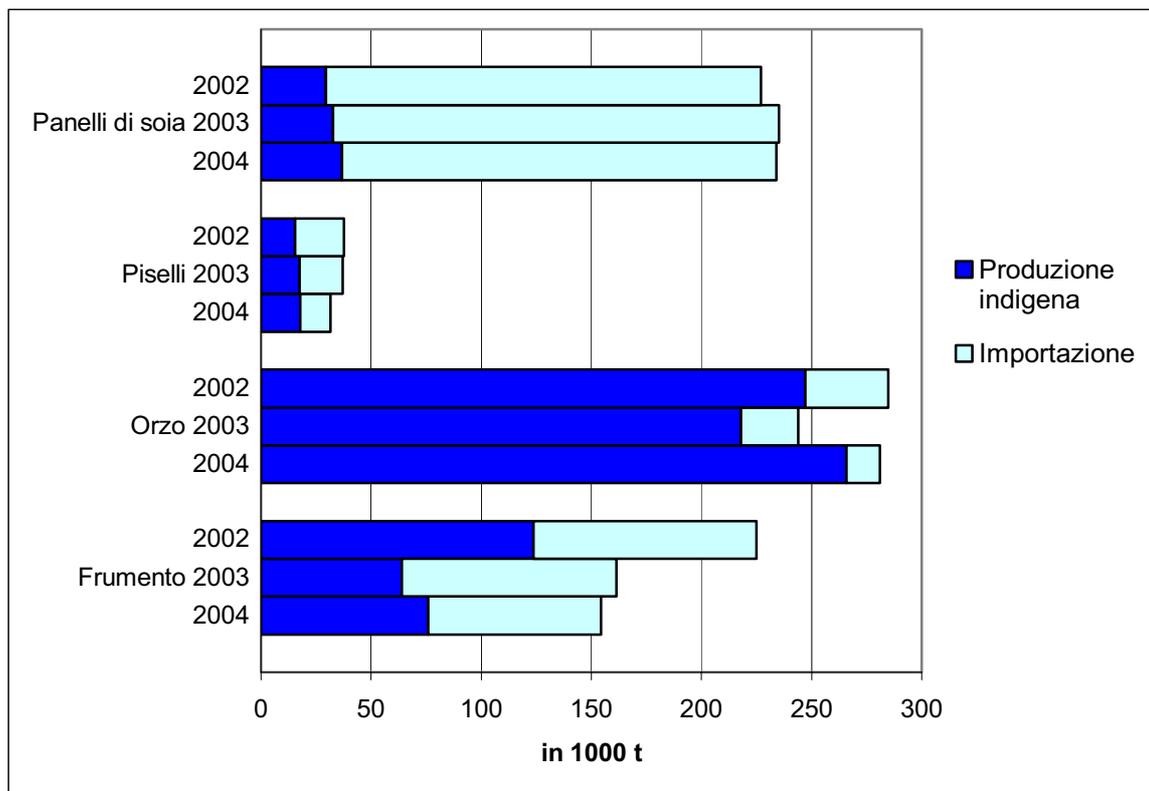
Circa 500 voci della tariffa doganale concernenti diversi foraggi o componenti di foraggi soggiacciono al sistema del prezzo soglia. Il Consiglio federale fissa i prezzi soglia di undici prodotti principali. Il DFE determina i valori indicativi d'importazione degli altri prodotti sulla base dei prezzi soglia e in funzione del loro valore nutritivo. Poiché i valori indicativi d'importazione hanno gli stessi effetti dei prezzi soglia, verrà utilizzato soltanto il concetto di prezzo soglia. Esso corrisponde al prezzo d'obiettivo previsto per gruppi di prodotti importati, dopo lo sdoganamento. Le aliquote di dazio

vengono adeguate alla variazione dei prezzi del mercato mondiale generalmente ogni tre mesi affinché i prezzi delle merci si mantengano all'interno della fascia di fluttuazione di +/- 3 franchi per 100 chilogrammi rispetto al prezzo soglia. Il sistema del prezzo soglia e la stabilità dei prezzi ad esso legata risultano vantaggiosi per gli agricoltori, i produttori di foraggi e i detentori di animali. Per contro gli svantaggi del sistema del prezzo soglia sono lo sganciamento dai prezzi del mercato mondiale, che possono aumentare come è avvenuto nel 2003 a causa dei minori rendimenti dovuti alla siccità, la limitazione dell'intensità della concorrenza nonché il grande dispendio amministrativo per fissare le aliquote di dazio.

I cereali da foraggio mostrano una minore protezione alla frontiera rispetto ai cereali panificabili: la loro coltivazione risulta perciò meno attrattiva. Tenuto conto dei quantitativi di cereali da foraggio importati, l'estensione della coltivazione indigena di cereali presenta un considerevole potenziale (figura 42).

In rapporto al fabbisogno in componenti di foraggi proteiche la coltivazione indigena di piselli di alto tenore proteico e soia si sviluppa timidamente nonostante i contributi concessi. Le importazioni di pannelli di soia dal Nord- e dal Sudamerica coprono per la maggior parte il fabbisogno svizzero in alimenti al alta concentrazione proteica. Questa costellazione è favorevole poiché le condizioni svizzere sono più adatte alla produzione di cereali che non di vegetali proteici.

**Figura 42** Produzione e importazione di foraggi



Fonte: swiss granum, USC, UFAG

### Semi oleosi

Colza, girasoli e soia sono i principali semi oleosi coltivati in Svizzera. I contributi di coltivazione e trasformazione sono due strumenti di sostegno applicati per incenti-

varne la coltura. È sostenuta anche la coltivazione di zucche, lino e canapa per la fabbricazione di olio.

Nel 2004 con un'aliquota di 1 500 franchi per ettaro sono stati versati un totale di 35,9 milioni di franchi di contributi di coltivazione per semi oleosi, di cui circa 1,8 milioni per la colza quale materia prima rinnovabile (scopi tecnici). I contributi di trasformazione sono versati dall'organizzazione incaricata *swiss granum* ai trasformatori e giungono ai produttori sotto forma di migliori ricavi provenienti dalla coltivazione di semi oleosi. A causa della diversa protezione alla frontiera il contributo di trasformazione è differenziato a seconda dei tipi di semi oleosi e di utilizzo; esso serve ad aggiustare gli equilibri economici all'interno di questi gruppi di prodotti. Mentre è stato possibile mantenere i contributi di coltivazione al livello raggiunto in precedenza, le misure di risparmio della Confederazione si ripercuotono sui contributi di trasformazione che, originariamente situati sugli 8,5 milioni di franchi, si riducono di circa la metà nel 2005. Dal 1° luglio 2005 per 100 kg di semi sono corrisposti i seguenti contributi di trasformazione, espressi in franchi: colza 2,75; girasoli 7,25 (high-oleic 5,25); soia 18 (produzione di foraggi 15); sementi di soia 18 e per la colza quale materia prima rinnovabile 27.

I semi oleosi importati sono destinati per la maggior parte alla fabbricazione di oli commestibili o di oli da foraggio oppure anche per scopi tecnici. Comune a questi tre impieghi è l'incidenza dei dazi doganali, che si compone dell'aliquota di dazio applicabile alla quota di olio e di quella applicabile alla quota di foraggi. Nel caso della fabbricazione di oli commestibili l'imposizione all'atto dell'importazione si compone di un'aliquota di dazio fissa sulla quota di oli commestibili e un'aliquota di dazio variabile sulla quota di foraggi (sistema del prezzo soglia).

Indipendentemente dall'impiego cui è destinato l'olio, agli oleifici è garantita un'agevolazione doganale per le parti dei semi oleosi importati utilizzate come foraggi di 13 franchi ogni 100 kg di pannelli da pressatura. Tale incentivo compensa gli svantaggi dovuti alla localizzazione delle spremerie e dei loro maggiori costi di trasformazione nel confronto internazionale a causa delle minori capacità produttive. Lo scopo dell'agevolazione doganale è di sfruttare al massimo le capacità esistenti degli impianti di pressatura integrando la trasformazione di semi oleosi indigeni con quella di semi di importazione. In questo modo risulta possibile ridurre la media dei costi di trasformazione e di questo dovrebbero beneficiare anche i produttori di semi oleosi indigeni.

A dipendenza del tipo di coltura i semi oleosi prodotti in Svizzera coprono il fabbisogno in una misura compresa tra il 15 per cento (soia) e l'85 per cento (colza). I semi di colza sono destinati pressappoco per la metà alla fabbricazione di olio destinato a scopi tecnici, mentre nel caso della soia sono preponderanti le importazioni per la fabbricazione di oli da foraggio. Nel 2004 grazie alle maggiori superfici di coltivazione e alle favorevoli condizioni climatiche è stato possibile, per la prima volta, fornire il quantitativo di colza concordato tra gli oleifici e la Federazione svizzera dei produttori di cereali. Il tasso di autoapprovvigionamento in grassi vegetali e oli si situa complessivamente al 20 per cento.

### *Patate*

La coltivazione delle patate è orientata all'autoapprovvigionamento anche se la Svizzera deve garantire l'accesso minimo al mercato del 5 per cento secondo gli accordi GATT/OMC. Poiché il raccolto dipende fortemente dalle condizioni climati-

che, i quantitativi prodotti oscillano di anno in anno. Le diverse esigenze qualitative dei consumatori e delle imprese di trasformazione richiedono grandi sforzi ai produttori di patate per quanto riguarda la scelta delle varietà e la tecnica di produzione.

La coltivazione di patate viene incentivata mediante la protezione alla frontiera e il versamento di contributi per la valorizzazione. Se non trovano uno sbocco a causa della loro qualità o per la mancata domanda nel settore alimentare, le patate non cernite possono essere valorizzate, beneficiando dei contributi, previo controllo della qualità da parte dell'organizzazione incaricata. L'adeguamento del mercato deve mantenere un'offerta di alta qualità e in quantitativi appropriati al fabbisogno e sostenere i ricavi alla produzione.

Sul piano finanziario sono incentivati:

- una costituzione di scorte limitata di patate da tavola;
- l'impiego di patate declassate come foraggio fresco;
- l'essiccazione di patate a scopo foraggiero;
- l'esportazione di patate da semina e prodotti a base di patate come rösti, gratin, zuppe.

L'Ufficio federale ha incaricato l'organizzazione di categoria swisspatat e l'Associazione svizzera dei produttori di sementi swisssem dell'esecuzione dei provvedimenti di valorizzazione relativi alle patate e alle patate da semina. La Confederazione nel quadro di accordi di prestazione versa ogni anno contributi forfetari alle organizzazioni incaricate che conformemente delle disposizioni fissano le aliquote di contribuzione per i singoli provvedimenti. Nel 2004 sono stati spesi 17,9 milioni di franchi per la valorizzazione di patate e 2,6 milioni di franchi per la valorizzazione di patate da semina. Le patate scartate non beneficiano di contributi. L'Ufficio federale ha amministrato esso stesso i contributi di 0,5 milioni di franchi per l'esportazione di prodotti di patate. In seguito alle misure di risparmio la Confederazione riduce i contributi per la valorizzazione già a partire dal 2005.

Le aliquote di dazio fuori contingente (ADFC) proteggono efficacemente la produzione e la trasformazione indigene di patate. Le ADFC sono comprese tra i 44 e i 785 franchi ogni 100 chilogrammi a dipendenza della merce.

L'accesso minimo al mercato è assicurato dal contingente doganale n. 14 (patate incluse patate da semina e prodotti di patate) dell'ordine di 22 250 tonnellate. Esso è ripartito nel contingente doganale parziale "patate incluse patate da semina" di 18 250 tonnellate e nel contingente doganale parziale "prodotti di patate", che comprende 4 000 tonnellate di equivalenti di patate.

Le quote del contingente doganale di patate sono attribuite sulla base di una prestazione fornita all'interno del Paese. Per prestazione fornita all'interno del Paese si intende la quantità di patate da semina e di patate da trasformare acquistata direttamente dal produttore e, nel caso delle patate da tavola, le quantità pronte per il consumo, imballate e fornite al commercio al dettaglio. Il periodo di riferimento per la prestazione fornita all'interno del Paese è l'intervallo di tempo compreso tra il mese di luglio e il mese di giugno che precede il pertinente periodo del contingente (= anno civile). Una quota del contingente doganale è attribuita soltanto se la presta-

zione fornita all'interno del Paese equivale a più di 100 tonnellate. Le quote del contingente doganale dei prodotti di patate sono attribuite mediante vendita all'asta. Nel confronto con il valore della merce, le aliquote di dazio del contingente (ADC) sono basse. Esse vanno da 1,40 a 70 franchi ogni 100 chilogrammi, a dipendenza della merce.

Il raccolto totale di patate è stato stimato, in questi ultimi anni, a circa 500 000 tonnellate. Il fabbisogno per il mercato dei prodotti freschi e delle imprese di trasformazione è stato o di 290 000 tonnellate di patate da tavola. Per la semina sono state utilizzate appena 30 000 tonnellate. Meno di 10 000 tonnellate di patate hanno trovato smercio all'estero. Circa un terzo del raccolto non è stato utilizzato nel settore delle derrate alimentari ma in quello degli alimenti per animali: questo per motivi di qualità (tuberi troppo piccoli, con difetti, che non si prestano alla cottura ecc.) o a causa di eccedenze in determinati segmenti di mercato. Per l'utilizzazione a scopo foraggiero di più di 100 000 tonnellate di patate è stato sollecitato l'aiuto finanziario della Confederazione<sup>79</sup>.

La produzione indigena di patate e di patate da semina che soddisfano le esigenze di mercato non è più stata sufficiente a coprire il fabbisogno. Per coprire il fabbisogno di patate all'interno del Paese, il Dipartimento federale dell'economia ha aumentato ogni anno temporaneamente, su richiesta dell'Ufficio federale e previa consultazione del ramo, il contingente doganale parziale di patate. Le importazioni all'aliquota di dazio del contingente ADC avrebbero reso troppo caro il prezzo delle patate destinate alla trasformazione. Per questa ragione quantitativi importanti di patate sono stati importati oltre al quantitativo importato ogni anno a titolo di accesso minimo al mercato di 18 250 tonnellate. In media, calcolata sugli ultimi sei anni, il quantitativo supplementare delle importazioni di patate ha raggiunto le 14 500 tonnellate.

Se il commercio interno costituisse volutamente scorte di patate per giustificare con la mancanza di merci adeguate al fabbisogno gli aumenti del contingente doganale, esso perseguirebbe una strategia contraria allo scopo prefissato. L'attuale disciplinamento delle importazioni senza prelievo delle rendite all'importazione può incoraggiare tale comportamento.

Come illustrato nella tavola 39, le quote del contingente doganale, assegnate in base a una prestazione fornita all'interno del Paese, dell'ordine di 18 250 tonnellate di patate si concentrano su un numero relativamente basso di titolari. La vendita all'asta, cui si fa capo per assegnare il contingente di 4 000 tonnellate di prodotti di patate, ha portato a una ripartizione sostanzialmente migliore.

<sup>79</sup> UFAG (2004): Rapporto agricolo 2004, capitolo 2.1.4 Produzione vegetale

**Tabella 39 Titolari di quote di contingenti doganali di patate e di prodotti di patate**

Tipo di assegnazione categoria di merci	Numero dei titolari di quote di contingenti doganali (TQCD)		Quota percentuale del principale TQCD		Numero dei TQCD che insieme posseggono più del 50 % delle quo- te del contingente do- ganale	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Prestazione all'interno del Paese</b>						
Patate da semina	6	6	36,8	40,9	2	2
Patata da tavola	30	29	34,9	35,3	2	2
Patate da trasforma- re	7	7	46,1	41,5	2	2
<b>Vendita all'asta</b>						
Prodotti semifabbricati	15	11	48,9	33,3	2	2
Prodotti finiti	28	25	42,8	28,7	2	3

Fonte: rapporti del Consiglio federale sulle misure tariffali delle dogane

I diritti di importazione delle patate da semina sono assegnati alle organizzazioni di moltiplicazione. Queste organizzazioni di produttori non importano le patate da semina bensì ne incaricano ditte commerciali specializzate, che assicurano altresì la distribuzione delle patate da semina prodotte in Svizzera.

La vendita all'asta dei diritti di importazione per prodotti semifabbricati (segnatamente farina e fiocchi di patate) e prodotti finiti (segnatamente patate fritte) di 4 000 tonnellate di equivalenti di patate ha portato, per il periodo del contingente 2004, un ricavo di 1,2 milioni di franchi a favore della cassa federale.

### *Sementi di mais e di piante foraggere*

Al fine di assicurare una produzione adeguata, la Confederazione incoraggia la produzione di sementi di mais e di piante foraggere nel quadro di convenzioni sulle prestazioni concluse con l'organizzazione incaricata. Nel 2004 sono stati versati, sotto forma di contributi di coltivazione, 0,9 milioni di franchi per la produzione di sementi di mais e 0,3 milioni di franchi per le sementi di piante foraggere.

#### **2.1.4.1.2 Strutture di produzione e di valorizzazione**

Con una superficie agricola utile (SAU) media di 21,5 ettari e una superficie coltiva aperta media di 9,4 ettari, nel 2003 le aziende svizzere che si occupano di campicoltura hanno piccole strutture di produzione nel confronto con quelle dei Paesi limotrofi. Dal 1999 i dirigenti agricoli hanno portato avanti il processo di specializzazione; il numero di aziende è infatti diminuito del 15 per cento mentre la superficie coltiva aperta solo del 4 per cento. In termini di superficie la coltivazione di cereali è la coltura più importante e precede quella dei semi oleosi, delle barbabietole da zucchero e delle patate<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> UFAG (2004): Rapporto agricolo 2004, Allegato, Tabella 4

### *Zucchero*

Nel 2003, 6 900 agricoltori hanno coltivato barbabietole da zucchero su una superficie di 17 700 ettari. Vista la redditività relativamente alta della coltura di barbabietole da zucchero, i diritti di produzione sono oggetto di un contratto tra lo zuccherificio e i produttori. Il disciplinamento del mercato ha contribuito a ritardare il cambiamento strutturale nella produzione di barbabietole da zucchero. Il numero delle aziende produttrici di barbabietole da zucchero con una superficie agricola utile fino a 10 ettari è diminuita soltanto del 20 per cento, mentre il numero delle aziende di una categoria di grandezza simile con una superficie coltiva aperta è diminuita del 35 per cento.

Lo zuccherificio di Aarberg e quello di Frauenfeld hanno operato una fusione dando vita alla società anonima degli Zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld SA (ZAF), che grazie alle loro capacità riescono appena a coprire il fabbisogno netto di zucchero. Vista la mancanza di concorrenza interna, l'importante immobilizzazione di capitale e il sostegno istituzionale necessario, gli ZAF devono sottoporre ogni anno alla Confederazione il rendiconto delle prestazioni fornite e accordano la possibilità di consultare il conto annuale.

### *Cereali*

Con la liberalizzazione del mercato dei cereali panificabili la superficie cerealicola è diminuita costantemente e nel 2003 si estendeva in totale a 166 000 ettari. Nonostante gli sforzi della Federazione svizzera dei produttori di cereali non è stato finora possibile ridurre nella misura auspicata la superficie di coltivazione di cereali panificabili a favore di cereali da foraggio, orzo e mais da granella. La ragione va ricercata nei ricavi nettamente più elevati realizzati con la coltivazione dei cereali panificabili, a pari costi di produzione.

Nel 2004 circa 80 mulini hanno trasformato cereali panificabili. Il numero delle aziende si articola secondo la capacità annuale dei mulini, nel modo seguente: 50 mulini hanno trasformato una quantità inferiore a 2 000 tonnellate, 20 mulini da 2 000 a 10 000 tonnellate, 10 mulini più di 10 000 tonnellate. Il numero dei mulini tende a diminuire mentre la quantità di cereali macinati rimane costante a circa 470 000 tonnellate. La quantità media di cereali macinati da meno di 5 000 tonnellate nel 2001 è aumentata a più di 6 000 tonnellate nel 2004.

### *Foraggi*

Sulla struttura dei mulini nel settore dei foraggi disponiamo esclusivamente di stime. Nel 2003 il numero delle aziende di alimenti composti era stimata a circa 400 entità. Il numero delle aziende, articolate secondo la capacità di trasformazione annua, si presenta come segue: 300 aziende trasformano meno di 1 000 tonnellate, 90 aziende da 1 000 fino a 30 000 tonnellate, 5 aziende da 30 000 fino a 110 000 tonnellate, 2 aziende più di 110 000 tonnellate. Il numero delle fabbriche di foraggi, che dal 2001 è diminuito del 15 per cento, e la produzione indigena di alimenti composti, cresciuta a 1 420 000 tonnellate, hanno portato a un aumento di un terzo della produzione di foraggi, salita a 3 600 tonnellate per azienda. La fabbrica di alimenti composti attualmente più grande in Svizzera, con una capacità annuale di 275 000 tonnellate, è entrata in servizio nel 2003.

*Semi oleosi (incl. semi oleosi quali materie prime rinnovabili)*

Le condizioni climatiche permettono la coltura della colza in molte zone della Svizzera mentre i girasoli e la soia preferiscono climi più miti. Con i contributi per la trasformazione versati dal 2002 dall'organizzazione incaricata swiss granum, la coltura della soia, che inizialmente aveva registrato un calo, ha ripreso a estendersi rapidamente. Nel 2003, 8 000 produttori hanno coltivato semi oleosi su una superficie di 24 100 ettari.

In seguito alla chiusura dello stabilimento per l'estrazione a Horn alla fine del 2000, nel Paese rimangono soltanto due grandi oleifici che producono olio commestibile la cui capacità annuale di trasformazione raggiunge circa le 100 000 tonnellate. Nel 2004 è entrata in funzione un'altra impresa specializzata nella fabbricazione di olio commestibile da semi oleosi indigeni con una capacità di trasformazione di più di 1 000 tonnellate. Beneficiano inoltre dei contributi per la trasformazione di semi oleosi indigeni due piccole imprese per la fabbricazione di olio commestibile, un'impresa per la fabbricazione di derrate alimentari a base di soia, tre imprese per la produzione di foraggi derivanti dalla soia e due imprese per la trasformazione della colza per una sua utilizzazione a fini tecnici.

*Patate*

Negli ultimi anni l'evoluzione delle strutture nella coltivazione della patata è stata continua. Nello spazio di quattro anni il numero delle aziende praticanti la coltivazione di patate e patate da semina è diminuito da più di 13 000 a meno di 10 000, mentre la superficie coltiva si è stabilizzata a poco meno di 14 000 ettari. Di questa superficie 1 800 ettari servono alla coltura di patate da semina. La superficie coltiva media destinata alla coltivazione della patata è aumentata, passando a 1,4 ettari per azienda agricola.

Il commercio di patate e quello di frutta e verdura si sono associati in un'organizzazione commerciale: swisscofel. Dei 163 membri di swisscofel, 88 sono attivi nel commercio di patate. Attualmente 32 aziende di immagazzinamento e imballaggio confezionano quasi 90 000 tonnellate di patate da tavola in imballaggi, prevalentemente piccoli, pronti per la vendita. 16 aziende hanno imballato ogni anno un quantitativo inferiore alle 1 000 tonnellate, 13 aziende tra le 1 000 e le 5 000 tonnellate e tre aziende più di 5 000 tonnellate. Queste forniture destinate al commercio al dettaglio possono essere registrate senza doppio conteggio e valgono come dati di riferimento per l'assegnazione dei diritti d'importazione. I produttori vendono inoltre 80 000 tonnellate di patate da tavola ad altri commercianti oppure ai consumatori direttamente nella fattoria, in mercati settimanali o mediante consegne a domicilio.

Sette aziende di valorizzazione trasformano annualmente circa 120 000 tonnellate di patate in derrate alimentari, principalmente patate fritte, pommes chips e rösti. In tre aziende il quantitativo trasformato è inferiore alle 10 000 tonnellate, in tre aziende si situa tra le 10 000 e le 20 000 tonnellate e in 2 aziende è superiore alle 20 000 tonnellate.

In sei aziende d'essiccazione le patate per le quali non vi è domanda sul mercato sono trasformate in fiocchi e farina a scopo foraggiero. Quattro aziende essiccano annualmente meno di 10 000 tonnellate, due aziende più di 10 000 tonnellate. I pro-

dotti essiccati vengono utilizzati nella produzione di alimenti composti o direttamente per foraggiare gli animali.

### *Sementi di mais e di piante foraggere*

Dal 1999 si producono sementi di mais su una superficie compresa tra i 230 e i 250 ettari. Per la produzione di sementi di trifoglio la superficie è diminuita dai 200 ai 130 ettari, mentre la superficie destinata alla produzione di sementi da erbaio è aumentata da 50 a 120 ettari. La produzione indigena di sementi di mais e di piante foraggere copre circa un quarto del fabbisogno.

## **2.1.4.2 Modello proposto**

Il miglioramento della competitività è l'obiettivo principale nel settore della coltura. Le differenze di prezzo rispetto all'estero e dunque il rischio di un collasso nell'apertura delle frontiere sono particolarmente forti in questo settore. I prezzi dei cereali sono sostenuti unicamente mediante la protezione alla frontiera, mentre per le altre colture la Confederazione accorda ulteriori sostegni del mercato. La riduzione di queste due componenti mediante una trasformazione del sostegno del mercato in pagamenti diretti favorirà il miglioramento della competitività e aumenterà l'influenza delle forze di mercato sulle decisioni dei produttori e dei trasformatori. Contemporaneamente, mediante la riduzione della protezione alla frontiera, i detentori di animali potranno migliorare la loro competitività poiché diminuiranno i costi dei foraggi. La vendita all'asta della totalità del contingente doganale delle patate contribuisce a stimolare la competitività nei settori situati a valle.

La riorganizzazione dei mercati offre buone prospettive, come l'incentivazione dello spirito imprenditoriale, la semplificazione dei compiti amministrativi a tutti i livelli e una migliore trasparenza. Globalmente essa favorisce nuovi aumenti della produttività.

### **2.1.4.2.1 Riduzione dei prezzi soglia**

La protezione alla frontiera di cui beneficiano i foraggi sarà ridotta il 1° luglio 2009. Il prezzo soglia degli alimenti energetici, segnatamente cereali da foraggio, verrà ridotto di 7 franchi ogni 100 chilogrammi e quello degli alimenti proteici vegetali di 5 franchi ogni 100 chilogrammi.

Per i cereali da foraggio e le leguminose a granelli una riduzione dei prezzi soglia si ripercuote direttamente sui ricavi dei produttori. Anche i semi oleosi, le barbabietole da zucchero e le patate sono in parte toccati poiché i loro sottoprodotti subiranno un abbassamento del prezzo.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sulle importazioni agricole al 1° luglio 2009*

### **2.1.4.2.2 Riduzione dell'aliquota di dazio dei cereali panificabili**

Né il settore dei cereali panificabili né quello dei cereali da foraggio beneficiano di sostegni finanziari legati al prodotto. Di conseguenza soltanto lo strumento dell'imposizione all'atto dell'importazione può essere utilizzato per avvicinare la redditività dei cereali panificabili a quello dei cereali da foraggio. Attualmente il ricavo alla produzione di cereali panificabili è superiore di circa il 25 per cento a quello dei

cerali da foraggio<sup>81</sup>: questo porta a una produzione eccedentaria di cereali panificabili. In ragione del sostegno dei prezzi tali eccedenze sono attualmente declassate a cereali da foraggio dall'organizzazione dei produttori, a spese di questi ultimi. Viste le differenze di prezzo dei cereali panificabili e della farina bianca tra l'UE e la Svizzera<sup>82</sup> è opportuna una riduzione dei dazi doganali. Non sarebbe coerente perseguire un avvicinamento dei prezzi al livello dell'UE negli altri settori di produzione, facendo eccezione per il settore dei cereali panificabili. Per ridurre la differenza fra i rispettivi ricavi alla produzione e affinché in questo modo diventi meno attraente la produzione di cereali panificabili, l'aliquota di dazio del contingente (ADC) deve essere ridotta maggiormente rispetto al prezzo soglia dei cereali da foraggio. Le prime stime concernenti il raccolto 2005, sulla base delle sementi vendute, indicano un'ulteriore estensione delle superfici destinate alla coltivazione di cereali panificabili mentre la coltura di cereali da foraggio sembra diminuire. Per i motivi surriferiti l'ADC dei cereali panificabili dovrà essere abbassata nel 2009 di 11 franchi ogni 100 chilogrammi.

Nel 2009 il prezzo alla produzione dei cereali sarà ancora il doppio rispetto ai livelli dell'EU. Siccome il prezzo alla produzione dei cereali panificabili rimane vantaggioso rispetto a quello dei cereali da foraggio, ai mulini è assicurato un approvvigionamento sufficiente di cereali panificabili di alta qualità. Siccome la redditività delle colture campicole, oggi economicamente più attrattive, diminuirà più fortemente, la coltivazione di cereali da foraggio tornerà ad assumere una posizione più importante nell'avvicendamento delle colture. La superficie coltivata dovrebbe in questo modo mantenersi almeno al livello attuale.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sulle importazioni agricole al 1° luglio 2009*

#### **2.1.4.2.3 Adeguamento del contributo supplementare e del contributo per la coltivazione estensiva**

Per compensare almeno parzialmente la riduzione della protezione alla frontiera di foraggi e cereali panificabili si prevede di aumentare il contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni, che passerebbe da 200 a 600 franchi all'ettaro. Beneficiano di questa misura tutte le colture campicole, compresa l'arboricoltura, l'orticoltura e la viticoltura.

Mantenere al livello attuale il contributo per la produzione estensiva, quando i prezzi alla produzione di cereali e colza diminuiscono, contribuirebbe a incentivare in modo smisurato la produzione estensiva. Un'offerta eccedentaria porterebbe all'erosione della differenza di prezzo tra i prodotti ordinari e i prodotti provenienti dalla coltura estensiva. I consumatori che preferiscono questi ultimi non pagherebbero più la loro parte al maggiore ricavo di cui nell'articolo 76 capoverso 5 LAgr. Si prevede perciò di ridurre adeguatamente il contributo per la coltivazione estensiva e la protezione alla dogana.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti al 1° gennaio 2009*

<sup>81</sup> UFAG (2004): Rapporto agricolo 2004, Allegato Tabella 53a.

<sup>82</sup> UFAG (2004): Rapporto agricolo 2004, Allegato Tabella 55.

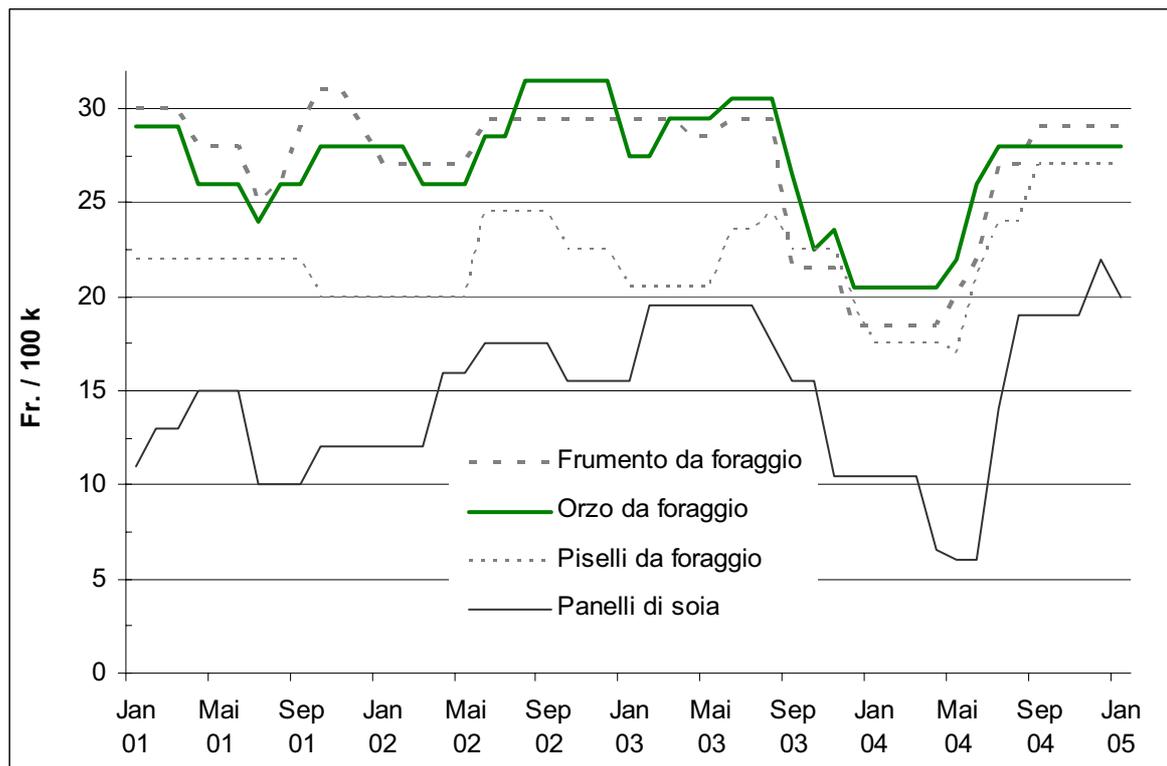
#### **2.1.4.2.4 Evoluzione del disciplinamento delle importazioni per i cereali**

Uno studio condotto dal PF di Zurigo<sup>83</sup> raccomanda di armonizzare a medio termine gli attuali disciplinamenti delle importazioni relativi ai cereali. Il sistema del prezzo soglia che isola in larga misura il mercato svizzero dalle oscillazioni di prezzo sul mercato mondiale è conforme solo in parte ai principi dell'OMC. L'introduzione di dazi doganali fissi dovrebbe permettere ai singoli importatori di ottenere, nell'acquisto di componenti di foraggio, maggiori agevolazioni di prezzo rispetto alla concorrenza. La concorrenza può essere stimolata nei settori situati a valle grazie a una riduzione adeguata dei dazi doganali applicabili alle componenti di foraggi e, nel caso dei cereali panificabili, mediante una riduzione dell'aliquota di dazio applicabile alla farina. Un ulteriore passo nella direzione dell'armonizzazione del mercato cerealicolo verrà compiuto con la soppressione delle limitazioni quantitative legate al contingente doganale dei cereali panificabili. La riduzione dei dazi doganali rappresenta un'occasione favorevole per passare da un regime con dazi doganali variabili a un regime di dazi doganali fissi. Una tale occasione si presenterà ad esempio il 1° luglio 2009 con la prevista riduzione dei prezzi soglia. Gli sviluppi del ciclo dei negoziati OMC in corso dovrebbero essere integrati nella realizzazione delle prossime tappe della riforma, quali sono state descritte.

Dopo il passaggio dal sistema dei prezzi soglia, che implicano un adeguamento periodico dell'imposizione all'atto dell'importazione, a un sistema di dazi doganali fissi, le fluttuazioni dei prezzi del mercato mondiale si ripercuoteranno sul prezzo svizzero dei cereali da foraggio e dei foraggi. In ragione dei disciplinamenti di mercato che differiscono a seconda del Paese d'origine, le oscillazioni di prezzo di alimenti energetici (cereali) e alimenti proteici (panelli di soia) evolvono diversamente. Il mercato cerealicolo più importante è l'UE, mentre gli alimenti proteici provengono prevalentemente da oltreoceano e sono negoziati in borsa anche in modo speculativo. Dal 2001 l'adeguamento delle aliquote di dazio ai prezzi soglia ha comportato minori variazioni per i cereali che non per gli alimenti proteici (figura 43).

<sup>83</sup> Jörin R. (2003): Der Marktzutritt für Brot- und Futtergetreide: Alternativen zu heutiger Importregelung, PF Zurigo.

**Figura 43 Sviluppo dei dazi doganali variabili di importanti foraggi**



Fonte: UFAG

Sulla base delle esperienze acquisite con i cereali panificabili è possibile prevedere come, per i cereali da foraggio, i dazi doganali fissi si ripercuoteranno sul prezzo del mercato. Negli scorsi anni il prezzo svizzero dei cereali panificabili è praticamente rimasto costante; allo stesso modo è possibile concludere che il prezzo dei cereali da foraggio, dopo l'introduzione di dazi doganali fissi, mostrerà soltanto esigue oscillazioni. Per gli alimenti proteici si prevedono maggiori oscillazioni di prezzo: queste si ripercuoteranno tuttavia limitatamente sulla produzione vegetale indigena poiché questi vegetali sono poco coltivati in Svizzera. Maggiori oscillazioni di prezzo rafforzano invece la concorrenza tra gli importatori.

Gli oleifici sono ugualmente toccati dalla riduzione dei prezzi soglia poiché sarà sempre più difficile beneficiare di un'agevolazione doganale per i panelli da pressatura di 13 franchi ogni 100 chilogrammi. L'imposizione media all'atto dell'importazione della parte di soia che entra a far parte degli alimenti composti destinati agli animali dal 2001 è di 13 franchi ogni 100 chilogrammi. Nel settore della fabbricazione di oli da foraggio l'agevolazione doganale corrisponde di fatto a una protezione dell'industria poiché la soia indigena non è competitiva e assume un ruolo marginale nel mercato (figura 42). Occorre esaminare se a completamento della riduzione del prezzo soglia non si debba ridurre l'agevolazione doganale, poiché sono prevedibili aumenti della produttività da parte dell'industria di trasformazione.

→ *Applicazione nel quadro della Lex Doha*

#### **2.1.4.2.5 Trasferimento di mezzi finanziari per il sostegno del mercato e introduzione di un contributo di coltivazione unitario**

Finora gli zuccherifici, l'organizzazione di categoria delle patate, l'organizzazione di categoria dei semi oleosi e l'Associazione svizzera di produttori di sementi beneficiavano, nel quadro di accordi di prestazione, di mezzi a sostegno della produzione. Per una migliore trasparenza, una semplificazione dei compiti amministrativi e il rafforzamento degli incentivi del mercato si prevede ora di versare i sostegni del mercato direttamente ai produttori. Con questo adeguamento in futuro sarà innanzitutto il mercato a fornire gli incentivi alla produzione e non più un sistema di sostegno statale.

Per mantenere la produzione, le colture di barbabietole da zucchero, di semi oleaginosi, delle leguminose a granelli, delle piante da fibra, nonché le sementi di patate, mais, piante da foraggio continueranno a beneficiare di sostegni specifici. Dal 2009 si prevede di assegnare a queste colture un contributo di coltivazione standard dell'ordine di 600 franchi per ettaro.

##### *Zucchero*

Nel giugno 2005 la Commissione UE ha presentato le sue proposte relative alla riforma del mercato dello zucchero. È previsto che il prezzo minimo delle barbabietole diminuisca del 42,6 per cento in due tappe negli anni 2006 e 2007. Per finanziare senza incidere sul budget la riforma del mercato dello zucchero, dalla campagna 2006/07 l'UE riscuoterà sull'arco di tre anni presso i titolari di quote (zuccherifici) un importo degressivo sullo zucchero. In questo modo il prezzo dello zucchero franco fabbrica subirà una riduzione del 39 per cento in tre tappe dal 1° ottobre 2007 al 2009. Per compensare la riduzione del prezzo delle barbabietole la Commissione prevede di versare ai produttori di barbabietole pagamenti diretti su base fissa che copriranno il 60 per cento delle perdite di guadagno dovute al calo dei prezzi. Nel novembre 2005 il Consiglio dei ministri UE dovrebbe approvare la riforma del disciplinamento del mercato dello zucchero.

Dall'entrata in vigore dei Bilaterali II i prezzi dello zucchero in Svizzera sono di fatto legati a quelli praticati nell'UE. Anche i prezzi svizzeri dello zucchero e della barbabietole subiranno quindi un calo a partire dall'ottobre 2007, in tre tappe e sull'arco di tre anni. A causa della riduzione di prezzo proposta, dopo l'attuazione della riforma la coltivazione di barbabietole non sarà più possibile da un punto di vista economico senza indennità di compensazione. Anche se si prevedesse una compensazione parziale dello stesso ordine di grandezza di quella contemplata dall'UE, rispetto a oggi le perdite sul versante dei ricavi subite dai produttori di barbabietole ammonterebbero con tutta probabilità a più di 3 000 franchi per ettaro. Al fine di mantenere la produzione di zucchero indigena occorrerà sfruttare altre potenzialità di razionalizzazione sul piano della coltivazione e della trasformazione. Poiché lo scadenziario UE è ambizioso e l'entità della riforma ancora incerta, saranno vagliate misure concrete dopo che l'UE avrà adottato la decisione.

Nel quadro della PA 2011 si prevede di annullare l'attuale mandato di trasformazione, affidato allo zuccherificio, e di sostituirlo con un contributo standard di coltivazione di cui sopra. I produttori di barbabietole da zucchero saranno fortemente toccati dalle misure presentate, segnatamente dalle ripercussioni della prevista riforma UE del mercato dello zucchero. L'obiettivo resta lo stesso, vale a dire mantenere una produzione di zucchero economica a partire da barbabietole indigene: per fare

questo è necessario che le capacità di trasformazione esistenti siano sfruttate completamente. Nel settore della coltura di barbabietole da zucchero è possibile che le misure previste portino a un adeguamento accelerato delle strutture e che il sistema attuale, vale a dire la ripartizione dei quantitativi da produrre da parte dello zuccherificio (sistema di quote), perda completamente di importanza.

- **Adeguamento dell'articolo 54 LAgr**, contributi per la produzione di barbabietole da zucchero invece di un indennizzo forfetario degli zuccherifici
- Adeguamento dell'ordinanza sullo zucchero al 1° ottobre 2008 e al 1° ottobre 2009
- Adeguamento dell'ordinanza sui contributi nella campicoltura al 1° gennaio 2009

### *Semi oleosi*

Il contratto di prestazioni con l'organizzazione incaricata sarà soppresso nel 2009. Per motivi macroeconomici si rinuncia a distinguere, quanto ai contributi di coltivazione, tra i diversi semi oleosi. Oltre ai contributi di coltivazione devono giustificare la scelta di una coltura il profitto di mercato e il valore colturale all'interno della rotazione.

Negli anni trascorsi i selezionatori e i moltiplicatori di sementi hanno prestato un ottimo lavoro nel rifornire il mercato di varietà in grado di garantire ricavi stabili nelle condizioni climatiche della Svizzera. Visto che gli interventi dello Stato sui mercati sono minori, le specie vegetali che presentano svantaggi comparativi da un punto di vista dei costi perderanno di attrattiva. Tuttavia è probabile che specie meno concorrenziali, destinate a una nicchia di mercato specifica nel settore delle derrate alimentari a maggior valore aggiunto possano rimanere sul mercato.

- **Adeguamento dell'articolo 56 LAgr**, soppressione dei contributi per la trasformazione di semi oleosi
- Adeguamento dell'ordinanza sui contributi nella campicoltura al 1° gennaio 2009

### *Patate*

Nell'intento di ridurre la produzione di patate non commercializzabili, si prevede di sopprimere i contributi per la valorizzazione delle patate e patate da semina. I contributi all'esportazione per le patate da semina e gli alimenti contenenti patate saranno versati soltanto fino alla conclusione della valorizzazione del raccolto di patate 2008.

La soppressione dei contributi per la valorizzazione delle patate rafforzerà gli incentivi a produrre merce commercializzabile. I produttori, se fanno prova di sufficiente solidarietà, possono prendere misure volte a ottimizzare il valore aggiunto.

- **Abrogazione dell'articolo 57 LAgr**, soppressione dei contributi per la valorizzazione delle patate
- Adeguamento dell'ordinanza sulle patate al 1° luglio 2009

### *Sementi*

La produzione indigena di patate da semina è importante per il mantenimento della coltura. Poiché la coltivazione è minacciata dalla totale soppressione del sostegno

del mercato, si prevede di accordare a titolo di compensazione parziale un contributo di coltivazione specifico della coltura di 600 franchi per ettaro.

Per mantenere un'adeguata produzione di sementi di mais e di piante foraggiere, anche queste colture beneficeranno di un contributo di coltivazione di 600 franchi per ettaro.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sulle patate al 1° luglio 2009*

→ *Adeguamento dell'ordinanza sulle sementi al 1° gennaio 2009*

#### **2.1.4.2.6 Vendita all'asta del contingente doganale parziale di patate**

Si prevede di ripartire mediante vendita all'asta il contingente parziale di patate, come è già stato fatto per i prodotti di patate. Sarà sempre possibile liberare le importazioni a tappe, previa consultazione delle cerchie interessate.

Nel caso di un aumento temporaneo del contingente doganale parziale dovuto a un'offerta insufficiente sul mercato svizzero, i quantitativi supplementari delle singole categorie di merce saranno aggiunte al contingente parziale e vendute all'asta nella stessa occasione. Questa misura permette di sfruttare i vantaggi della vendita all'asta anche per eventuali quantitativi supplementari.

L'attuale procedura di assegnazione, basata sulla prestazione all'interno del Paese, tiene lontano i nuovi importatori di patate e favorisce, con un sistema che richiede un grande dispendio amministrativo a tutti i livelli, le aziende di imballaggio. Dall'assegnazione mediante vendita all'asta sono attesi gli effetti positivi seguenti:

- l'accesso al mercato è facilitato, la concorrenza a livello di commercio e importazione di patate è rafforzata e i margini ridotti;
- la ripartizione del contingente doganale parziale è più trasparente;
- il commercio al dettaglio e le aziende di valorizzazione possono essere approvvigionati di continuo poiché il contingente doganale parziale temporaneamente maggiorato è integrato nella vendita all'asta;
- i compiti amministrativi degli importatori saranno semplificati poiché non dovranno più dimostrare all'Amministrazione la loro prestazione all'interno del Paese;
- la nuova procedura di assegnazione elimina un sistema che l'OMC considera ambiguo;
- è migliorata la coerenza della politica agricola.

Uno studio condotto dal PF di Zurigo<sup>84</sup> mostra che il sistema della vendita all'asta è un metodo di assegnazione che meglio risponde al principio della concorrenza rispetto a sistema della prestazione all'interno del Paese. Da un punto di vista economico i ricavi dalla vendita all'asta non costituiscono un onere supplementare che frena il commercio. Gli importatori sono perciò disposti a pagare per un contingente perché possono esigere un prezzo più elevato in Svizzera grazie alla limitazione dei

<sup>84</sup> Jörin R. (2000): Die Regelung des Marktzutritts, Theorie, PF Zurigo.

quantitativi importati. In rapporto con il valore della merce e l'utilizzazione annuale del contingente, una vendita all'asta di quote con un'aliquota di dazio del contingente bassa non innalza il prezzo dei prodotti importati; essa trasferisce soltanto le rendite dagli attuali attori allo Stato.

La differenza di prezzo tra merci importate e indigene permette alle persone autorizzate a importare all'ADC di realizzare rendite da contingente. Secondo una valutazione interna all'Amministrazione le rendite da contingente massime possono raggiungere i 4,5 milioni di franchi all'anno. Non è ancora stato possibile determinare in che misura gli importatori tengano dette rendite per sé o ne facciano beneficiare i consumatori riducendo il prezzo delle patate indigene. L'entità di questa riduzione di prezzo dipende dal funzionamento della concorrenza.

La vendita all'asta deve avvenire secondo la procedura del prezzo offerto che permette una distribuzione economicamente sensata, maggiormente conforme alle esigenze della concorrenza e più trasparente. In questo modo è tenuto conto delle critiche al disciplinamento attuale relativo all'importazione, dei risultati dello studio dell'Istituto di economia agraria del PF di Zurigo (IEA) e delle esperienze positive in relazione con la vendita all'asta del contingente doganale parziale dei prodotti di patate.

L'obiettivo del nuovo sistema di ripartizione consiste nel mantenere un'appropriata protezione alla frontiera delle patate. Il nuovo sistema deve intensificare la concorrenza tra gli importatori poiché attualmente il loro numero è limitato dall'obbligo della prestazione all'interno del Paese. Dovrebbe ormai essere possibile a tutti gli attori del mercato acquistare direttamente quote del contingente doganale e non dipendere più dai titolari di quote di contingenti doganali che le hanno ottenute grazie al sistema della prestazione all'interno del Paese. Questo avrà come effetto di rendere più flessibili le strutture cementate, di fare pressione sui margini dei settori a valle della produzione di patate e di ridurre le rendite da contingente che non si ripercuotono sul prezzo. Sia i produttori sia i consumatori ne dovrebbero approfittare.

La procedura della vendita all'asta favorisce in linea di principio l'importazione di patate novelle, più care, la cui incidenza sulla vendita di patate da tavola svizzere è minima. Se si riescono a ridurre gli aumenti temporanei dei contingenti doganali conformemente a quanto proposto, si può persino prevedere un miglioramento delle vendite di patate indigene.

→ **Introduzione di un nuovo articolo 22<sup>bis</sup> LAgr**, vendita all'asta del contingente doganale parziale di patate invece dell'assegnazione a seconda della prestazione all'interno del Paese

→ *Adeguamento dell'ordinanza sulle patate al 1° gennaio 2008*

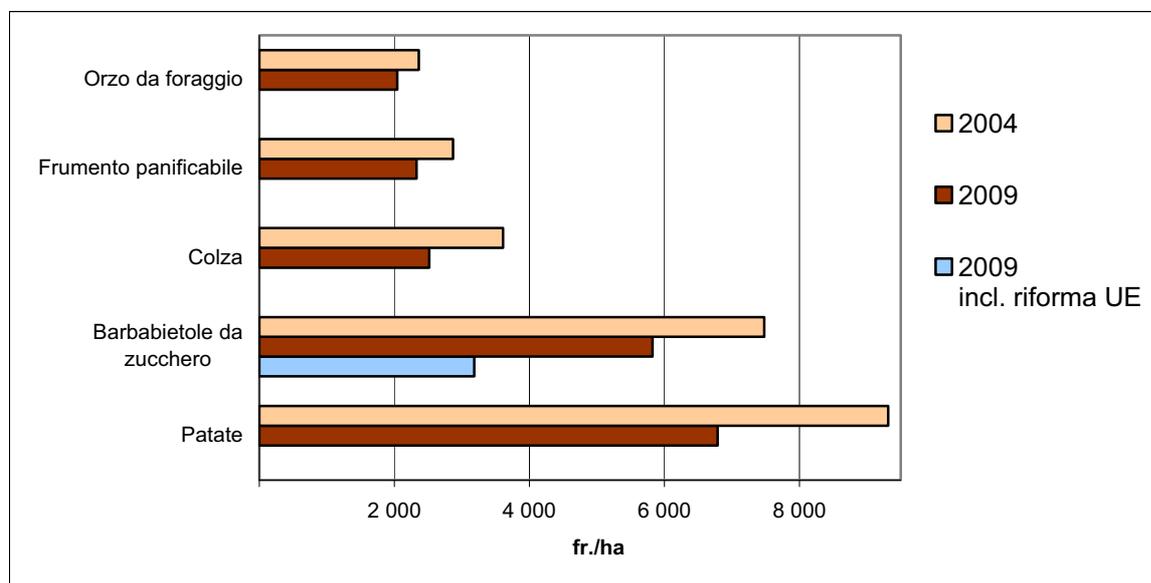
#### **2.1.4.2.7 Visione d'insieme sulla campicoltura**

La riorganizzazione dei disciplinamenti riduce il rendimento dell'insieme delle colture campicole (figura 44). Dal 2009 i prezzi alla produzione, circa il doppio di quelli dell'UE, e i sostegni specifici senza incidenza sulla produzione offrono la garanzia che la campicoltura possa continuare a essere praticata con successo, a condizione tuttavia che le strutture continuino a evolvere.

Nel caso di un calo dei prezzi alla produzione, l'impiego di mezzi di produzione (ad es. concimi, prodotti fitosanitari) tenderà a diminuire a causa del profitto marginale

in ribasso. Di conseguenza il volume dei raccolti si manterrà pressappoco al livello attuale nonostante i continui progressi nel settore della selezione. Le due posizioni che rivelano un potenziale abbassamento dei costi sono i macchinari e il dispendio lavorativo. Nel calcolare i contributi ai costi di struttura (margini lordi della pianificazione d'esercizio meno i costi variabili dei macchinari), i costi di macchinari 2009 sono stati mantenuti al livello del 2004. Le ore di lavoro che figurano nel catalogo dei margini lordi<sup>85</sup> sono alte nel confronto internazionale. I semplici lavori sul terreno nella cerealicoltura possono essere ridotti e passare a meno di 20 ore a condizione che i metodi di coltivazione adottati implicino una lavorazione del suolo minima e che la parte di parcella coltivata sia di almeno 5 ettari<sup>86</sup>. Altre ore di lavoro sono impiegate per i lavori preparatori alla coltivazione propriamente detta e i lavori successivi nonché per l'amministrazione.

**Figura 44** Stima dei margini lordi (margini lordi della pianificazione d'esercizio meno i costi variabili dei macchinari) delle principali colture campicole



Fonte: UFAG

La sfida dei produttori continua a essere la stessa: compensare per quanto possibile i mancati guadagni con un aumento della produttività. È necessario sfruttare maggiormente le economie di scala cercando soluzioni comuni al fine di ridurre i costi finanziari e i costi di manodopera per unità prodotta. Lo scopo della Confederazione è di ridurre altresì il prezzo dei mezzi di produzione intensificando la concorrenza nei settori situati a monte e a valle e di fare beneficiare i consumatori delle riduzioni di prezzo realizzate nella produzione primaria.

#### 2.1.4.2.8 La soppressione totale del sostegno del mercato è una soluzione?

In occasione dell'elaborazione della strategia della Politica agricola 2011, si è presa in considerazione l'alternativa di una soppressione totale del sostegno del mercato.

<sup>85</sup> LBL, SRVA e IRAB (2004): Margini lordi 2004.

<sup>86</sup> Schick M. e Stark R. (2003): Arbeitswirtschaftliche Kennzahlen zum Getreidebau, rapporto della Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole (FAT) n. 604, Agroscope FAT Tänikon.

Gli effetti di una tale strategia possono essere illustrati dall'esempio di alcuni prodotti sensibili della campicoltura, come i semi oleosi, le leguminose e granelli e le barbabietole da zucchero. Ragioni di approvvigionamento del Paese impongono il mantenimento di tali colture nella paletta della produzione agricola svizzera. Queste colture sensibili dipendono fortemente dalla loro relativa competitività in rapporto con la coltura cerealicola e praticoltura estensiva. Nella struttura dei dazi doganali sui prodotti agricoli, evolutasi nel corso degli anni, i cereali e le patate dispongono di una buona protezione alla frontiera, sufficiente per il mantenimento della produzione indigena; questo non avviene per le altre colture campicole. Al fine di preservare un avvicendamento adeguato delle colture occorre compensare la minore protezione riservata alle colture surriferite con sostegni del mercato. Senza tali misure le superfici destinate a tali colture diminuirebbero fortemente. Confrontata con la cerealicoltura, la coltivazione ad esempio di barbabietole da zucchero richiede maggiori manodopera e capitali; se oltre a ciò il margine lordo per unità di superficie venisse ridotto drasticamente, essa perderebbe tutta la sua attrattiva. Tale evoluzione è svantaggiosa nell'ottica dell'approvvigionamento e soprattutto per l'industria di trasformazione che, per produrre a costi vantaggiosi, deve poter contare su un approvvigionamento sufficiente di materia prima. Per quanto attiene allo zucchero e ai semi oleosi, le aziende che trasformano la produzione svizzera di materie prime sono assai poco numerose. Una riduzione, benché modesta, dell'apporto di materie prime minaccerebbe l'esistenza economica di tali aziende. Se la produzione delle materie prime fosse delocalizzata, lo sarebbe probabilmente anche la trasformazione e questo comporterebbe una perdita di impieghi in zone rurali. Di conseguenza per queste colture sensibili, non si tratta di modifiche marginali bensì del loro mantenimento al livello attuale o del loro abbandono. Limitarsi a praticare un numero minore di colture campicole avrebbe come effetto di orientare le capacità di produzione verso mercati già saturi, come quello dei cereali panificabili o della carne. Questo comprometterebbe la diversità del paesaggio e la realizzazione di un avvicendamento della colture favorevole sia sul piano della tecnica delle colture sia della biologia del suolo. Verrebbero inoltre limitate le possibilità di praticare la produzione integrata e la coltivazione biologica. Nell'insieme, sono preponderanti i vantaggi di un intervento moderato dello Stato volto ad assicurare il mantenimento della produzione di prodotti sensibili.

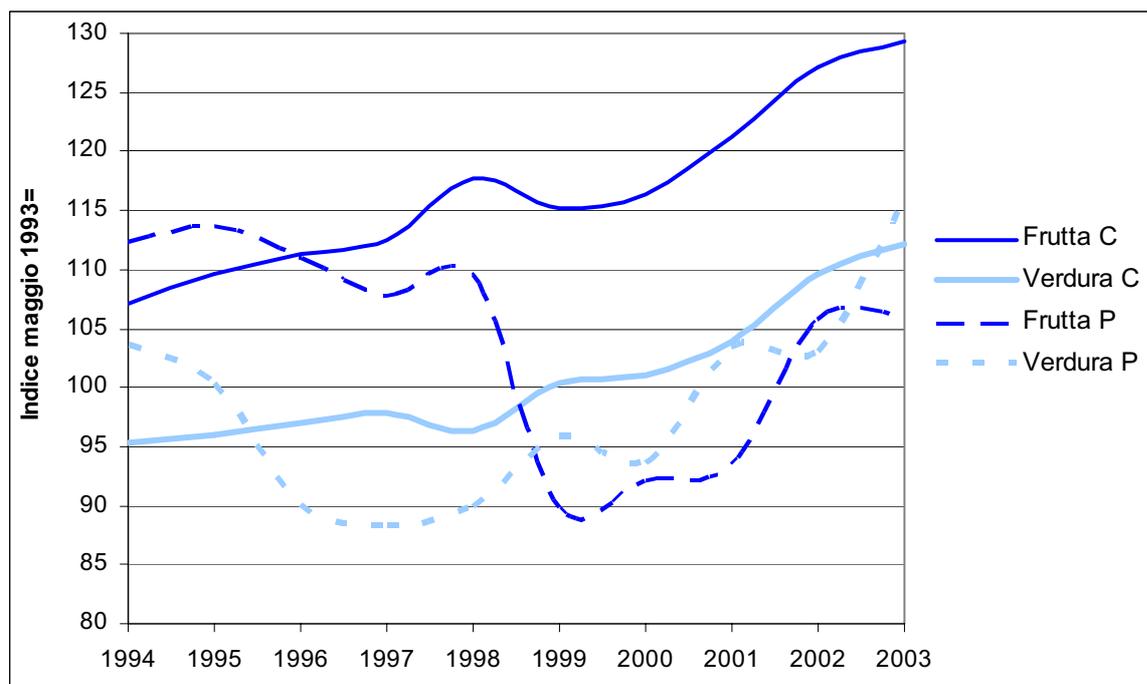
## **2.1.5 Arboricoltura, colture orticole e orticoltura**

### **2.1.5.1 Situazione iniziale**

I mercati della frutta e della verdura sono caratterizzati da forti fluttuazioni nel corso di un anno e tra un anno e l'altro. Una produzione stagionale, offerta e domanda fluttuanti secondo le condizioni meteorologiche e una conservazione limitata dei prodotti spiegano i frequenti adeguamenti dei prezzi, in particolare a livello dei produttori. Nel periodo 1994-2003, gli indici dei prezzi al consumo per la frutta e la verdura sono progrediti continuamente e più rapidamente dell'indice dei prezzi al consumo per l'alimentazione (110,5 nel 2003; indice maggio 1993 = 100). Nel 2003 raggiungevano rispettivamente 129,4 e 112,1. La tendenza al rialzo e continua si spiega con l'aumento dei costi del condizionamento (porzioni più piccole, imballaggi più complessi ecc.), della logistica (TTPCP, centrali di acquisti ecc.) e della distribuzione, ma anche con la struttura oligopsonica del mercato. Lo squilibrio delle forze in campo, per lo meno in occasione di transazioni con prodotti indigeni, favorisce il trasferimento dell'aumento dei costi ai settori a monte e, simultaneamente, la pres-

sione sui prezzi dei beni e dei servizi forniti dagli offerenti. Tale struttura non incita neppure gli acquirenti a trasmettere le riduzioni di prezzo alla produzione. Non è dunque sorprendente che l'indice dei prezzi alla produzione per la verdura sia fluttuato tra 88,2 (1997) e 115,7 (2003, siccità) durante il periodo 1994-2003. Allo stesso modo, quello della frutta ha raggiunto il culmine nel 1995 (113,6) e toccato il suo livello più basso nel 1999 (89,8).

**Figura 45** Indici dei prezzi alla produzione (P) e al consumo (C) per la frutta e la verdura, 1994-2003



Fonte: UST

Il consumo per abitante segue una tendenza inversa per quanto riguarda la frutta e la verdura vendute fresche. Nei dieci anni scorsi, la prima è regredita di circa il 7 per cento mentre la seconda si è sviluppata del 17 per cento circa, beneficiando di certo della buona accoglienza da parte dei consumatori dei prodotti pronti all'uso.

Le colture frutticola e orticola fanno parte delle produzioni a forte intensità di manodopera e di capitale. Il potenziale di un utilizzo più efficace di questi fattori non è esaurito, benché vi siano già stati adeguamenti strutturali, in particolare nella produzione di verdura.

Dato il fabbisogno di suolo limitato di queste colture, i pagamenti diretti generali ed ecologici contribuiscono in maniera assai secondaria all'utile finanziario delle aziende di questi settori.

### *Protezione alla frontiera*

La protezione alla frontiera assicura la priorità alla vendita di prodotti svizzeri, quando l'offerta indigena è adeguata ai bisogni dei consumatori. È di conseguenza l'elemento centrale del sostegno ai mercati della frutta e verdura. Le importazioni si effettuano quasi esclusivamente all'interno dei contingenti doganali (CD) verdura fresca, frutta fresca (frutta a granello, frutta a nocciolo e bacche), frutta per sidro e da

distillare e prodotti di frutta. Quanto alla verdura congelata, due terzi delle importazioni sono a carico del corrispondente CD, il rimanente essendo importato fuori CD. Ciò mostra le condizioni di concorrenza prevalenti in questo mercato. I criteri di ripartizione differiscono secondo i contingenti. Così, una quota del CD verdura congelata è attribuita in base alla prestazione all'interno del Paese. Da parte loro, i CD di verdura e frutta fresca sono scaglionati nel tempo, tenuto conto delle particolarità di tali mercati. Per la maggioranza dei prodotti, i periodi di scaglionamento sono inferiori a una settimana. L'elevata frequenza delle autorizzazioni di quote di contingenti genera un onere amministrativo non trascurabile per gli aventi diritto che hanno interesse a seguire attentamente i cambiamenti. In effetti, chiunque importi senza conoscere esattamente lo stato della sua quota di contingente rischia di sorpassarla e di dover pagare l'aliquota di dazio fuori contingente più elevata per le quantità eccedenti. Anche dopo l'introduzione, il 1° gennaio 2006, della gestione dei contingenti alla frontiera da parte della Direzione generale delle dogane, il disciplinamento dell'importazione di frutta e verdura fresca merita di essere ulteriormente semplificato.

Sebbene i dazi siano stati ridotti conformemente agli impegni conclusi dalla Svizzera in occasione dell'Uruguay Round, le quote di mercato della frutta fresca e della verdura fresca svizzere non ne hanno sofferto. Nel 2003 si sono assestate rispettivamente al 73 e al 59 per cento e corrispondono così ai valori del 1994/95. Tale stabilità risulta, da un lato, dalla protezione alla frontiera che è rimasta notevole e, dall'altro, da un'accresciuta efficacia dei settori, ottenuta sotto la pressione del contesto più concorrenziale. Il rafforzamento della concorrenza ha invece indotto il regresso della quota dei prodotti svizzeri sul mercato della verdura congelata.

L'introduzione dell'imposizione unica dei liquori nel 1999 ha consolidato le condizioni di concorrenza per i liquori elaborati con frutta indigena: la loro quota è regredita di 30 punti al 66 per cento durante gli ultimi dieci anni. Parallelamente, i prezzi alla produzione pagati per la frutta indigena da distillare di qualità standard sono diminuiti del 25 per cento circa. La soppressione dei dazi sui liquori originari dell'Unione europea (Accordo sui prodotti agricoli trasformati), che sarà scaglionata sino al 1° febbraio 2007, sfocerà in una liberalizzazione quasi totale degli scambi per quanto concerne i liquori di frutta.

Nel settore dell'orticoltura, soltanto i fiori recisi beneficiano di una protezione alla frontiera sotto forma di contingenti doganali. Il contingente OMC e il contingente bilaterale con l'UE totalizzano circa 5 840 tonnellate lorde. Sono attribuiti in funzione delle importazioni effettuate l'anno precedente dagli aventi diritto. Poiché la domanda non può essere coperta dalla produzione svizzera e dalle importazioni contingenti, l'aumento del contingente OMC viene deciso all'inizio dell'anno. L'eccedenza è attribuita secondo la prestazione all'interno del Paese, da una parte, e una quantità di 200 tonnellate è messa all'asta.

### *Sussidi all'esportazione*

Nei limiti degli impegni della Svizzera in seno all'OMC, la Confederazione partecipa finanziariamente all'esportazione in particolare di succhi concentrati di mela e di pera. La descrizione della situazione nel messaggio relativo alla Politica agricola 2007<sup>87</sup>, che poneva fine all'impasse di un sostegno imperniato principalmente sui

<sup>87</sup> PA 2007; FF 2002 4304

sussidi all'esportazione, è confermata dai fatti. I prezzi dei succhi concentrati realizzati sui mercati internazionali sono fin troppo spesso stati insufficienti a coprire il valore della materia prima, e i negoziati del Ciclo di Doha prevedono di vietare, a termine, questi sussidi. Sebbene il potenziale di produzione delle colture di mele e dei frutteti di alberi ad alto fusto sia stato ridotto e nel caso di questi ultimi diminuirà ancora, si prevede che la produzione di frutta da mosto ecceda in media la domanda indigena per i prossimi dieci anni.

#### *Riserva del mercato*

La Confederazione può accordare contributi per coprire i costi di immagazzinamento e d'interesse del capitale causati dal deposito di scorte di succhi concentrati di mela e di pera. L'aiuto concerne unicamente le riserve che superano quelle che si possono ragionevolmente chiedere a un'impresa di trasformazione e che non eccedono il 50 per cento del suo approvvigionamento ordinario. Questo provvedimento incita le fabbriche di sidro a livellare le naturali fluttuazioni dei raccolti relative alla produzione di frutta da sidro. Considerando che tale produzione proviene in grande maggioranza da frutteti di alberi ad alto fusto, le fluttuazioni dei raccolti sono ancora più importanti. In effetti, questi alberi sono più sensibili al fenomeno naturale dell'alternanza (fioritura abbondante un anno su due). Durante il periodo 1994-2003, sei raccolti sono stati inferiori alla media, mentre tre la superavano. I sei raccolti inferiori rappresentavano, in media, il 66 per cento della produzione media del periodo in questione. Inversamente, la media dei tre raccolti superiori raggiungeva il 160 per cento di tale valore. Quando la produzione media equivale più o meno alla domanda, l'aiuto per l'immagazzinamento di succhi concentrati svolge un'azione stabilizzatrice durevole sui prezzi alla produzione e sulla manutenzione degli alberi da frutto ad alto fusto nei campi.

#### *Adeguamento della produzione*

Introdotta nel quadro della PA 2007, l'aiuto ai produttori che prendono misure congiunte atte ad adeguare la produzione di frutta e di verdura ai bisogni del mercato è accordato sotto forma di contributi alle colture innovatrici e di contributi alla riconversione. Dopo 18 mesi d'applicazione di questo aiuto iniziale, i contributi alla riconversione mirata di colture frutticole (estirpazione seguita da una nuova coltivazione conforme a condizioni restrittive) hanno trovato un'adesione solamente specifica dei produttori (10 ha). Le condizioni imposte, ma anche la ripresa dei prezzi alla produzione delle mele da tavola, spiegano la loro esitazione. In compenso, circa 70 ettari di colture alternative o innovatrici hanno potuto essere sostenuti. Si tratta esclusivamente di colture i cui prodotti non beneficiano di una protezione alla frontiera, ossia principalmente ciliegie per la conserva adatte per la raccolta meccanica, uva da tavola e asparagi bianchi. La durata di validità della base legale che consente di assegnare contributi è limitata al 2011. La misura sarà portata avanti, considerato che il suo obiettivo è in conformità della PA 2011 e vista l'importanza di perseverare in questo sforzo di adeguamento.

### **2.1.5.2 Modello proposto**

La sfida che il settore della frutta deve raccogliere deriva innanzitutto dai negoziati del Ciclo di Doha e sarà duplice: la soppressione a termine dei sussidi alle esportazioni e la riduzione supplementare dei dazi doganali.

### *Sussidi alle esportazioni*

In considerazione della soppressione generale dei sussidi all'esportazione (Piano d'azione 1, n. 1.5), si propone di sopprimere anche quelli accordati per la frutta, i prodotti a base di frutta e i succhi di frutta concentrati. Questi contributi potranno essere versati al più tardi sino alla fine del 2009, il che dovrebbe favorire la concorrenzialità del settore, prima che siano risentiti i primi effetti della riduzione della protezione alla frontiera nell'ambito dell'OMC. Attualmente, i sussidi rendono possibili esportazioni caratterizzate il più sovente da un'assenza di valore aggiunto, nonostante una qualità apprezzata. Di conseguenza, le capacità di trasformazione e di immagazzinamento riguardanti i succhi di frutta concentrati sono sovradimensionate. In futuro, soltanto i prodotti di frutta che presentano qualità particolari dovrebbero ancora giungere sui mercati internazionali. Quanto ai prodotti a base di ciliegie da conserva, le condizioni del mercato mostrano che le esportazioni senza sussidi possono rimanere concorrenziali. Tuttavia, deve continuare il miglioramento delle condizioni di produzione e deve essere rafforzata la collaborazione con le imprese di trasformazione, in particolare in vista di un'agevolazione del carico, del trasporto e del ricevimento. La PA 2007 ha introdotto un aiuto alla modernizzazione delle colture di ciliegie da conserva intesa a rendere la valorizzazione della frutta indipendente dal sostegno della Confederazione, riducendo durevolmente i costi di produzione. I contributi alle colture innovatrici e alla riconversione corrispondono a questo modello e accompagnano i produttori nelle loro iniziative per orientarsi in funzione dei mercati. Considerata l'importanza di questi contributi per migliorare la concorrenzialità, ne saranno mantenuti i principi e verranno assegnati in funzione delle richieste, se l'evoluzione dei mercati lo consente, ma al più tardi fino al 2011, come prevede la legge.

→ *Modifica dell'ordinanza sulla frutta e la verdura il 1° gennaio 2010*

### *Riserva del mercato*

Quanto alle misure prese in Svizzera a favore dell'immagazzinamento di succhi concentrati di mela e pera, saranno portate avanti ma adeguate alle condizioni del mercato. Il limite delle riserve considerate per la concessione dell'aiuto sarà abbassato al 30 per cento del normale approvvigionamento delle fabbriche di sidro. L'adeguamento si applicherà dopo l'eliminazione dei sussidi all'esportazione. Così, il livellamento dell'approvvigionamento del mercato, che è l'effetto cercato, non presenterà più il rischio di mantenere condizioni favorevoli alla produzione di eccedenti strutturali. Queste misure sono classificate nei sostegni non riducibili (Green Box) nell'ambito dell'OMC. Preserveranno il mercato da un crollo dei prezzi alla produzione in caso di offerta momentaneamente eccedentaria e permetteranno quindi di salvaguardare una quota più importante degli attuali frutteti di alberi ad alto fusto.

La soppressione dei sussidi all'esportazione tocca più duramente gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi, in particolare i peri, di cui due terzi del raccolto sono generalmente esportati. Per rendere sopportabili le conseguenze dell'eliminazione di questi aiuti finanziari abbinati alla valorizzazione della frutta, parte dei crediti impiegati attualmente a tale scopo saranno trasferiti per finanziare le misure di miglioramenti strutturali (n. 2.4.2.5) e i contributi assegnati per albero ad alto fusto nei campi per l'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica e la qualità biologica (n. 2.2.2.3.1). In tal modo, i mezzi finanziari saranno sufficienti per mantenere i frutteti tradizionali di alto valore ecologico e paesaggistico là dove gli attori regionali lo auspicano.

→ *Modifica dell'ordinanza sulla frutta e la verdura il 1° gennaio 2010*

### *Protezione alla frontiera*

Il CD per la verdura congelata è attribuito in ragione del 35 per cento secondo le importazioni e in ragione del 65 per cento secondo la prestazione all'interno del Paese nei tre anni precedenti. L'abbandono del criterio della prestazione all'interno del Paese è dettato dalla volontà di chiarire le regole della concorrenza e di semplificare l'esecuzione della regolamentazione. Alla stregua di quanto previsto per il CD patate, si propone di attribuire il CD verdura congelata secondo la procedura della messa all'asta. A tale scopo, è previsto di modificare l'ordinanza concernente l'importazione e l'esportazione di verdura, frutta e prodotti della floricoltura (OIEVFF; RS 916.121.10).

Occorre semplificare la normativa che regge l'importazione di verdura fresca per ridurre i lavori, dei privati e dell'amministrazione, legati alla gestione delle importazioni. Deve in particolare diminuire il numero di prodotti gestiti. In questa sede non vengono esposti gli adeguamenti e le semplificazioni che deriveranno dai risultati dei negoziati OMC in corso. A questo stadio è così previsto di sopprimere, ad esempio, il frazionamento dei CD mediante chiave statistica e di raggruppare e gestire insieme varie voci di tariffa riguardanti prodotti simili. La definizione delle merci dello stesso genere dovrà essere modificata (art. 4 cpv. 1 lett. b OIEVFF). Sempre a tale scopo, è importante liberalizzare durante tutto l'anno le importazioni di verdura la cui produzione indigena dai lunghi circuiti di commercializzazione è assai poco venduta e quelle di verdure beneficianti di una denominazione di provenienza protetta. Le semplificazioni dovrebbero consentire di ridurre a 50, su un totale attuale di circa 60, il numero di verdure fresche gestite individualmente.

La condizione che esige l'attribuzione di una quota di contingente doganale soltanto alle persone che importano a titolo professionale (art. 3 OIEVFF) è desueta e sarà soppressa. L'obiettivo perseguito, ossia un controllo facilitato all'inizio del periodo amministrato mediante una restrizione della cerchia degli aventi diritto, è raggiunto da altre misure già in vigore. Parallelamente e per impedire lo sviluppo del commercio delle quote minime attribuite ai detentori di PGI, fondato sull'applicazione abusiva dell'articolo 14 dell'ordinanza sulle importazioni agricole (RS 916.01), verrà introdotta una soglia d'entrata corrispondente a una frazione espressa in percentuale del contingente attribuito.

I quantitativi risultanti dall'aumento del contingente doganale di fiori recisi sono oggi attribuiti secondo la prestazione all'interno del Paese e, per una quantità minima di 200 tonnellate lorde, mediante messa all'asta (art. 14 OIEVFF). In futuro, si propone che l'insieme dei quantitativi supplementari sia messo all'asta. Tali quantitativi saranno fissati in anticipo e la loro messa in aggiudicazione sarà scaglionata tenendo conto delle specificità di questo mercato. L'attribuzione del contingente doganale OMC e del contingente bilaterale con l'UE non cambierà.

→ *Modifica dell'ordinanza concernente l'importazione e l'esportazione di verdura, frutta e prodotti della floricoltura il 1° gennaio 2008*

### *Misure strutturali*

La riduzione di circa il 90 per cento dei crediti che servono a sostenere la valorizzazione della frutta implica di migliorare ancora la concorrenzialità del settore. D'ora in avanti, i fattori di produzione dovrebbero essere destinati maggiormente ai prodotti

per i quali esistono sbocchi proficui. Ridurre ancora l'intervento della Confederazione sui mercati non basta tuttavia a rendere i settori frutta e verdura competitivi quanto quelli dei Paesi limitrofi, membri dell'UE. Gli strumenti della politica agricola già disponibili per rafforzare le condizioni di base della produzione devono essere adeguati ai bisogni di questi settori. Ne fanno parte le misure di miglioramenti strutturali; i corrispondenti adeguamenti sono proposti nel numero 2.4.2.5. Considerata la riduzione della protezione doganale, è in effetti indicato avvicinare le nostre possibilità di sostegno a quelle dell'UE.

#### *Misure prese dalle comunità di produttori*

L'UE, confrontata prima della Svizzera a una più forte concorrenza di Paesi terzi sul suo mercato interno, ha già reagito e adeguato i suoi strumenti. Dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2200/96 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofruttili, ha fatto del rafforzamento delle strutture di produzione e di commercializzazione la misura di sostegno essenziale ai settori frutta e verdura. Le organizzazioni di produttori, intese come comunità di produttori riconosciuti che vendono la loro produzione seguendo regole decise democraticamente, sono il perno di questa politica. Le possibilità di sostegno dell'UE differiscono da quelle previste dalla LAgr in diversi punti. Gli aiuti si applicano a una maggiore varietà di misure, sono più importanti e assegnati a fondo perso. La loro concessione dipende tuttavia dallo sforzo consentito dai principali interessati. Nelle azioni lanciate dalle organizzazioni di produttori (programmi operativi), occupano un posto centrale il miglioramento della qualità e della compatibilità ambientale nonché la riduzione delle spese di produzione. È così possibile sostenere servizi di assicurazione della qualità, lavori di ricerca e di sviluppo e la pianificazione della commercializzazione.

La Confederazione si sforza di creare condizioni quadro propizie alla produzione e allo smercio dei prodotti agricoli (art. 2 LAgr). In tal senso, è importante soprattutto stabilire condizioni simili a quelle di cui si avvalgono i principali concorrenti della produzione svizzera, in particolare in caso di riduzione supplementare della protezione alla frontiera. Gli ambienti consultati sono chiamati a pronunciarsi sulla seguente questione: gli attuali aiuti finanziari, non dovrebbero in futuro essere accordati per un raggruppamento dell'offerta e completati da misure di sostegno equivalenti a quelle applicate nell'UE? Tale orientamento necessiterebbe di una modifica dell'articolo 58 LAgr.

## **2.1.6 Economia vinicola**

### **2.1.6.1 Situazione iniziale**

L'apertura progressiva delle frontiere, iniziata nel 1995, ha influenzato notevolmente il mercato del vino. Soprattutto le importazioni di vino bianco, che da allora sono triplicate, esercitano una forte pressione sulla produzione svizzera. Dal gennaio 2001 i tre contingenti doganali iniziali di vino notificati all'OMC sono stati riuniti in un unico contingente di 170 milioni di litri. L'apertura delle frontiere e la fusione dei contingenti vanno considerate in relazione all'evoluzione del consumo di vino in Svizzera.

Dal 1989/90 al 2000/03 il consumo di vino è passato da 320 a 286 milioni di litri. Questo calo riguarda 15 milioni di litri di vino bianco e 19 milioni di litri di rosso. Nello stesso periodo il consumo di vini svizzeri è sceso da 140 a 115 milioni di litri, se-

gnando una flessione pari a 25 milioni di litri (-27 milioni di litri di bianco compensati da +2 milioni di litri di rosso). La quota di mercato dei vini svizzeri è scesa dal 43,7 al 40,2 per cento.

La produzione si è adattata in larga misura a questa evoluzione. La produzione media degli anni 2001–2004 ammonta a 110,2 milioni di litri, quantitativo leggermente inferiore ai bisogni del mercato.

Nella tabella seguente viene illustrata la segmentazione del mercato in funzione del prezzo (prezzo di vendita nella grande distribuzione, dati IHA elaborati dall'Osservatorio del vino).

**Tabella 40 Segmentazione delle vendite di vini svizzeri ed esteri nella grande distribuzione**

		Vini svizzeri				Vini esteri			
		2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
<b>Bianchi</b>									
0 - 3 fr./bott.	(%)	8,42	7,42	7,54	7,11	33,64	26,61	25,44	31,49
3 - 4,50 fr./bott.	(%)	16,22	24,26	24,86	22,79	19,54	21,81	24,57	20,34
4,50 - 6 fr./bott.	(%)	30,91	26,05	25,76	28,12	12,97	13,85	11,09	11,50
6 - 9 fr./bott.	(%)	28,95	26,05	24,52	24,14	15,34	17,42	19,29	17,77
9 - 12 fr./bott.	(%)	9,05	10,10	11,18	11,59	11,43	12,07	11,49	11,67
> 12 fr./bott.	(%)	6,45	6,12	6,14	6,25	7,08	8,25	8,12	7,23
<b>Rossi</b>									
0 - 3 fr./bott.	(%)	0,71	1,68	1,97	0,70	27,33	26,66	25,14	22,74
3 - 4,50 fr./bott.	(%)	25,00	22,83	16,12	10,83	25,72	25,22	22,82	23,37
4,50 - 6 fr./bott.	(%)	20,46	22,63	20,37	23,89	13,40	13,05	15,25	14,99
6 - 9 fr./bott.	(%)	32,71	31,16	36,96	38,49	14,83	16,07	17,82	20,14
9 - 12 fr./bott.	(%)	13,77	13,61	14,17	15,03	9,41	9,34	9,35	9,72
> 12 fr./bott.	(%)	7,35	8,09	10,41	11,06	9,31	9,66	9,62	9,04

Fonte: Osservatorio del vino

I vini bianchi svizzeri di prezzo inferiore ai 6 franchi rappresentano il 58 per cento delle vendite nel 2004. Con gli anni tale percentuale ha continuato ad aumentare. L'evoluzione del consumo e l'aumento della concorrenza, conseguenza della fusione dei contingenti doganali di vino rosso e bianco avvenuta nel 2001, hanno lasciato il segno. Per i vini rossi, invece, si segnala una tendenza inversa. I rossi svizzeri di prezzo superiore ai 6 franchi rappresentano il 64 per cento delle vendite nel 2004. Nel periodo di riferimento tale percentuale è ampiamente aumentata. Si noti che la parte di vini bianchi svizzeri venduta nella grande distribuzione corrisponde al 36 per cento circa, mentre quella di vini rossi al 18 per cento.

I provvedimenti introdotti o realizzati nell'ambito della PA 2007 (FF 2002 4306) sono volti a sostenere gli sforzi del settore onde adeguare l'offerta alla domanda nel contesto di un'aspra concorrenza internazionale.

### *Riconversione*

La Confederazione sostiene l'estirpazione di una parte dei vigneti di Chasselas e Müller-Thurgau e la loro sostituzione con altri vitigni. I contributi federali e cantonali

per il 2003 e il 2004 hanno interessato una superficie di 387 ettari. Per quanto concerne le notifiche di riconversione per il 2005, la superficie interessata è pari a 113 ettari. Il messaggio concernente la PA 2007 stimava, alle condizioni che caratterizzavano il mercato all'epoca della sua stesura, un'eccedenza relativa ai due vitigni compresa tra i 500 e i 1 000 ettari. Entro tre anni lo sforzo dei viticoltori avrà consentito di raggiungere l'obiettivo minimo, mentre il provvedimento può essere applicato fino al 2011. Tenuto conto della situazione del mercato e del rallentarsi del ritmo attuale delle richieste, il sostegno alla riconversione rimane pertinente.

### *Promozione*

La situazione iniziale inerente a tale strumento e il suo sviluppo futuro sono esposti nel numero 2.1.1.2. Dal 2004 la promozione dei vini svizzeri sia all'interno del Paese sia all'estero è assoggettata agli stessi principi della promozione agricola in generale. Inoltre, deve essere considerata tenendo conto dell'apertura delle frontiere nel 2001 e del processo di liberalizzazione che ne è scaturito. La promozione "vino svizzero" globale si compone di interventi sul piano nazionale e coordina sia i provvedimenti degli organi regionali di promozione che beneficiano di un sostegno federale sia quelli che riguardano la promozione delle vendite all'esportazione. Le iniziative principali sono la campagna di promozione "Il vino svizzero, sempre una scoperta", l'edizione della "Guida dei vini svizzeri" e il "Gran premio dei vini svizzeri". Per quanto concerne l'esportazione, gli investimenti consentiti negli ultimi anni cominciano a dare i loro frutti. Nel 2004, infatti, si registra un aumento del volume totale delle esportazioni di vino imbottigliato pari a 594 049 litri (+74%) rispetto al 2003. Secondo i risultati del sondaggio a cura dell'Istituto M.I.S. Trend SA, la fama della Svizzera in quanto Paese produttore e la notorietà dei suoi vini sono nettamente aumentate dal 1999 al 2004. Lo sforzo in materia di promozione fatto in questi ultimi anni dà i suoi primi frutti e, di conseguenza, occorre continuare su questa strada.

### *Designazione e classificazione*

Attualmente la designazione dei vini (art. 63 LAgr) si fonda su un doppio sistema gestito a due diversi livelli istituzionali: la classificazione in categorie 1, 2 e 3<sup>88</sup> a livello federale e la designazione per la quale sono competenti, in primo luogo, i Cantoni (DOC). Inoltre, i Cantoni possono fissare requisiti concernenti le categorie più restrittivi di quelli disposti dal Consiglio federale. Se i Cantoni si avvalgono di tale possibilità, applicano limitazioni di resa per le categorie 2 e 3, in particolare per i vini bianchi, simili a quelle della categoria 1. Questo livello di restrizione compromette l'economicità della produzione di vini di categoria 2 e la segmentazione dell'offerta avviene sul piano della commercializzazione (cfr. tabella 40). Secondo le condizioni del mercato, una parte dei vini di categoria 1 è declassata in vini di categoria 2, ossia in vini venduti a un prezzo inferiore ai 6 franchi la bottiglia. Di conseguenza, si ritrovano dei vini di categoria 2 prodotti secondo i criteri della categoria 1 a un prezzo nettamente inferiore a quello che la loro qualità farebbe supporre. Il rapporto qualità/prezzo risulta dunque falsato e la produzione non è redditizia.

<sup>88</sup> Categoria 1: uve che consentono l'elaborazione di vini con denominazione d'origine controllata; categoria 2: uve che consentono l'elaborazione di vini con indicazione di provenienza e categoria 3: uve che consentono l'elaborazione di vini senza denominazione d'origine né indicazione di provenienza.

### *Controllo della vendemmia e del commercio dei vini*

I diversi controlli vitivinicoli sono attualmente svolti su due livelli; controllo della vendemmia (art. 65 LAgr) e controllo del commercio dei vini (art. 67 segg. LAgr). Il primo è disciplinato ai sensi dell'ordinanza sul vino (RS 916.140). È svolto dai chimici cantonali o dai servizi cantonali della viticoltura. Tutti i produttori vi sono assoggettati, benché le modalità di controllo varino da un Cantone all'altro. Alcuni hanno introdotto l'autodichiarazione, altri esercitano il controllo in maniera sistematica mediante controllori ausiliari. La Confederazione si fa carico del 60-80 per cento dei costi, a seconda della capacità finanziaria dei Cantoni interessati. Il controllo della vendemmia costa alla Confederazione un milione di franchi circa.

Il controllo del commercio dei vini, invece, è disciplinato ai sensi dell'ordinanza sul controllo del commercio dei vini (RS 916.146). In alcuni Cantoni (TI, SG, LU, ZG, UR, NW, OW, SZ) sia i negozianti di vino sia i vignaioli-cantineri sono controllati dalla Commissione federale di controllo del commercio dei vini (CFCV). In altri Cantoni, invece, è stato istituito un controllo cantonale equivalente per i vignaioli-cantineri conformemente alla possibilità concessa in virtù dell'ordinanza. I costi dei controlli della CFCV, che interessano sia i vini svizzeri sia quelli esteri, ammontano a 2,6 milioni di franchi circa, ossia a circa un centesimo per litro consumato. Sono interamente coperti da emolumenti. Per quanto riguarda i controlli cantonali equivalenti dei vignaioli-cantineri, alcuni Cantoni hanno optato per un sistema di emolumenti, mentre altri se ne fanno carico.

Il controllo della vendemmia e il controllo del commercio dei vini seguono approcci differenti pur perseguendo gli stessi obiettivi. Il primo controlla le limitazioni di produzione e la provenienza dell'uva. Il secondo tende a proteggere le denominazioni e le indicazioni di provenienza mediante il controllo della contabilità della cantina. La loro attuazione è indipendente e le modalità del controllo della vendemmia variano da un Cantone all'altro. La creazione di controlli cantonali equivalenti dei vignaioli-cantineri non è stata priva di difficoltà e ritardi. Soltanto alcuni Cantoni hanno rispettato il termine previsto del 1° luglio 2003. La maggior parte di essi, invece, ha messo in atto i controlli soltanto alla fine del 2003. L'ultimo Cantone che manca ancora all'appello ci ha annunciato che la questione verrà regolata nell'autunno del 2005. Tali differenze di trattamento tra operatori e l'insicurezza che ne consegue hanno scatenato numerose reazioni in particolare da parte dei negozianti di vino. Si sottolinea che questi controlli sono un dovere della Confederazione se questa intende mettere a disposizione del settore denominazioni d'origine controllata riconosciute dall'UE.

#### **2.1.6.2 Modello proposto**

Alla luce di quanto precede e nell'ottica della continuità, il modello vitivinicolo proposto dalla PA 2011 può essere riassunto nei tre punti esposti qui di seguito.

- Fissazione di regole di produzione adeguate alla segmentazione del mercato e basate sulle designazioni: denominazioni d'origine controllata (DOC); vini con indicazione geografica tipica (VIGT) e vini da tavola (VDT).
- Rafforzamento delle DOC attraverso una differenziazione più marcata.
- Semplificazione, incremento dell'efficacia e riduzione dei costi dei controlli mediante il loro raggruppamento.

### **2.1.6.2.1 Fissazione di regole di produzione adeguate alla segmentazione del mercato e basate sulle designazioni: denominazioni d'origine controllata (DOC); vini con indicazione geografica tipica (VIGT) e vini da tavola (VDT)**

Le disposizioni concernenti le limitazioni della produzione spingono produttori e cantinieri a concentrare l'offerta sulla categoria 1. La produzione attuale è costituita per il 99 per cento circa da vini a denominazione d'origine (DO) e a denominazione d'origine controllata (DOC), benché una parte sia successivamente venduta come vini di categoria 2 con un'indicazione di provenienza (p. es. Chasselas della Svizzera romanda). Considerate le limitazioni della produzione che variano tra 0,8 e 1,4 kg/m<sup>2</sup> e le condizioni topografiche e climatiche, i costi di produzione al chilogrammo d'uva oscillano tra 2,5 e 6 franchi. È raro che essi vengano coperti dal prezzo di vendita di un vino di categoria 2. Per porre fine a questo comportamento economico illogico, i limiti di produzione di VIGT devono scostarsi da quelli fissati per i vini DOC. L'approccio di mercato in funzione della domanda implica il conferimento di un margine decisionale maggiore alla coppia produttori/cantinieri. Questo nuovo approccio deve consentire di commercializzare vini prodotti secondo criteri adeguati alla qualità e alla quantità auspiccate per il segmento scelto. Viene introdotto l'obbligo di notificare prima della vendemmia la destinazione delle particelle alla produzione di vini diversi da quelli DOC a tempo determinato (annuale e/o plurienale). Il provvedimento, completato da un inasprimento delle limitazioni di resa dei vini DOC, dovrebbe rompere il circolo vizioso del declassamento. Il margine di manovra degli operatori sarà aumentato fissando regole chiare di concorrenza per le tre designazioni. Nessuno è obbligato a produrre un vino DOC o VIGT, tuttavia se si sceglie una di queste designazioni, si è tenuti a rispettare i relativi requisiti.

A livello di competenze, i Cantoni potranno continuare a fissare rese per unità di superficie per i vini DOC inferiori a quelle stabilite dalla Confederazione. La possibilità di introdurre un tetto massimo di classificazione che consenta, a condizioni da definire chiaramente, di aumentare il limite di 0,2 kg/m<sup>2</sup> al massimo, dev'essere ancora esaminata. Per i VIGT i Cantoni manterranno la competenza di stabilire, entro un margine da definirsi, rese massime inferiori per designazione (p. es. Goron, Nostrano). Per i consumatori, il rafforzamento della gerarchia delle rese ha il merito di rispecchiare meglio le qualità attese del prodotto. Affinché ciò sia evidente al momento dell'acquisto, anche la classificazione del prodotto deve essere più facilmente identificabile. La necessità di una migliore leggibilità è stata espressa dalle cerchie dei consumatori e della distribuzione in sede di consultazione delle ordinanze relative alla PA 2007.

È stato proposto che le nuove disposizioni integrino nella designazione gli aspetti finora disciplinati in materia di classificazione. Sono definite tre designazioni basate su criteri di produzione e di esigenze qualitative (tenore minimo in zucchero, resa massima, vitigni, delimitazione delle zone di produzione ecc.). La nuova classificazione utilizza le espressioni seguenti: vini a denominazione d'origine controllata (DOC)<sup>89</sup>; vini con indicazione geografica tipica (VIGT) e vini da tavola (VDT). Queste designazioni necessitano definizioni chiare e precise che eliminino i rischi di confusione e che siano in armonia con il diritto sulle derrate alimentari che, se del caso, potrebbe altresì subire degli adeguamenti. Partendo dai VDT, le esigenze dovrebbero andare aumentando per i vini DOC, passando per i VIGT. Per i vini svizze-

<sup>89</sup> Equivalente ai vini di qualità prodotti in determinate regioni dell'UE.

ri che non soddisferanno i requisiti della nuova classificazione, i vini esteri e le diverse mescolanze di vini, nel diritto alimentare occorrerà istituire un'altra categoria denominata "altri vini".

#### *Vini da tavola*

I VDT sono alla base della gerarchia. Le disposizioni devono essere formulate in modo aperto e corrispondere ai requisiti minimi del diritto sulle derrate alimentari. In questo segmento l'addetto alla vitivinicoltura deve poter produrre il vino che desidera fissandosi da sé i criteri di produzione. La denominazione di vendita sarà "vino da tavola", eventualmente "vino da tavola svizzero", senza nessun'altra precisazione quale nome di Cantone, di Comune o di una località precisa. La personalizzazione del prodotto potrà essere effettuata soltanto utilizzando un nome di fantasia o un marchio. La competenza in materia di regolamentazione spetta alla Confederazione.

#### *Vini con indicazione geografica tipica*

I VIGT costituiscono il segmento mediano. Le disposizioni sono più restrittive di quelle dei VDT e riguardano in linea di principio la limitazione per unità di superficie della produzione (p. es. 1,8 kg/m<sup>2</sup>), il tenore naturale in zucchero e l'area geografica. Un minor prezzo di vendita sarà in parte essere compensato da una maggior resa. La denominazione di vendita sarà il nome di una regione da determinare (più estesa di un Cantone come p.es. Chasselas della Svizzera romanda, Pinot nero della Svizzera orientale) e la denominazione specifica "vino con indicazione geografica tipica". Le denominazioni tradizionali quali "Goron" o "Nostrano" restano sempre possibili.

La competenza in materia di regolamentazione, visto che si tratta di aree più estese rispetto al territorio di un Cantone, deve continuare a essere della Confederazione. In tal senso l'impiego del termine VIGT per determinate aree cantonali (p. es. Pinot nero della costa di Neuchâtel, Gamay ginevrino) non sarà permesso e seguirà regole simili a quelle stabilite attualmente per la categoria 2 (indicazioni di provenienza). Per quanto riguarda le diciture tradizionali, le competenze possono essere trasferite in parte ai Cantoni.

Accanto al loro ruolo nella produzione di vino per segmento mediano, i VIGT potrebbero anche servire da anticamera per la produzione DOC. In tale ottica nuovi vitigni potrebbero essere testati nel loro ambiente futuro. Se un vitigno si rivela adeguato al territorio scelto dopo un periodo di prova, il Cantone potrebbe ammetterne l'impiego nella produzione di vini DOC.

#### *Vini DOC*

I vini DOC rappresentano la punta di diamante della produzione vinicola svizzera e devono soddisfare disposizioni precise fondate sui criteri di base della regolamentazione europea e generalmente riconosciute. Si tratta di disciplinare la delimitazione della zona di produzione, la scelta dei vitigni, i metodi di coltivazione riconosciuti per la denominazione, il tenore naturale in zucchero, la resa massima per unità di superficie, le analisi e gli esami organolettici. La denominazione di vendita corrisponde al nome della zona di produzione, con la possibilità di una precisazione laddove previsto dall'elenco degli obblighi. La Confederazione fissa requisiti minimi, tuttavia

la competenza in materia di regolamentazione spetta al Cantone, dato che le norme utilizzate per la designazione dei vini sono proprietà comune degli abitanti del Cantone o delle zone di produzione.

Nell'ordinanza sui vini vanno fissate regole precise per le tre designazioni.

#### **2.1.6.2.2 Rafforzamento delle DOC mediante una differenziazione più marcata**

A lungo termine le DOC per i prodotti viticoli dovrebbero seguire gli stessi principi delle DOC per i prodotti agricoli. Ciò implicherebbe il trasferimento di competenze in materia di gestione delle DOC per i prodotti viticoli dai Cantoni alle organizzazioni di categoria cantonali o a un'altra organizzazione riconosciuta e una registrazione a livello federale. In generale la credibilità delle DOC sarebbe rafforzata mediante una procedura e un registro unici. Anche i consumatori trarrebbero vantaggio dalla trasparenza apportata dall'unificazione. Considerato questo fondamentale cambiamento di approccio, si ritiene ragionevole procedere per tappe e concentrarsi, nel quadro della PA 2011, sulla differenziazione più marcata dei vini DOC.

Attualmente, per ragioni storiche<sup>90</sup>, la regolamentazione in materia di DOC per i prodotti viticoli è delegata ai Cantoni. I principi di base sono fissati dal Consiglio federale, ma molto spesso i Cantoni non hanno stabilito esigenze supplementari oltre a quelle menzionate nell'articolo 11 dell'ordinanza sul vino. Le disposizioni cantonali variano talmente tanto che un disciplinamento unificato delle DOC stenta a imporsi. L'introduzione di regole più severe da parte della Confederazione dovrebbe permettere l'armonizzazione dei diversi regolamenti cantonali.

→ *Fusione e modifica degli articoli 63 e 64 LAgr, abbandono della classificazione per categorie (1, 2 e 3) e fissazione di regole di produzione fondate sulle designazioni: denominazione d'origine controllata, vino con indicazione geografica tipica e vino da tavola*

→ *Modifica dell'ordinanza sul vino per il 1° gennaio 2008*

→ *Modifica dell'ordinanza sulle derrate alimentari per il 1° gennaio 2008*

#### **2.1.6.2.3 Semplificazione e incremento dell'efficacia dei controlli mediante il loro raggruppamento**

Viene proposto che i due controlli (della vendemmia e del commercio dei vini) siano riuniti in un unico controllo integrato. A questo scopo conviene definire, assieme alle organizzazioni di categoria e ai Cantoni, i principi applicabili a ciascuna fase (accettazione della vendemmia, contabilità della cantina) secondo un'analisi dei rischi e applicarli in modo uniforme in tutta la Svizzera. L'esecuzione dei controlli deve essere affidata ad un organismo certificato unico nell'ottica dell'integralità del controllo, dell'efficacia dello strumento di lavoro, della razionalizzazione e della riduzione dei costi. Soltanto conoscendo la globalità delle transazioni è possibile effettuare un controllo efficace mediante confronti incrociati. Sottolineiamo che l'ente in questione dovrà essere in grado di controllare sia i vini svizzeri sia quelli importati, conformemente ai nostri impegni internazionali. La scelta dell'ente di controllo sarà effettuata previa gara pubblica d'appalto.

<sup>90</sup> I Cantoni di Ginevra e del Vallese hanno legiferato in materia prima che lo facesse la Confederazione con il decreto sulla viticoltura del 1993.

L'organizzazione di un controllo integrato e semplificato che raggruppi il controllo della vendemmia e quello del commercio dei vini è sostenuta da diversi operatori del settore.

Un simile controllo integrato implica la sostituzione del controllo della vendemmia attualmente praticato con una dichiarazione di incantinamento al 31 dicembre (modulo ufficiale). Tale dichiarazione rappresenta il documento base per qualsiasi controllo supplementare. Il cantiniere deve poter provare in ogni momento che il vino incantinato e dichiarato corrisponde alla denominazione utilizzata. Con la tenuta di un registro della cantina, secondo esigenze simili a quelle prescritte dall'ordinanza sul controllo del commercio dei vini (tracciabilità), essa consente di assicurare la coerenza dei controlli. Si sottolinea che il controllo sanitario rimane di competenza dei chimici cantonali.

Un solo controllo identico per tutti, sulla base di un campionamento effettuato in funzione di un'analisi dei rischi la cui esecuzione è affidata a un ente, consentirà di differenziare la frequenza dei controlli effettuati nelle imprese. I costi, di conseguenza, si ridurranno e gli oneri degli operatori, conformandosi ai loro obblighi, saranno semplificati.

L'unione dei due controlli e il passaggio da un controllo sistematico a uno per campionamento necessitano di una revisione del sistema di finanziamento. Considerati l'interesse condiviso a favore di un controllo pubblico (trasparenza per il produttore, il cantiniere, il negoziante e il consumatore), la necessità di tutelare e garantire anche le denominazioni e le indicazioni di vini esteri, in particolare di quelli dell'Unione europea (Accordi bilaterali) e il fatto che la Confederazione partecipa già al finanziamento del controllo della vendemmia, ma considerato anche che il passaggio al sistema di campionamento non consente più di ripartire i costi sull'insieme dei diretti interessati, si propone un finanziamento misto. Una parte di costi sarà a carico della Confederazione, mentre il resto dovrà essere fatturato alle imprese sottoposte a controllo i cui vini e/o documenti sono stati oggetto di contestazione. In altre parole, per l'impresa che applica la legislazione e rispetta i diversi requisiti il controllo sarà gratuito.

Nella prospettiva globale di aumentare i benefici collettivi di un controllo efficace, l'introduzione di un marchio visivo di commercializzazione (etichetta o collarino) potrebbe costituire un'opzione complementare. La realizzazione di un marchio visivo sarebbe utile anche per far fronte al problema ancora irrisolto del mercato grigio, un mercato costituito da vini prodotti con uve nel rispetto dei limiti di produzione cantonali che non hanno trovato un acquirente e che sono immessi sul mercato senza controllo. Un sistema del genere evidenzerebbe la volontà comune degli operatori dell'economia vitivinicola di assicurare la serietà e la trasparenza delle loro procedure a favore della qualità e dell'autenticità. Rimarrebbe da discutere il finanziamento di un marchio di questo genere (creazione, produzione e distribuzione).

→ **Modifica dell'articolo 64 e abrogazione degli articoli 65 e 67-69 LAgr, unificazione dei controlli della vendemmia e del commercio dei vini. Esecuzione da parte di un'unica autorità**

→ *Modifica dell'ordinanza sul vino e abrogazione dell'ordinanza sul controllo del commercio dei vini per il 1° gennaio 2008*

## 2.2 Pagamenti diretti (titolo terzo LAgr)

### 2.2.1 Situazione iniziale

I pagamenti diretti sono un elemento fondamentale della politica agricola. Essi permettono di separare la politica dei prezzi da quella dei redditi e completano il reddito dei contadini remunerando adeguatamente le prestazioni fornite (pagamenti diretti generali) o favorendo metodi di produzione particolarmente in armonia con la natura e rispettosi dell'ambiente e degli animali (pagamenti diretti ecologici).

Il principio comprendente la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) quale condizione indispensabile per l'ottenimento dei pagamenti diretti nonché la distinzione fra pagamenti diretti generali e pagamenti diretti ecologici si fonda sull'articolo 104 della Costituzione federale ed è stato trasposto nella legge sull'agricoltura del 29 aprile 1998. Da allora, è rimasto sostanzialmente invariato e la sua validità è riconosciuta da tutti gli interessati.

In seguito al rafforzamento dell'impostazione fondata sull'economia di mercato e all'applicazione degli Accordi dell'OMC, con la Politica agricola 2011 il sostegno del mercato diminuirà sensibilmente. Si prevede di trasferire la maggior parte dei fondi liberati in seguito a questo disimpegno ai pagamenti diretti. L'aumento dei fondi destinati ai pagamenti diretti è inevitabile per consentire all'agricoltura di continuare a fornire prestazioni di interesse generale e per poter attenuare le conseguenze sociali della diminuzione dei redditi. Questo trasferimento dei fondi consente di riaffermare il principio sul quale si sono basate le precedenti fasi della riforma: lo Stato riduce progressivamente la sua influenza sul disciplinamento dei mercati nel settore agricolo. La fornitura di prestazioni di interesse generale è garantita mediante i pagamenti diretti.

### Valutazioni scientifiche

Sia i pagamenti diretti generali sia i pagamenti diretti ecologici sono stati oggetto di valutazione. L'efficacia delle singole misure è stata verificata con metodi scientifici. Un altro studio ha esaminato i costi di transazione dei pagamenti diretti. Di seguito presentiamo una sintesi dei principali risultati.

#### *Analisi dell'efficacia dei pagamenti diretti generali*<sup>91</sup>

La FAT ha analizzato l'efficacia del sistema dei pagamenti diretti generali in riferimento agli obiettivi della politica agricola. Dal profilo metodologico, lo studio si fonda su analisi bibliografiche, su modelli di calcolo applicabili a singole aziende nonché all'insieme della categoria e sull'analisi dei dati statistici.

I risultati più importanti sono i seguenti:

- L'attuale sistema dei pagamenti diretti generali si è rivelato molto efficace; consente di perseguire gli obiettivi di un'agricoltura multifunzionale definiti nella Costituzione federale.

<sup>91</sup> Mann S. (2004): Analyse de l'impact des paiements directs généraux, Agroscope FAT Tänikon

- Conformemente agli obiettivi stabiliti, i pagamenti diretti generali hanno avuto generalmente poca influenza sulla produzione. Il contributo di superficie, in particolare, non ha alcun impatto sulla produzione. I contributi vincolati agli animali hanno rafforzato la competitività della detenzione di animali che consumano foraggio grezzo (cura del paesaggio mediante l'utilizzazione delle superfici).
- L'influsso sul reddito dei gestori è evidente. Di regola, un franco di pagamenti diretti genera un franco di reddito.
- I prezzi dei terreni e i canoni di affitto sono sensibilmente diminuiti dopo il passaggio al sistema dei pagamenti diretti. Non si può certamente escludere un certo trasferimento dei pagamenti diretti dai gestori ai proprietari fondiari, ma esso non è superiore a quello riconducibile al sostegno del mercato.
- La vitalità delle piccole aziende di montagna ha risentito delle restrizioni in materia di densità di animali. In questo caso occorre mediare fra obiettivi ecologici e obiettivi di politica sociale.

#### *Valutazione delle misure ecologiche e dei programmi di detenzione di animali*<sup>92</sup>

Cinque degli obiettivi agro-ecologici nazionali definiti nel messaggio sulla Politica agricola 2007 sono stati raggiunti o superati, mentre due non sono stati raggiunti (cfr. n. 1.2.1.2.1 e 1.4.1.2). L'obiettivo etologico è stato raggiunto. Nel 2003, il 65 per cento dell'effettivo svizzero di animali da reddito (espresso in unità di bestiame grosso) era detenuto secondo i criteri URA e il 34 per cento secondo i criteri SSRA. Studi più approfonditi effettuati su vacche lattifere e suini da ingrasso hanno evidenziato che i programmi SSRA e URA incidono molto positivamente sulla salute degli animali. I contributi URA non si sono rivelati efficaci nel caso della detenzione di cervi e bisonti poiché le condizioni URA richieste per queste due categorie di animali corrispondono alle prescrizioni in materia di protezione degli animali che tutti gli agricoltori sono tenuti a rispettare.

#### *Costi di transazione dei pagamenti diretti*<sup>93</sup>

In due studi specifici riguardanti i Cantoni dei Grigioni e di Zurigo sono stati valutati i costi di transazione dei pagamenti diretti a livello federale, cantonale e degli agricoltori. Questi costi includono tutti i costi relativi all'esecuzione delle misure, ossia i costi occasionati dalla raccolta e dalla gestione dei dati, dai controlli, dall'irrogazione di sanzioni eccetera. Per contro, non includono i costi dettati dallo sviluppo delle misure, dal monitoraggio o dal trattamento degli interventi politici.

Per l'Ufficio federale dell'agricoltura l'esecuzione costa circa 1,7 milioni di franchi. Nei Cantoni presi in esame (compresi i responsabili dei Comuni), i costi medi per azienda vanno da 269 franchi a 373 franchi. Un'estrapolazione<sup>94</sup> per tutta la Svizzera conduce a un importo approssimativo di 18,4 milioni di franchi. La maggior parte di questi costi è tuttavia occasionata nelle aziende. Nei Cantoni interessati dai due

<sup>92</sup> C. Flury, C. Gerwig e G. Mack (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011. Istituto di economia agricola del PF di Zurigo

<sup>93</sup> Buchli S. e Flury C. (2004): Policy related Transaction Costs of Direct Payments in Switzerland, Zurigo

<sup>94</sup> Stime UFAG

studi specifici, questi costi andavano da 700 a 780 franchi: l'importo estrapolato corrisponde a 42,5 milioni di franchi.

Da questa stima emerge che i costi totali relativi all'esecuzione dei pagamenti diretti ammontano a circa 62,6 milioni di franchi per la Confederazione, i Cantoni e i gestori, ossia al 2,5 per cento circa dei pagamenti diretti versati.

## **2.2.2 Modello proposto**

Il modello dei pagamenti diretti è mantenuto. Le modifiche specifiche proposte devono consentire il trasferimento dei fondi che non saranno più destinati al sostegno del mercato nonché l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia delle misure.

Tali modifiche possono essere per lo più attuate per via d'ordinanza e non necessitano di alcun adeguamento della base legale. Riguardano le disposizioni generali che disciplinano l'ottenimento dei pagamenti diretti, nonché i pagamenti diretti generali e i pagamenti diretti ecologici.

Mediante un nuovo programma denominato "Gestione sostenibile delle risorse" s'intende promuovere a livello regionale e settoriale un utilizzo più efficiente di azoto, fosforo ed energia, la gestione sostenibile del suolo e aspetti specifici della biodiversità (cfr. n. 2.2.2.4).

### **2.2.2.1 Disposizioni generali**

Le disposizioni generali relative all'ottenimento dei pagamenti diretti definiscono in particolare le aziende che hanno diritto ai contributi, la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e i diversi limiti. I successivi capitoli presentano considerazioni sui seguenti punti:

- volume minimo di lavoro;
- semplificazioni nell'ambito della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e mantenimento della prestazione ecologica;
- semplificazione delle procedure e riduzione dell'onere amministrativo.

#### **2.2.2.1.1 Volume minimo di lavoro**

La questione della distinzione fra aziende agricole gestite a titolo principale o accessorio e aziende gestite a titolo di svago è oggetto di riflessione sin dall'introduzione dei pagamenti diretti. Nel quadro delle deliberazioni parlamentari concernenti la PA 2002 e la PA 2007, la questione del diritto ai contributi delle piccole aziende e di quelle piccolissime è stata ampiamente discussa. Il Parlamento ha infine deciso che il Consiglio federale debba fissare criteri minimi lasciando tuttavia alle piccole aziende il diritto ai pagamenti diretti. Oltre alle strutture consolidate nel corso degli anni, occorre considerare il fatto che i pagamenti diretti servono a retribuire prestazioni di interesse generale e prestazioni ecologiche che anche le aziende di piccole dimensioni forniscono.

La consultazione relativa alle ordinanze e alle modifiche di ordinanze ha evidenziato divergenze notevoli per quanto riguarda i confini, a livello di politica agricola, del diritto ai contributi degli agricoltori.

La soglia minima del fabbisogno in termini di lavoro per ottenere i pagamenti diretti è fissata attualmente a 0,25 unità standard di manodopera (USM). L'USM e il volume di lavoro minimo necessario costituiscono un criterio di differenziazione appropriato e incontestato. Considera sia la gestione delle superfici sia la detenzione degli animali in un'azienda.

Benché il limite USM sia tuttora oggetto di controversia, prevalgono le rivendicazioni a favore di un suo innalzamento nella regione di pianura. Le mozioni Leu (04.3481) e Schwaller (04.3517), ad esempio, chiedono l'innalzamento da 0,5 a 0,6 USM.

La tabella 41 mostra gli effetti di un innalzamento della soglia a 0,5 USM. Dalla tabella emerge che l'esclusione delle piccole aziende ha effetti minimi sulla mobilità dei terreni e, quindi, sulla competitività. Le superfici che diventerebbero disponibili sono troppo esigue. Se tutte le aziende agricole ormai escluse nella regione di pianura cessassero l'esercizio, quelle rimanenti potrebbero ampliare la loro superficie di circa 0,8 ettari. Inoltre, si può supporre che non pochi gestori troverebbero rimedio a questa nuova soglia ampliando la superficie della propria azienda oppure affittando terreni. Questo fenomeno potrebbe addirittura accrescere temporaneamente la domanda di terreni agricoli. Anche il potenziale di risparmio sarebbe minimo perché le superfici interessate, salvo rare eccezioni, sarebbero gestite da aziende al beneficio dei contributi. La soglia per l'ottenimento dei pagamenti diretti va quindi mantenuta al livello attuale. Non vanno neppure modificati i coefficienti USM che sono stati recentemente adeguati nel quadro della PA 2007 e non necessitano quindi di una nuova verifica.

**Tabella 41 Effetti di un innalzamento del volume di lavoro minimo necessario da 0,25 a 0,5 USM<sup>1</sup>**

	> 0,25 USM	> 0,50 USM	Differenza
Regione di pianura (proposta):			
Numero di aziende	24 112	21 485	-2 627
ha SAU	477 902	456 155	-21 747
Regione collinare e regione di montagna (nessuna modifica prevista) :			
Numero di aziende	32 816	28 758	-4 061
ha SAU	549 909	529 951	-19 954

<sup>1</sup> Base SIPA 2004:

Fonte: UFAG

Altri criteri di esclusione delle aziende a titolo di svago, come reddito minimo proveniente da un'attività agricola, quota di reddito derivante dall'agricoltura oppure esercizio a titolo principale, importo minimo di pagamenti diretti, sono stati discussi e respinti in vista delle prospettate semplificazioni e anche per la difficile applicabilità nonché per il maggior onere amministrativo.

### **2.2.2.1.2 Semplificazioni nell'ambito della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e mantenimento della prestazione ecologica**

#### **Semplificazione nell'ambito del bilancio degli elementi nutritivi**

##### *Disciplinamento attuale*

Il bilancio degli elementi nutritivi, calcolato secondo il metodo di Suisse-Bilanz, è obbligatorio per la maggioranza delle aziende agricole che forniscono la PER. Conformemente alle disposizioni dell'ordinanza sui pagamenti diretti, questo bilancio deve essere calcolato ogni anno. Ciò rappresenta un dispendio considerevole sia per le aziende sia per le autorità di controllo. L'obiettivo di Suisse-Bilanz, ossia una concimazione più mirata e una riduzione degli eccessi di elementi nutritivi, è stato per lo più raggiunto. Fra il 1994 e il 2002, le eccedenze di fosforo sono diminuite del 50 per cento circa. Nel 2002, esse ammontavano comunque ancora a 6300 tonnellate annue, benché il 98 per cento circa delle aziende abbia fornito la PER. Questo risultato evidenzia che le diverse possibilità di ottimizzare Suisse-Bilanz, metodo complesso dal profilo amministrativo, sono certamente sfruttate, ma che le riserve di fosforo contenute nel suolo continuano ad aumentare in determinate regioni e l'impiego di elementi nutritivi non è ottimale dal profilo agronomico. La sfida alla quale siamo confrontati consiste quindi nell'eliminare le lacune manifeste dell'attuale sistema e nel semplificarlo nella misura maggiore possibile.

##### *Proposta di modifica*

Si prevede di sostituire il metodo Suisse-Bilanz mediante una chiara restrizione delle quantità di elementi nutritivi, in chilogrammi, che possono essere sparse per ettaro di SAU fertilizzabile (limite superiore secondo la legge sulla protezione delle acque).

**Figura 46 Impiego di elementi nutritivi limite attuale e limite futuro**

<b>Disciplinamento attuale:</b> UBGF/ha SAU e valore a bilancio		<b>Proposta:</b> limitazione delle quantità (kg) di elementi nutritivi	
SB > 110% <sup>1</sup>	Suisse-Bilanz e rimozione dei concimi aziendali	>87,5 kg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> /ha <sup>2</sup>	<b>Rimozione dei concimi aziendali</b> o piano di concimazione adeguato ad ogni parcella
SB = 110%	Suisse-Bilanz (+ ev. rimozione dei concimi aziendali)		
SB = 100%		< 87,5 kg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> /ha <sup>2</sup>	<b>Calcolo semplificato del bilancio</b>
1,7 - 0,8 UBGF per ha SAU	Suisse-Bilanz non richiesto		

<sup>1</sup> La quantità di concimi aziendali che può essere sparsa per ettaro ai sensi della LPac corrisponde alla produzione di elementi nutritivi di 3 UBGF al massimo (graduata in funzione delle zone). In pratica questo limite non riveste alcun ruolo nell'esecuzione.

<sup>2</sup> 87,5 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> e 262,5 kg N per ha corrispondono alla produzione di elementi nutritivi di 2,5 UBGF (LPac) e di 2,5 UBG secondo l'ordinanza sulla terminologia agricola. In futuro, tuttavia, si parlerà soltanto di kg di elementi nutritivi. Ne conseguirà una graduazione in funzione delle zone, conformemente a un rapporto della CDCA « Armonizzazione dell'esecuzione nella protezione delle acque, 1995 ».

Il calcolo di Suisse-Bilanz richiesto ogni anno sarà sostituito da un bilancio semplificato basato su dati strutturali (effettivo di bestiame, superfici in ettari di SAU fertilizzabile per zona). L'apporto di concimi sarà computato sulla produzione di elementi nutritivi. La quantità consentita di elementi nutritivi (concimi aziendali e concimi minerali) sarà ormai limitato a 87,5 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub><sup>95</sup> e a 262,5 kg N<sub>tot</sub><sup>96</sup> al massimo per ettaro di SAU fertilizzabile e per anno. Questi valori si basano sulle disposizioni esecutive in materia di protezione delle acque e sono graduati in funzione delle zone. Le aziende i cui valori sono inferiori a quelli summenzionati sono dispensate dall'obbligo di prelevare campioni di suolo. Il rispetto del limite quantitativo sarà verificato nel quadro dei controlli PER ordinari. Le aziende che superano questi valori dovranno dimostrare per mezzo di un piano di concimazione adeguato a ogni parcella<sup>97</sup> e a partire dall'analisi del suolo che il loro fabbisogno di fertilizzanti è più elevato, oppure garantire la rimozione dei concimi aziendali eccedenti o la loro utilizzazione a scopo energetico in impianti regionali e il loro trattamento come fertilizzanti minerali sostitutivi.

### Conseguenze

- I controlli effettuati nelle aziende saranno semplificati e si limiteranno alla verifica della densità effettiva di animali, della SAU fertilizzabile e dell'apporto di elementi nutritivi.
- Grazie alla rinuncia al bilancio degli elementi nutritivi e al prelievo di campioni di suolo, i costi diminuiranno mediamente di 150 franchi all'anno per azienda. Il tenore di fosforo nel suolo sarà sorvegliato anche in futuro applicando il rispettivo indicatore agro-ecologico.

<sup>95</sup> Per la valorizzazione ottimale dei concimi aziendali le basi per la concimazione nella zona di pianura (GRUDAF, pubblicati in Agrarforschung, giugno 2001) prevedono il valore di 70 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> per ha di SAU.

<sup>96</sup> Il coefficiente d'utilizzazione del N<sub>tot</sub> in N<sub>disp</sub> ammonta a 0,6. Ciò significa che il 60 per cento dell'azoto distribuito sulla superficie è a disposizione dei vegetali.

<sup>97</sup> L'allegato 4.5 numero 3 Osost prevede che gli elementi nutritivi presenti nel terreno siano tenuti in considerazione all'atto della concimazione.

- Circa 8 800 aziende che producono concimi aziendali in eccesso dovranno stabilire un piano di concimazione, assicurare la rimozione dei concimi aziendali o ridurre l'effettivo di bestiame. Questa cifra corrisponde a circa 3 300 aziende in più rispetto ad oggi<sup>98</sup>. Alcune aziende vedranno aumentare l'onere amministrativo e i costi a causa della rimozione dei concimi aziendali.
- ➔ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti al più presto per il 1° gennaio 2008*

## **Semplificazione delle prescrizioni in materia di avvicendamento delle colture**

### *Disciplinamento attuale*

Le aziende con più di tre ettari di superfici coltivate aperte devono prevedere almeno quattro colture differenti all'anno. Inoltre, la quota annuale delle superfici coltivate occupata dalle colture principali è limitata. Questa restrizione delle quote non impedisce un avvicendamento inadeguato. Agli agricoltori viene richiesta maggiore responsabilità personale per quanto concerne la pianificazione dell'avvicendamento delle colture. Questa richiesta è motivata dalle esigenze del mercato nei confronti di determinate colture: prodotti qualitativamente ineccepibili possono infatti essere ottenuti soltanto grazie a un avvicendamento corretto dal profilo agronomico.

### *Proposta di modifica*

La restrizione della quota annuale delle colture principali sarà abolita. Sulla base della buona prassi agricola sono stabilite pause minime fra due colture principali dello stesso tipo o della stessa famiglia in aziende con più di tre ettari di superfici coltivate aperte. Queste pause saranno ad esempio di un anno fra due specie identiche di cereali o di mais, di due anni fra le solanacee e di tre anni fra le coltivazioni di barbabietole e quelle sensibili ai funghi del genere *Sclerotinia*.

### *Conseguenze*

- Il disciplinamento riprende i principi della produzione integrata;
- il controllo può essere effettuato sulla scorta delle attuali registrazioni; il calcolo delle quote di colture è abolito. Agricoltori e servizi di controllo saranno sgravati;
- il disciplinamento è coerente con quello delle label.
- ➔ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

## **Prescrizioni semplificate in materia di protezione dei vegetali**

### *Disciplinamento attuale*

Nel quadro delle prescrizioni PER concernenti le colture campicole, l'impiego di prodotti fitosanitari sottostà a numerose restrizioni. L'utilizzo di determinati erbicidi in

<sup>98</sup> UFAFP, Rapport d'évaluation 2004 « Exécution dans la protection des eaux »

pre-emergenza e di granulati è possibile unicamente con un'autorizzazione speciale delle istanze cantonali competenti. Nonostante tutti gli sforzi già profusi per un impiego mirato dei prodotti fitosanitari, talvolta viene rilevata la presenza di residui nei corsi d'acqua o nella falda (rapporto NAQUA dell'UF AFP e dell'UFAEG). Viste le condizioni climatiche che caratterizzano il nostro Paese, per la maggior parte delle colture è indispensabile un minimo di protezione contro le malattie e i parassiti. Dal profilo agronomico, nuove restrizioni dell'impiego non sarebbero per nulla accettate e comporterebbero vantaggi trascurabili. Si potrebbe tuttavia evitare in modo ottimale le perdite di PTP nei corsi d'acqua. La problematica concerne innanzitutto gli erbicidi.

### *Proposta di modifica*

Le misure fitosanitarie devono essere conformi ai principi della produzione integrata e soprattutto vanno tenute in considerazione le soglie nocive. I prodotti fitosanitari omologati in Svizzera sono attualmente oggetto di riesame. In seguito a questa revisione, tutti i prodotti fitosanitari considerati saranno ritenuti equivalenti dal punto di vista ecotossicologico. Le attuali esigenze concernenti l'impiego di erbicidi in pre-emergenza e la scelta dei prodotti fitosanitari saranno quindi superflue. Per contro, occorrerà rafforzare la protezione delle acque predisponendo delle fasce inerbite lungo i corsi d'acqua, le strade e i sentieri al fine di prevenire il dilavamento e l'erosione. Numerosi studi hanno evidenziato il positivo impatto di fasce inerbite predisposte al fine di evitare il convogliamento dei prodotti fitosanitari al di fuori delle particelle coltivate. Le larghezze minime previste per queste fasce inerbite sono di 6 metri lungo le acque superficiali e di 3 m (al posto degli attuali 0,5 m) lungo le strade e i sentieri provvisti di canalizzazioni. Non è stata fissata una data di sfalcio di queste fasce inerbite, mentre è vietato l'apporto di fertilizzanti e di prodotti fitosanitari. Se gli oneri della compensazione ecologica sono ottemperati, le fasce inerbite possono essere considerate come SCE ai fini della PER e danno diritto ai relativi contributi.

Questo cambiamento di sistema sarà tuttavia possibile soltanto a conclusione del riesame dei prodotti fitosanitari.

### *Conseguenze*

- Flessibilità nella scelta degli erbicidi e nell'organizzazione del lavoro, poiché tutti i prodotti omologati saranno utilizzabili;
  - l'allargamento delle fasce inerbite permetterà una protezione non soltanto contro il dilavamento dei prodotti fitosanitari ma anche contro l'erosione;
  - gli elementi di questo provvedimento sono facilmente controllabili e misurabili sul terreno.
- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

### 2.2.2.1.3 Semplificazione delle procedure e riduzione dell'onere amministrativo

#### Coordinamento dei controlli

##### *Disciplinamento attuale*

L'inizializzazione e l'esecuzione degli oneri sanciti in diverse legislazioni come quella agricola, quella sulle derrate alimentari e quella veterinaria sono attuate sotto la sorveglianza dei diversi uffici federali o cantonali. D'altro canto, prestazioni supplementari nel settore delle label sono fornite ed eseguite da privati. A livello federale le istruzioni in materia di controllo non sono sufficientemente coordinate. Inoltre esse non sono armonizzate con le label private. Ne derivano quindi non soltanto doppioni ma anche lacune nei controlli e un'importante onere amministrativo per tutte le parti interessate.

##### *Proposta di modifica*

Per garantire questo coordinamento occorre introdurre nella legge sull'agricoltura un articolo che consente alla Confederazione di coordinare le attività di controllo esercitate nelle aziende agricole dalla Confederazione, dai Cantoni e, nella misura del possibile, da organizzazioni private. Questi controlli dovranno essere eseguiti in modo indipendente e competente, tenendo conto del rischio e dei controlli già effettuati dagli stessi agricoltori, e dovranno rispettare gli standard internazionali. Il rilevamento dei dati deve essere coordinato. I dati vanno selezionati per essere messi a disposizione di tutti gli interessati in funzione dei loro compiti.

##### *Conseguenze*

- I controlli multipli effettuati negli stessi settori, ma anche le lacune constatate nell'esecuzione saranno eliminati;
  - dopo un periodo introduttivo, l'onere per la Confederazione, i Cantoni, i titolari di label e le aziende agricole diminuirà rispetto a quello attuale;
  - il rilevamento online dei dati costituisce una base solida per il coordinamento dei controlli.
- **Adeguamento degli articoli 181 e 185 LAgr, armonizzazione delle attività di controllo**

#### **Controllo autonomo e controllo esterno sulla base di una classificazione (rating)**

##### *Disciplinamento attuale*

L'articolo 66 capoverso 4 lettera a OPD prevede che i controlli debbano essere effettuati, in primo luogo, in tutte le aziende che fanno richiesta di contributi per la prima volta, in secondo luogo, in tutte le aziende nelle quali sono state verificate lacune in occasione di controlli effettuati nell'anno precedente e, in terzo luogo, in almeno il 30 per cento delle aziende scelte a caso.

### *Proposta di modifica*

Le aziende devono elaborare e applicare un piano per il controllo autonomo. Il controllo esterno valuta il controllo autonomo e, in base alla valutazione della conformità e di altri criteri, classifica le aziende in determinate classi di rischio (rating) che determinano la frequenza dei successivi controlli esterni. Le aziende che evidenziano un rischio minimo, ossia che hanno ottenuto una buona classificazione, saranno controllate almeno ogni cinque anni, mentre quelle che hanno ottenuto una cattiva classificazione saranno controllate più spesso. Tra i criteri di classificazione rientrano ad esempio:

- lacune concernenti le condizioni per ottenere i contributi oppure eventuali infrazioni delle prescrizioni rilevanti della legge sull'agricoltura o di altre legislazioni;
- false indicazioni;
- intensità e complessità dell'azienda;
- partecipazione a programmi privati come l'Eurepgap.

I criteri vengono attualmente messi a punto nell'ambito di un esperimento-pilota e avranno carattere vincolante quando la misura sarà attuata dalla Confederazione.

### *Conseguenze*

- Promozione dell'aspetto qualitativo e della responsabilità dei diretti interessati;
  - migliore accettazione dei controlli;
  - riduzione del numero di aziende da controllare annualmente e degli oneri connessi a questi controlli per l'Amministrazione e le aziende agricole.
- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

## **Controllo della PER e dei programmi etologici da parte di servizi accreditati**

### *Disciplinamento attuale*

Per quanto riguarda la PER, l'attestazione di un servizio di ispezione accreditato secondo la norma ISO/IEC 17020 da parte dell'Ufficio federale di metrologia e di accreditamento costituisce la prova dell'adempimento. Per quanto attiene ai programmi SSRA e URA, anche servizi non accreditati possono effettuare controlli. Analogamente alla PER, i due programmi etologici costituiscono la base di numerose label private.

### *Proposta di modifica*

Soltanto l'attestazione di un servizio di ispezione accreditato conformemente all'OAccD per il campo d'applicazione corrispondente da parte del Servizio di ac-

creditemento svizzero (SAS), secondo la norma ISO/IEC 17020, è considerata come prova della conformità della PER e dei programmi etologici SSRA e URA.

#### *Conseguenze*

- coordinamento garantito con le label private, riconoscimento dei controlli quale base per la label;
  - aumento della credibilità dei controlli.
- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

### **Riduzione dei pagamenti diretti secondo il quadro stabilito dalla Confederazione**

#### *Disciplinamento attuale*

Conformemente all'articolo 178 della legge sull'agricoltura, l'esecuzione dei pagamenti diretti spetta ai Cantoni, sempreché essa non sia di competenza della Confederazione. Nel settore dei pagamenti diretti, i Cantoni eseguono le disposizioni del diritto federale determinante. Dal momento che i Cantoni devono garantire l'esecuzione dei pagamenti diretti, in occasione dell'applicazione della politica agricola 2002 il Consiglio federale ha deciso di accordare loro anche la piena responsabilità in questo ambito, compresa la competenza di fissare i dettagli delle sanzioni previste. Nelle rispettive direttive (modificate nel gennaio 2005) i direttori cantonali dell'agricoltura hanno definito le condizioni per la riduzione dei pagamenti diretti.

#### *Proposta di modifica*

Talvolta le direttive concernenti la riduzione dei pagamenti diretti vengono applicate in maniera diversa da un Cantone all'altro, provocando una disparità di trattamento fra gli agricoltori che commettono un'analogia infrazione o evidenziano un'analogia lacuna. Inoltre, il disciplinamento attuale è di per sé vincolante soltanto per le autorità amministrative e non per le istanze giudiziarie indipendenti. Per questa ragione occorre che le riduzioni siano stabilite dalla Confederazione e abbiano un carattere vincolante.

#### *Conseguenze*

- Istruzioni vincolanti anche per le istanze giudiziarie;
  - miglioramento della parità di trattamento degli agricoltori.
- ***Adeguamento dell'articolo 170 LAgr, Riduzione e diniego di contributi***
- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

### **Semplificazione della raccolta e della gestione dei dati**

Per garantire l'esecuzione dei pagamenti diretti, i Cantoni raccolgono dati sui gestori, sulle aziende agricole, sulle superfici gestite e sugli animali detenuti. È determi-

nante il giorno di riferimento. I dati raccolti sono trasmessi alla Confederazione e gestiti con il sistema SIPA<sup>99</sup>.

Parallelamente a ciò, in virtù della legislazione sulle epizootie, i Cantoni devono annunciare alla banca dati sul traffico di animali tutti i detentori di animali a unghia fessa (non soltanto le aziende agricole, ma anche i macelli, le aziende d'estivazione, i mercati di bestiame ecc.). Per quanto riguarda i bovini, il controllo del traffico degli animali esige inoltre che i detentori di animali annuncino di volta in volta alla banca dati gli arrivi (comprese le nascite) e le partenze di animali.

Per ridurre l'onere amministrativo degli agricoltori, si prevede di mettere i dati reciprocamente a disposizione degli interessati in questi due settori evitando così i doppi. Questo significa per esempio che la BDTA SA si procura presso il SIPA i dati concernenti l'azienda e il gestore e fornisce di rimando, a partire dai dati esistenti sui bovini, le cifre relative agli effettivi di animali secondo la modalità definita, al fine di permettere il calcolo dei pagamenti diretti. Per questo è essenziale disporre di un registro delle aziende uniforme che possa essere utilizzato sia dalla BDTA SA sia dal SIPA.

Una volta registrati nella banca dati sul traffico di animali gli spostamenti di animali delle altre specie di animali a unghia fessa (suini, ovini e caprini), le cifre della BDTA SA concernenti gli effettivi di animali potranno servire per il calcolo dei pagamenti diretti per queste specie di animali. La prevista introduzione dell'obbligo di notifica alla banca dati del traffico di animali per gli spostamenti a scopo di estivazione potrebbe servire quale base per il versamento dei contributi di estivazione.

L'esecuzione dei pagamenti diretti spetta ai Cantoni che ne avranno la competenza anche in futuro. Al fine di semplificare i compiti amministrativi degli agricoltori, l'UFAG deve poter contare sulla stretta collaborazione dei Cantoni ed esaminerà con essi la possibilità di avviare un progetto comune.

Per l'UFAG è prioritario semplificare i compiti amministrativi a livello di aziende agricole. Un gruppo di lavoro ha quindi esaminato diverse possibilità tecniche ed ha elaborato un modello, in base al quale si prevede di mettere i dati raccolti a disposizione dei fornitori e degli utilizzatori di dati (agricoltori, Cantoni, organizzazioni di controllo ecc.), in funzione delle necessità e dei compiti rispettivi, a condizione che siano rispettate le disposizioni in materia di protezione dei dati. L'accesso selettivo ai dati sarà uniformato a livello federale. Dal profilo tecnico, è possibile completare i dati con un riferimento spaziale e visualizzarli mediante un sistema di informazione geografica.

Un'altra soluzione prospettata potrebbe essere la creazione di un portale Internet che permetta a tutti gli interessati di accedere direttamente ai dati per la cui consultazione sono autorizzati. Ogni utente otterrebbe dal sistema centralizzato le indicazioni necessarie e aggiornerebbe direttamente nel sistema i dati di sua competenza. Questo significa per esempio che gli agricoltori possono inserire personalmente i loro dati, che i Cantoni garantiscono la plausibilità dei dati in questo sistema, che le organizzazioni di controllo ottengono dal sistema o si vedono attribuire da quest'ultimo i dati necessari per il loro mandato di controllo e che, dal canto loro, inviano direttamente al sistema i risultati dei loro controlli. Gli utenti successivi, come le organizzazioni di label, potrebbero beneficiare dei risultati di questi lavori riducendo no-

<sup>99</sup> Sistema di informazione sulla politica agricola; banca dati dell'UFAG per l'amministrazione dei pagamenti diretti.

tevolmente o eliminando il proprio carico di lavoro connesso alla raccolta dei dati e potrebbero contribuire così a una riduzione generale dei costi.

Un sistema globale permetterebbe di utilizzare efficacemente i dati, rilevati una sola volta, nonché i risultati di lavori favorendo in generale la creazione di una base di dati uniforme e standardizzata. Inoltre, con questo sistema l'onere lavorativo causato dagli adeguamenti diminuirebbe notevolmente rispetto al sistema decentralizzato attuale. Un'architettura modulare favorirebbe inoltre la connessione con altri sistemi d'informazione (federali), riducendo così l'onere lavorativo dovuto all'eventuale utilizzazione di interfacce, e accrescerebbe i vantaggi.

Per ancorare queste intenzioni nel nostro sistema giuridico, è necessario completare la base legale formale che figura nell'articolo 185 aggiungendo i capoversi 5 e 6. Altri adeguamenti della legge sull'agricoltura e della legge sulle epizootie non sono necessari. Occorre tuttavia prevedere numerosi adeguamenti più o meno importanti a livello di ordinanze, segnatamente quella sui dati agricoli, quella concernente la banca dati sul traffico di animali, quella sulla terminologia agricola, (valori UBG semplificati), quella sui pagamenti diretti, quella sui contributi nella campicoltura, quella sui contributi d'estivazione e quella sulla qualità ecologica per tutto ciò che attiene alla presentazione delle richieste, al calcolo dei contributi in base ai dati della BDTA nonché alle modalità di pagamento dei contributi.

Conformemente alla legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD ; RS 235.1), il Consiglio federale definirà nel dettaglio a livello di ordinanza, fra l'altro, la responsabilità per la protezione dei dati, il rilevamento, la registrazione, la trasmissione e l'utilizzazione dei dati nonché i diritti di accesso.

- **Adeguamento dell'articolo 185 LAgr, rilevamento dei dati mediante un sistema gestito centralmente**
- *Adeguamento dell'ordinanza sui dati agricoli al più presto per il 1° gennaio 2008*
- *Adeguamento dell'ordinanza concernente la banca dati sul traffico di animali al più presto per il 1° gennaio 2008*
- *Adeguamento dell'ordinanza sulla terminologia agricola al più presto per il 1° gennaio 2008*
- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti al più presto per il 1° gennaio 2008*
- *Adeguamento dell'ordinanza sui contributi nella campicoltura al più presto per il 1° gennaio 2008*
- *Adeguamento dell'ordinanza sui contributi d'estivazione al più presto per il 1° gennaio 2008*
- *Adeguamento dell'ordinanza sulla qualità ecologica al più presto per il 1° gennaio 2008*

### 2.2.2.2 Pagamenti diretti generali

La figura 47 mostra il sistema dei pagamenti diretti generali. Essi comprendono, da una parte, i contributi versati per l'insieme della superficie agricola utile e, dall'altra, i contributi riservati alla regione collinare e a quella di montagna. Si prefiggono di garantire la gestione e la cura dell'intera superficie agricola e di considerare le difficoltà di gestione nella regione collinare e in quella di montagna.

D'altro canto, si possono distinguere i contributi direttamente connessi alla superficie e quelli connessi alla detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo. I contributi connessi agli animali sono versati unicamente per quelli che possono essere nutriti con foraggio prodotto dall'azienda stessa. In questo senso sono anch'essi vincolati alla superficie.

**Figura 47 Sistema dei pagamenti diretti generali**

Attribuzione: Campo di applicazione:	Superficie	Animali
Tutte le zone	<b>Contributi di superficie</b>	<b>Contributi UBGFG<sup>1</sup></b>
Regione collinare e di montagna	<b>Contributi di declività</b>	<b>Contributi DACD<sup>2</sup></b>

<sup>1</sup> Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo

<sup>2</sup> Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione

Questo sistema si è rivelato efficace e viene pertanto mantenuto. Di seguito, ne presentiamo i dettagli. Le modifiche proposte non implicano modifiche della legge in quanto sono disciplinate a livello di ordinanza.

### **2.2.2.2.1 Superficie e animali che consumano foraggio grezzo: base di calcolo immutata**

Si prevede di mantenere l'attuale sistema dei pagamenti diretti generali con contributi vincolati alla superficie e contributi vincolati agli animali. Durante le discussioni esplorative in vista della Politica agricola 2011, sono state chieste e discusse diverse modifiche fondamentali per quanto riguarda i parametri di riferimento per l'attribuzione dei pagamenti diretti. Mentre gli ambienti agricoli propongono di considerare il lavoro (unità standard di manodopera) come parametro di riferimento, gli ambienti vicini all'economia criticano i contributi vincolati agli animali e chiedono un sistema di retribuzione che comprenda unicamente un contributo di superficie unitario.

Le considerazioni seguenti spiegano le ragioni per le quali occorre scartare ambedue le rivendicazioni fra loro contrastanti.

### **Nessun contributo per unità standard di manodopera**

I contributi per unità standard di manodopera (contributi USM) sono stati esaminati nel quadro della Politica agricola 2007 e messi in discussione in occasione della consultazione effettuata all'epoca. La maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni consultate si è detta contraria all'introduzione di questo nuovo tipo di pagamento diretto.

Vincolare i pagamenti diretti all'USM comporterebbe una diminuzione degli altri contributi (come i contributi di superficie) a causa del preventivo limitato. I fautori di questa soluzione si aspettano che la riduzione dei contributi di superficie rilanci il mercato dei terreni agricoli favorendo così opportunità di crescita. Essi ritengono

che numerosi agricoltori attivi a titolo accessorio nel settore primario continuano a gestire direttamente le loro superfici agricole soltanto perché beneficiano dei contributi di superficie.

La fondatezza di questa affermazione è tutta da dimostrare. Essa è contraddetta piuttosto dal fatto che dall'introduzione dei pagamenti diretti nel 1992, i prezzi dei terreni agricoli e degli affitti sono diminuiti sull'insieme del territorio nazionale, a dimostrazione che, nel complesso, la forte domanda di terreni agricoli non si spiega tanto con i criteri di ripartizione dei pagamenti diretti ma piuttosto con l'ampiezza del sostegno concesso dallo Stato. Per quanto riguarda i terreni agricoli, esso è l'unico fattore fisso a lungo termine, mentre l'impiego della manodopera e del capitale si adeguano al cambiamento delle condizioni quadro. Per questa ragione il sostegno concesso all'agricoltura, sotto qualsiasi forma, incide sul mercato dei terreni agricoli.

L'introduzione di un contributo USM lascia piuttosto supporre che il sostegno all'agricoltura sarebbe maggiore di quello attuale per le buone superfici agricole e minore per le terre con un rendimento marginale o per le superfici di compensazione ecologica, la cui gestione richiede minore manodopera. La domanda di buoni terreni agricoli aumenterebbe di conseguenza.

Un altro argomento evidenzia che, nonostante il principio della retribuzione delle prestazioni mediante i pagamenti diretti, attualmente non sono retribuite tanto le prestazioni (lavorative) fornite dall'agricoltura ma piuttosto sono eccessivamente incoraggiate i metodi di gestione che necessitano di poco lavoro come le superfici di compensazione ecologica.

A ciò si deve controbattere che i pagamenti diretti retribuiscono non tanto la prestazione lavorativa fornita dagli agricoltori ma piuttosto le prestazioni di interesse generale sancite dalla Costituzione. Queste prestazioni risultano innanzitutto dalla gestione delle superfici e non direttamente dal volume di lavoro.

L'unità standard di manodopera è calcolata moltiplicando le superfici e il numero di animali per i coefficienti USM. Essa non si distingue quindi fundamentalmente dal sistema attuale che comprende i contributi vincolati alle superfici e quelli vincolati agli animali; il calcolo basato sull'onere lavorativo modificherebbe unicamente la ponderazione fra le differenti categorie di animali e di superfici. Questo sistema sarebbe tuttavia molto più complicato e meno trasparente. Nel calcolo dei contributi USM, la presa in considerazione degli animali da reddito che non consumano foraggio grezzo, come i suini e il pollame, sarebbe inoltre problematica poiché i settori aziendali che attualmente esistono senza beneficiare di contributi complementari da parte dello Stato, otterrebbero così un sostegno.

L'introduzione di un contributo USM comporterebbe una redistribuzione dei fondi in seno all'agricoltura. I rami aziendali che necessitano di molta manodopera e che devono attualmente farcela con relativamente pochi pagamenti diretti, sarebbero notevolmente avvantaggiati (come la produzione di ortaggi, la viticoltura o l'allevamento di suini). D'altro canto, i rami aziendali che necessitano di poca manodopera perderebbero una parte notevole dei pagamenti diretti (come le superfici di compensazione ecologica o l'agricoltura di montagna caratterizzata da erbai). Una tale redistribuzione indesiderata dei fondi sarebbe fortemente contestata dagli ambienti agricoli e sarebbe in contrapposizione con gli obiettivi ecologici stabiliti. Per quanto riguarda il fabbisogno di manodopera, le aziende di medie dimensioni dedite alla

produzione di latte occupano una posizione intermedia e non otterrebbero quindi né maggiori né minori pagamenti diretti con i contributi USM.

### **Mantenimento dei contributi vincolati agli animali**

Come già evidenziato nella situazione iniziale, il sistema dei pagamenti diretti generali si compone attualmente di contributi che sono direttamente o indirettamente vincolati alla superficie. Il contributo UBGFG può essere designato come un contributo indirettamente vincolato alla superficie poiché versato unicamente per gli animali per i quali l'azienda dispone di una base foraggiera propria. Nella regione di pianura, quindi, al massimo due UBGFG per ettaro di erbaio danno diritto a contributi. Questo valore, graduato in funzione delle zone, scende a 0,8 UBGFG per ettaro di erbaio nella zona di montagna IV.

Un altro notevole vantaggio di un sistema fondato su contributi vincolati agli animali consiste nell'incoraggiare, per il tramite dei contributi UBGFG, la valorizzazione in loco – in cicli chiusi – del foraggio grezzo.

Una tale promozione della detenzione di animali basata su foraggi grezzi genera un valore aggiunto e contribuisce all'insediamento decentralizzato. A ciò si aggiunge il fatto che con il riorientamento della politica agricola nel corso dell'ultimo decennio - introduzione del sistema dei pagamenti diretti e diminuzione concomitante dei prezzi dei prodotti agricoli -, gli incentivi economici si sono spostati verso la funzione di cura del paesaggio, poco bisognosa di manodopera. Questo spostamento si rafforzerà ulteriormente con il proposto sviluppo della politica agricola. L'abolizione dei pagamenti diretti vincolati agli animali accelererebbe sensibilmente questa tendenza provocando un crollo del valore della produzione agricola e una diminuzione delle quote di mercato.

Non bisogna sottovalutare inoltre l'importante redistribuzione dei mezzi che comporterebbe l'abolizione dei contributi vincolati agli animali. Tradizionalmente, la superficie delle aziende è inferiore nelle regioni in cui viene praticato l'allevamento intensivo di animali. Queste regioni riceverebbero contributi notevolmente inferiori rispetto a oggi. Una tale redistribuzione non sarebbe socialmente sostenibile.

#### **2.2.2.2 Contributo unico per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo**

Secondo l'articolo 73 della legge sull'agricoltura, la Confederazione versa contributi per la detenzione di animali da reddito basata su foraggi grezzi per promuovere e salvaguardare la competitività della produzione di latte e di carne basata su foraggi grezzi nonché un'utilizzazione globale delle superfici agricole, in particolare mediante erbai. Per quanto riguarda le aziende che producono latte, il Consiglio federale può ridurre i contributi in funzione del latte commercializzato e tenuto conto dei mezzi finanziari impegnati per il sostegno del mercato lattiero. È per questa ragione che l'effettivo che dà diritto ai contributi è ridotto attualmente di una UBGFG per 4400 chilogrammi di latte commercializzato.

La produzione lattiera beneficia della riattribuzione dei mezzi provenienti dal sostegno del mercato. Tuttavia, si prevede di ridurre sensibilmente il sostegno del mercato nel settore lattiero in due tappe e di mantenere unicamente il supplemento per il latte trasformato in formaggio, ma a un livello nettamente più basso (cfr. n.

2.1.2.2.2). Nei contributi UBGFG si potrà quindi rinunciare alla deduzione per il latte commercializzato che è stata menzionata in precedenza. Dopo lo smantellamento del sostegno del mercato lattiero, la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo potrà beneficiare di un sostegno paritetico sotto forma di un contributo uniforme. Il supplemento per il latte trasformato in formaggio compenserà parzialmente la protezione alla frontiera che varia a seconda del tipo di latticino.

Conformemente alle decisioni adottate nel quadro della Politica agricola 2007, nel 2007 si prevede – contemporaneamente al trasferimento ai pagamenti diretti dei mezzi destinati al sostegno del mercato del latte - di versare in un primo tempo un contributo di circa 200 franchi per le unità di bestiame grosso interessate dalla deduzione per il latte commercializzato. La seconda tappa è prevista nel 2009. A partire da quella data, un contributo unico di 600 franchi per UBGFG sarà fissato nei limiti dei mezzi disponibili dopo la riattribuzione dei fondi. Sarà così garantito il sostegno paritetico delle produzioni di latte e di carne.

In seguito a questa armonizzazione, nel 2009 le due categorie attuali di contributi saranno raggruppate. Per ragioni storiche, attualmente i bovini, gli animali di specie equina, i bisonti, le capre lattifere e le pecore lattifere danno diritto a contributi più elevati in confronto alle altre capre e alle pecore nonché ai cervi, ai lama e agli alpaca. Tuttavia, tutti gli animali che consumano foraggio grezzo forniscono nella stessa misura la prestazione sostenuta in virtù del mandato legale. Gli importi differenti dei contributi, inoltre, influenzano in modo diseguale la competitività e incidono quindi notevolmente sul mercato. Per ragioni di semplificazione, pertanto, in futuro si prevede di applicare le stesse aliquote a tutti gli animali da reddito che consumano foraggio grezzo.

La base legale per l'attuazione delle misure proposte è già contenuta nell'attuale articolo 73. La forte riduzione del sostegno del mercato lattiero non rende più necessaria la riduzione dei contributi accordati alle aziende che producono latte in funzione del latte commercializzato e tenuto conto dei mezzi finanziari impiegati per il sostegno del mercato lattiero. Per questa ragione si prevede di abrogare l'articolo 73 capoverso 5 lettera d con probabile effetto dal 1° gennaio 2009.

- **Adeguamento dell'articolo 73 capoverso 5 lettera d**, La possibilità di ridurre i contributi UBGFG in funzione del latte commercializzato sarà abrogata.
- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2007 e per il 2009*

### **2.2.2.2.3 Riduzione del contributo generale di superficie**

A causa dei limitati mezzi finanziari si rende necessario ridurre di 100 franchi circa il contributo generale di superficie a partire dal 1° gennaio 2008. Il peso delle misure di risparmio sarà così ripartito uniformemente su tutta la superficie agricola utile.

- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

### **2.2.2.2.4 Aumento del contributo supplementare per i terreni aperti**

Per i terreni aperti e le colture perenni attualmente è versato un contributo di superficie più alto di 400 franchi (contributo supplementare). Introdotto nel 2001, esso ha permesso di portare a compimento il processo di dissociazione della politica dei prezzi dalla politica dei redditi per quanto riguarda le colture aperte (riduzione del

prezzo-soglia di 5 franchi per 100 kg di foraggio con effetto il 1° luglio 2001). Conformemente all'articolo 72 della legge sull'agricoltura, con il versamento di questo contributo supplementare si intende garantire nella campicoltura la parte delle prestazioni di interesse generale che non è più possibile indennizzare mediante il prezzo a causa della riduzione del prezzo-soglia e della liberalizzazione del mercato dei cereali.

Dal momento che il contributo generale è destinato alle superfici gestite a scopo agricolo, erbai esclusi, e che i contributi sono versati soltanto se le esigenze ecologiche richieste sono rispettate, nessuna modifica è stata apportata alla classificazione dei contributi di superficie in quanto provvedimento nel quadro della "greenbox". Dal punto di vista del diritto OMC e nell'ottica di un orientamento statale minimo della produzione ciò non crea alcun problema. A livello di orientamento o di incoraggiamento della produzione, l'impatto sul disciplinamento attuale del mercato dei cereali è nullo a causa della riduzione dei prezzi-soglia.

Nel quadro della prossima diminuzione della protezione alla frontiera o della riduzione dei prezzi-soglia (7 franchi per 100 kg dal 2009) per i cereali nonché della limitazione delle misure di sostegno per le altre colture campicole, la retribuzione delle prestazioni di interesse generale subirà una diminuzione. A parziale compensazione si prevede di aumentare di 200 franchi il contributo supplementare per un importo totale di 600 franchi per ettaro di terreni aperti e di colture perenni.

Per le colture che sarebbero minacciate dalla prevista abolizione dei contributi all'esportazione e alla trasformazione (semi oleosi, barbabietole da zucchero, patate da semina), sarà introdotto un contributo per le colture speciali come misura di sostegno nella campicoltura, analogamente agli attuali contributi di coltivazione (cfr. n. 2.1.4.2.5).

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2009*

#### **2.2.2.2.5 Aliquote più elevate per la detenzione di animali in condizioni difficili di detenzione (contributo DACD)**

I contributi DACD servono a compensare le condizioni difficili di produzione nelle quali devono operare gli allevatori della regione di montagna e collinare. Per avere diritto a questi contributi gli agricoltori devono gestire almeno un ettaro di superficie agricola utile nella regione collinare o di montagna e detenere almeno una UBGFG. Insieme ai contributi di declività, i contributi DACD costituiscono la struttura portante delle misure di incentivazione a favore dell'agricoltura collinare e di montagna. Nel 2004, circa 285 milioni di franchi sono stati concessi come contributi DACD e 95 milioni come contributi di declività.

I contributi DACD sono uno strumento di sostegno particolare a favore dei detentori di bestiame che operano nella regione di montagna al fine di compensare la riduzione del sostegno del mercato nel settore dell'economia animale. Essi permettono di concedere un sostegno diretto e mirato all'agricoltura collinare e di montagna. Per questo motivo si propone di uniformare il contributo UBGFG e di aumentare i contributi DACD. L'aumento previsto di circa 70 milioni di franchi nel 2009 porterebbe l'importo totale di questi contributi a 360 milioni di franchi all'anno.

Questo aumento consentirebbe anche di far fronte agli inconvenienti derivanti, per la regione di montagna, dalla soppressione dei contingenti supplementari in relazio-

ne all'abolizione del contingentamento lattiero. Misure speciali tese a favorire gli agricoltori di pianura che affidano l'allevamento del loro bestiame giovane a contadini operanti nella regione di montagna diventano pertanto superflue e l'attuale sistema dei pagamenti diretti può essere mantenuto in modo semplice e trasparente.

Attualmente, i contributi DACD sono limitati a 20 UBGFG per azienda. Questo tetto massimo tende a frenare l'evoluzione strutturale e a penalizzare le aziende gestite a titolo principale che detengono generalmente più di 20 UBGFG. Per le aziende interessate, soltanto una parte degli inconvenienti derivanti dal luogo o delle difficoltà di produzione è compensata in rapporto all'effettivo di animali. Nell'ambito del pacchetto di ordinanze 2011, è prevista la sostituzione del limite per *azienda* mediante un limite dei contributi (incentivo massimo) per *ettaro di erbaio* applicato ai contributi UBGFG (cfr. tabella 42). La detenzione di animali sarà così maggiormente vincolata alla base foraggiera propria dell'azienda, favorendo lo sviluppo dell'agricoltura estensiva nelle regioni caratterizzate da un'elevata densità di animali. Occorre ricordare che circa 5800 aziende perderanno attorno a 4,1 milioni di franchi di contributi DACD a causa dell'introduzione del limite dei contributi in sostituzione dell'attuale limite DACD. La serie di misure menzionate nelle tabelle 42 e 43 si sovrappone tuttavia a questo effetto.

Un calcolo statico basato sui dati aziendali e strutturali del 2003 consente di valutare le conseguenze dei cambiamenti introdotti con la PA 2011 per la regione collinare e la regione di montagna. Le nuove aliquote dei contributi DACD riportate nella tabella 42 sono state definite in base a questo calcolo. La tabella 43 mostra le conseguenze che ne risultano.

**Tabella 42 Nuove aliquote per i contributi DACD e limite dei contributi per ettaro d'erbaio**

Zona	Vecchie aliquote: Fr. / UBGFG	Nuove aliquote: Fr. / UBGFG	Vecchio limite dei contributi UBG / azienda	Nuovo limite dei contributi UBGFG / ha d'erbaio
Zona collinare	260	310	20	1,6
Zona di montagna I	440	450	20	1,4
Zona di montagna II	690	740	20	1,1
Zona di montagna III	930	1 080	20	0,9
Zona di montagna IV	1 190	1 300	20	0,8

Per valutare gli effetti del trasferimento ai pagamenti diretti dei fondi provenienti dal sostegno del mercato lattiero, la riduzione probabile di 272 milioni di franchi è stata divisa per 3,384 milioni di tonnellate di latte, ciò che corrisponde a un importo di 8,04 centesimi per chilogrammo di latte. Considerata una produzione di latte commercializzato che ammonta a 1,468 milioni di tonnellate nella regione collinare e di montagna, la diminuzione del sostegno del mercato lattiero è complessivamente di 118 milioni di franchi. La riduzione dei contributi di superficie, dell'ordine di 100 franchi per ettaro, comporta una diminuzione del sostegno pari a 55 milioni di franchi. Per contro, il sostegno relativo ai contributi UBGFG aumenta di 126 milioni di franchi. Inoltre, i contributi DACD aumentano di 70 milioni di franchi. Sulla base di questo calcolo statico (tabella 43) e tenuto conto dell'aumento dei contributi di estivazione (cfr. n. 2.2.2.3.2), la regione collinare e la regione di montagna ottengono globalmente un maggior sostegno di 34 milioni di franchi. Non si è tenuto conto dell'ef-

fetto del calo del prezzo del foraggio complementare riconducibile alla riduzione dei prezzi-soglia.

**Tabella 43 Modifica della struttura del sostegno nella zona collinare e nella zona di montagna<sup>1</sup>**

Zona	Adeguamento del sostegno del mercato lattiero in milioni di fr.	Adeguamento del contributo di superficie in milioni di fr.	Adeguamento dei contributi UBGFG in milioni di fr.	Adeguamento dei contributi DACD in milioni di fr.	Totale in milioni di fr.
Zona collinare	-41	-14	+53	+12	+10
Zona di montagna I	-35	-12	+43	+12	+8
Zona di montagna II	-31	-15	+31	+22	+7
Zona di montagna III	-8	-9	0	+17	0
Zona di montagna IV	-3	-5	0	+7	-1
<b>Totale</b>	<b>-118</b>	<b>-55</b>	<b>+127</b>	<b>+70</b>	<b>+24</b>

<sup>1</sup> Calcolo statico fondato sui dati strutturali 2003; sono considerati soltanto gli adeguamenti nell'ambito del sostegno del mercato lattiero e dei pagamenti diretti generali

Fonte: UFAG

La valutazione dell'aumento differenziato dei contributi in funzione delle zone richiede un approccio globale. Occorre anche considerare che la parte delle aziende che produce latte è più importante nella zona collinare e nelle zone di montagna inferiori che non nelle zone di montagna superiori. Queste aziende sono state maggiormente toccate dalla diminuzione del sostegno del mercato lattiero nell'ambito della Politica agricola 2007 e lo saranno anche in futuro in caso di riduzione del prezzo del latte.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2009*

### 2.2.2.3 Pagamenti diretti ecologici ed etologici

Nell'ambito dell'ecologia e dell'etologia si mantiene il modello proposto che prevede prescrizioni, condizioni e obblighi di legge relativi a tutti i pagamenti diretti nonché programmi ecologici ed etologici facoltativi. Le prescrizioni di legge e le condizioni e gli oneri applicabili ai pagamenti diretti garantiscono uno standard minimo nel settore ecologico. I programmi ecologici ed etologici facoltativi servono a promuovere prestazioni speciali del settore primario. Fanno parte di questi programmi:

- i contributi ecologici, volti a promuovere le superfici di compensazione ecologica, la produzione estensiva di colza e cereali e l'agricoltura biologica;
- i contributi per la qualità ecologica (OQE), volti a promuovere una speciale qualità ecologica e l'interconnessione regionale delle superfici di compensazione ecologica;
- le indennità secondo l'articolo 62a della legge sulla protezione delle acque, con cui vengono protetti bacini idrici sotterranei sensibili che presentano problemi legati a nitrati, fosfati o prodotti fitosanitari;
- i contributi d'estivazione, che sostengono il mantenimento della gestione delle alpi e

- i contributi etologici, che promuovono la stabulazione particolarmente rispettosa degli animali e la loro uscita regolare all'aperto.

### **2.2.2.3.1 Aumento dell'efficienza nell'ambito della compensazione ecologica**

#### *Disciplinamento attuale*

Per avere diritto ai pagamenti diretti, un'azienda agricola deve destinare il 7 per cento (o il 3,5% in caso di colture speciali) della sua superficie agricola utile a superfici di compensazione ecologica. Può scegliere tra 16 diversi tipi.

Con la compensazione ecologica s'intende preservare e, se possibile, ingrandire lo spazio vitale destinato alla flora e alla fauna autoctone nelle zone agricole. Dalla valutazione dei provvedimenti risulta che l'obiettivo è stato raggiunto soltanto in parte. Dal 2001 la qualità e l'interconnessione di superfici di compensazione ecologica sono state promosse anche mediante l'ordinanza sulla qualità ecologica (OQE).

#### *Proposta di modifica*

Per semplificare la misura e aumentarne l'efficienza occorre accorciare l'elenco degli elementi computabili nella PER. Elementi meno diffusi come fasce di colture estensive in campicoltura, siepi senza margine erboso, sentieri e alberi isolati vengono stralciati. I contributi per prati sfruttati in modo poco intensivo, che hanno un utile ecologico limitato, sono soppressi, mentre i contributi per elementi pregiati come siepi con margine erboso o margini dei campi sono aumentati. Sarà introdotto ex novo un contributo per margini<sup>100</sup>. L'indennizzo di ulteriori elementi qualitativamente pregiati, come pascoli sfruttati in modo estensivo o superfici viticole con un'elevata biodiversità, sarà rafforzato. Una parte del sostegno destinato al concentrato di frutta e di succo di frutta sarà trasferito in pagamenti diretti supplementari a favore di alberi da frutto ad alto fusto nei campi nell'ambito di progetti di interconnessione (cfr. n. 2.1.5.2).

#### *Conseguenze*

- Il numero dei diversi elementi ecologici viene ridotto semplificando così i controlli;
  - i contributi sono erogati in misura maggiore per superfici per le quali si possa dimostrare che contribuiscono a mantenere e a promuovere la biodiversità;
  - l'importanza della OQE aumenta, le opportunità di partecipare attivamente a livello regionale e il cofinanziamento regionale acquisiscono un peso maggiore.
- *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*
- *Adeguamento dell'ordinanza sulla qualità ecologica per il 1° gennaio 2008*

<sup>100</sup> I margini sono associazioni permanenti ricche di specie, a forma di striscia, che vengono falciati soltanto una volta ogni uno o due anni, lungo campi, prati, pascoli, sentieri, fossati o boschetti.

### **2.2.2.3.2 Aumento dei contributi di estivazione**

Lo smantellamento del sostegno del mercato nel settore lattiero interessa anche l'economia alpestre. Da qui la proposta di trasferire una parte delle risorse destinate al sostegno del mercato lattiero ai pagamenti diretti per aumentare i contributi di estivazione. Sono previsti ulteriori 10 milioni di franchi all'anno cosicché dal 2009 saranno disponibili complessivamente 100 milioni di franchi. Ciò consentirà di garantire, anche in futuro, la protezione e la cura del paesaggio colturale nella regione d'estivazione.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui contributi d'estivazione per il 1° gennaio 2009*

### **2.2.2.3.3 Allineamento dei contributi SSRA per l'ingrasso di pollame**

I contributi SSRA accordati per l'ingrasso di pollame saranno allineati a quelli destinati all'allevamento di ovaiole. L'aumento, tuttavia, è subordinato a una condizione: gli ingrassatori di pollame sono tenuti a installare posatoi adatti alla specie per garantire il benessere degli animali. Le risorse necessarie provengono dal trasferimento dei mezzi di sostegno del mercato al settore aviario.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

### **2.2.2.3.4 Riduzione dei contributi per la coltivazione estensiva**

Mantenere al livello attuale i contributi per la coltivazione estensiva mentre i ricavi dei produttori di cereali e colza stanno diminuendo incoraggerebbe in modo eccessivo la produzione estensiva. Per evitarlo, si prevede di ridurre in modo appropriato il contributo per la coltivazione estensiva e, contemporaneamente, la protezione alla frontiera (cfr. n. 2.1.4.2.3).

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2009*

### **2.2.2.3.5 Soppressione del contributo URA per bisonti e cervi**

Le esigenze poste dal programma URA per bisonti e cervi corrispondono alle prescrizioni in materia di protezione animale che tutti i detentori di animali devono ottemperare. Non rappresentano, quindi, una forma di produzione particolarmente rispettosa degli animali (art. 76 cpv. 1 LAgr). I rispettivi contributi, perciò, sono soppressi.

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti per il 1° gennaio 2008*

## **2.2.2.4 Gestione sostenibile delle risorse naturali**

Per rispondere agli obiettivi della sostenibilità, in futuro occorre migliorare la gestione delle risorse naturali mantenendo riserve minime e perfezionare l'efficienza dell'impiego delle risorse nella produzione agricola, a complemento della PER, della OQE e dell'articolo 62a LPAc. Si tratta in particolare di migliorare l'impiego di energia, la gestione del concime aziendale, l'utilizzazione del suolo adatta al luogo, l'impiego dei mezzi di produzione e il mantenimento della biodiversità mediante una gestione sostenibile. L'efficienza sarà aumentata promuovendo una rapida adozione di innovazioni tecniche e organizzative nella pratica.

Il potenziale di miglioramento si trova in diversi settori a seconda delle condizioni naturali e della struttura agricola di una specifica regione (produzione animale, campicoltura, colture speciali ecc.) o a seconda del prodotto (patate, latte, carne ecc.) ed è determinato, com'è logico, dagli stessi interessati. La base è rappresentata da pianificazioni cantonali e regionali, dalle conoscenze esistenti sul posto e dai bisogni della regione o di un settore specifico compresi in una gamma di obiettivi stabiliti dalla Confederazione. Dei piani che occorre osservare fanno parte, tra l'altro, quelli concernenti le misure di protezione dell'aria decise dai Cantoni, i quali hanno la possibilità di applicare il programma di realizzazione degli stessi. Un ente responsabile regionale o specifico del settore elabora un progetto e assume la responsabilità di realizzare le misure previste.

*Punti fondamentali del modello proposto relativo al programma di gestione sostenibile delle risorse naturali*

- Necessità di intervento a livello di una regione o di un prodotto provata in uno o più dei seguenti obiettivi:
  - aumentare l'efficienza dell'azoto
  - aumentare l'efficienza del fosforo
  - ridurre gli effetti sull'ambiente dovuti all'impiego di prodotti fitosanitari
  - nessuna erosione visibile e misurabile
  - aumentare l'efficienza dell'energia
  - mantenere e gestire in modo sostenibile la biodiversità
- Armonizzazione delle misure regionali / specifiche dei singoli settori nell'ambito dell'ecologia
- Convenzione tra la Confederazione e l'ente responsabile privato o pubblico
- Convenzioni facoltative tra l'ente responsabile e gli agricoltori
- Compartecipazione finanziaria della Confederazione alle misure tecniche, alla direzione e all'amministrazione del programma

*Processo*

Nell'ambito di un processo di pianificazione e di decisione l'ente responsabile elabora, assieme agli interessati, le basi necessarie per presentare una domanda di contributi alla Confederazione. La domanda comprende gli elementi seguenti:

- definizione della zona (delimitazione geografica) o del settore;
- confronto tra lo stato attuale e gli obiettivi da raggiungere per l'area / il settore in base agli obiettivi parziali definiti, alle pianificazioni esistenti e alle conoscenze a disposizione in loco;
- catalogo delle misure orientato agli obiettivi e concordato con i gestori;
- stima dei costi e finanziamento;
- pianificazione della realizzazione e regolamento delle competenze;
- parere dei Cantoni in caso di progetti regionali.

L'ente responsabile presenta quindi alla Confederazione una domanda di sostegno finanziario. L'Ufficio federale dell'agricoltura ne esamina l'adeguatezza dal profilo materiale e gli aspetti finanziari coinvolgendo l'UFAFP, che valuta l'efficacia ecolo-

gica, e, se del caso, altri uffici. Se le condizioni sono adempiute, l'Ufficio federale dell'agricoltura garantisce il sostegno finanziario per l'esecuzione del progetto e delle misure.

Dopo il via libera della Confederazione occorre introdurre nel processo di realizzazione e di esecuzione le analisi e le misure pianificate. L'ente responsabile pattuisce quindi in un contratto con i gestori interessati e/o i proprietari fondiari le misure necessarie e i contributi. Esso presenta ogni anno il conteggio per ogni singolo progetto all'UFAG, che gli invia il contributo federale.

In un breve rapporto periodico l'ente responsabile illustra lo stato della realizzazione e presenta eventuali proposte di modifica risultanti dalla concretizzazione di elementi nel corso del progetto o da sviluppi imprevisti. L'ente responsabile è soggetto alla vigilanza della Confederazione che verifica la contabilità annuale e i rapporti ed effettua prove.

L'esame dal profilo materiale delle misure proposte, la compartecipazione finanziaria, il pagamento dei contributi effettuato in funzione dello stato della realizzazione e il controllo da parte della Confederazione garantiscono che i contributi siano impiegati a buon fine.

### *Contributi*

I contributi della Confederazione sono versati all'ente responsabile sulla base degli obiettivi raggiunti e della stima dei costi. Spetta all'ente disciplinare la ripartizione delle risorse finanziarie tra i gestori.

Le misure per la gestione sostenibile delle risorse naturali possono rendere necessarie innovazioni di tipo organizzativo, tecnico o strutturale che sfavoriscono economicamente la singola azienda e, quindi, non possono essere realizzate. Ai gestori possono essere versati contributi soltanto per misure che vanno al di là delle condizioni e delle possibilità esistenti (PER, pagamenti diretti ecologici).

Il sostegno è di durata limitata. L'adeguamento, quindi, deve presentare vantaggi economici a medio termine affinché si verifichi un miglioramento durevole. Per ragioni di parità di trattamento e per considerazioni inerenti alla tecnica d'esecuzione, tutti gli interessati beneficeranno, per misure identiche, di un sostegno valutato in base a criteri identici.

Per poter rilevare l'effettiva necessità d'intervento, i gestori devono essere coinvolti nei progetti sin dall'inizio. A tal fine si prevede di accordare un contributo di base per ettaro di superficie agricola utile alle aziende partecipanti ai progetti vincolato a due condizioni: in primo luogo l'azienda deve applicare tecniche ben determinate, specifiche per il singolo progetto come, per esempio, l'impiego di tubi flessibili per lo spandimento dei concimi, la presa in considerazione di previsioni in caso d'impiego di prodotti fitosanitari oppure l'aratura di terreni messi precedentemente a riposo. In secondo luogo è tenuta a prender parte al processo di analisi in cui si esamina la situazione dell'azienda in funzione degli obiettivi del progetto e si definiscono le misure necessarie.

L'elaborazione del progetto preliminare può essere finanziata con un massimo di 20 000 franchi conformemente al nuovo articolo 136 capoverso 3a LAgr (n. 2.5.2). Per realizzare i progetti e le misure la Confederazione può accordare un sostegno pari al massimo all'80 per cento dei costi computabili. Se gli importi richiesti destina-

ti a progetti appropriati superano i crediti accordati dalla Confederazione, il sostegno andrà, in via prioritaria, a progetti che pongono l'accento sui settori che necessitano maggiormente di misure a livello nazionale, che presentano il miglior rapporto costi-benefici ed esigono una partecipazione finanziaria più elevata da parte di terzi.

I contributi sono accordati per una durata limitata a 6 anni. Passata questa fase, le innovazioni indotte devono autofinanziarsi. Parte delle prestazioni fornite nell'ambito delle energie rinnovabili non possono essere garantite mediante un progetto di durata limitata. In simili casi occorrerà esaminare la possibilità di un finanziamento al di fuori del programma come, per esempio, indennità per l'allacciamento per impianti a biogas.

Il finanziamento dei contributi avviene mediante una rubrica budgetaria che comprende i contributi per questo programma, i contributi ai sensi dell'ordinanza sulla qualità ecologica e per provvedimenti secondo l'articolo 62° LPAc. L'importo stanziato a tal fine aumenta passando da 28 milioni di franchi nel 2004 a 75 milioni di franchi nel 2009.

### *Esempi di progetti possibili*

La seguente tabella illustra, sulla scorta di un progetto regionale e di uno specifico di un settore, come potrebbe essere messo in pratica il programma di gestione sostenibile delle risorse.

<b>Progetto regionale</b>	
Obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10 per cento di superfici di compensazione ecologica interconnesse</li> <li>- diminuzione dell'erosione</li> <li>- utilizzazione più efficace dell'energia nella produzione lattiera</li> <li>- riduzione delle emissioni di ammoniaca</li> </ul>
Ente responsabile	- Comuni e singoli agricoltori
Misure	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interconnessione secondo l'OQE</li> <li>- utilizzazione energetica e miglioramento della tecnica di spandimento di concime aziendale</li> <li>- adeguamento del foraggiamento delle lattifere</li> <li>- protezione locale contro l'erosione: manutenzione dei fossati, impianto mirato di fasce erbose, adattamenti della gestione</li> </ul>

<b>Progetto specifico di un settore</b>	
Obiettivi	- diminuzione della quantità di prodotti fitosanitari utilizzati, di azoto ed energia per tonnellata di patate da tavola o destinate alla trasformazione
Ente responsabile	- associazione di produttori di patate, produttori di sementi e imprese di trasformazione di patate
Esempi di misure	- qualità migliorata dei tuberi-seme (scabbia polverulenta, <i>Rhizoctonia solani</i> ) - sviluppo delle stazioni meteorologiche al fine di prevedere malattie e parassiti e utilizzazione coerente - adeguamento della rotazione delle colture - tecnica di polverizzazione migliorata per l'impiego di prodotti fitosanitari

### *Aspetti da sviluppare in vista dell'applicazione del programma*

Per il programma di gestione sostenibile delle risorse naturali non si dispone attualmente di alcun modello sufficientemente avanzato da poter essere messo in pratica. Esistono diversi lavori di ricerca condotti nelle Stazioni di ricerche agrarie, nella Scuola universitaria svizzera di agronomia e in singoli uffici cantonali. Prima di procedere alla realizzazione, è necessario chiarire un certo numero di questioni, soprattutto in merito ai punti esposti qui di seguito.

- Progetti specifici di un settore. A differenza dei progetti regionali, nel caso dei progetti specifici di un settore mancano le esperienze legate alla realizzazione e all'esecuzione. Soprattutto la politica integrata dei prodotti rappresenta un approccio che vale la pena sviluppare e concretizzare.
- Metodi di analisi. Un'analisi regionale o specifica di un settore condotta sugli obiettivi parziali definiti fa parte della documentazione da allegare alla domanda di aiuto finanziario destinata alla Confederazione. Per determinare i provvedimenti individuali è necessario effettuare un'analisi delle aziende tenendo in considerazione degli obiettivi del progetto. Finora non sono disponibili strumenti di analisi semplici e standardizzati.
- Misure. Il perfezionamento di misure esistenti di tipo organizzativo, tecnico o strutturale e lo sviluppo di nuove misure costituiscono la base per un miglioramento costante della gestione di risorse naturali conformemente al principio della sostenibilità.

→ **Introduzione di un nuovo articolo 77a LAgr, Promozione dell'utilizzazione durevole delle risorse**

## **2.3 Misure sociali collaterali (Titolo quarto LAgr)**

### **2.3.1 Situazione iniziale**

Le riforme agrarie PA 2002 e PA 2007 hanno istituito nuove condizioni quadro nel settore dell'agricoltura intensificando la pressione verso adeguamenti strutturali e la tendenza all'abbandono dell'attività agricola: elementi dimostrati anche dalla quota più elevata di riconversioni strutturali. Gran parte delle cessazioni dell'attività hanno avuto luogo nell'ambito del ricambio generazionale, spesso determinate dal raggiungimento dell'età pensionabile (cfr. n. 1.2.2.3.2).

In determinati casi, le mutate circostanze possono determinare problemi non indifferenti in seno alle famiglie rurali (ristrutturazione e riorganizzazione dell'azienda, sovraccarico plurimo o parziale). È difficile individuare con esattezza le forme di azienda particolarmente toccate da queste problematiche. Le aziende interessate possono tuttavia essere caratterizzate mediante le situazioni e strutture seguenti:

- Aziende con un reddito insufficiente o senza la possibilità di effettuare un ampliamento: l'azienda deve poter contare su un reddito supplementare esogeno. La mancanza di una qualifica professionale alternativa ostacola l'avvio di un'attività lucrativa che esula dal settore agricolo. In questo caso l'azienda vive dei ricavi diretti;
- Aziende eccessivamente indebitate: l'azienda vive dei ricavi diretti, non vengono operati i necessari nuovi investimenti;
- Aziende gestite da persone anziane senza successione e con una previdenza per la vecchiaia insufficiente: l'attività non viene abbandonata tempestivamente in assenza di una previdenza per la vecchiaia adeguata e in ragione della pressione fiscale o perché devono essere restituiti aiuti agli investimenti ricevuti in occasione di investimenti operati in precedenza;
- Aziende con altre difficoltà: problemi di salute, familiari, giuridici, finanziari o di altro genere.

### **2.3.2 Modello proposto**

In ragione di questa situazione e per agevolare gli adeguamenti strutturali, come pure per lenire le conseguenze di un forte mutamento strutturale e di un impiego ottimale delle risorse finanziarie, risultano necessari gli adeguamenti seguenti:

- Agevolazione per la cessazione dell'attività (n. 2.3.2.2): conversione di crediti d'investimento e contributi che soggiacciono all'obbligo del rimborso in mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale. Questa misura è intesa ad agevolare la cessazione dell'attività nel caso in cui il terreno agricolo viene affittato a un'azienda esistente;
- Aiuti per la conduzione aziendale (n. 2.3.2.1): è mantenuta la misura esistente;
- Aiuti per la riqualificazione: questa misura, introdotta con la PA 2007, è mantenuta; rimane valida fino al 2011;
- Imposizione dell'utile di liquidazione (n. 2.3.3.4): un nuovo disciplinamento volto ad agevolare la cessazione dell'attività comporta una revisione della LIFD e della LAID e rientra nella riforma II dell'imposizione delle imprese. Il relativo messaggio è stato approvato dal Consiglio federale il 22 giugno 2005.

#### **2.3.2.1 Aiuti per la conduzione aziendale**

L'articolo 79 è completato con un capoverso, il quale prevede che i Cantoni possano concedere aiuti per la conduzione aziendale anche a persone che abbandonano la conduzione della propria azienda per affittare il terreno agricolo a un'azienda esistente. Questi mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale servono a convertire i crediti d'investimento ancora aperti e ad azzerare i contributi che soggiacciono

all'obbligo del rimborso, facilitando notevolmente la decisione di cessazione dell'attività e non ostacolando cambiamenti strutturali. Oltre alla possibilità di accordare nuovi mutui, questo disciplinamento consente di prorogare i mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale esistenti anche dopo la cessazione dell'attività. Anche nel caso in cui i mutui debbano essere restituiti entro un termine relativamente breve, essi costituiscono nel caso concreto un aiuto finanziario determinante. Secondo l'articolo 79 capoverso 1 lettera a, i mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale sono accordati per convertire i debiti esistenti al fine di attenuare l'onere degli interessi. Nell'ambito della PA 2002, tale possibilità è stata estesa alle aziende incorse in difficoltà finanziarie a causa di mutate condizioni quadro economiche o di politica agricola (cfr. art. 187 cpv. 11). Considerato che la durata di questo capoverso è limitata a dieci anni al massimo (fine 2008) e che è prevedibile un peggioramento delle condizioni quadro economiche a seguito degli accordi OMC, questo motivo di sostegno dev'essere mantenuto. Con la modifica dell'articolo 78 capoverso 2 la misura a tempo determinato di cui all'articolo 187 capoverso 11 assume carattere di diritto permanente. Un'ulteriore estensione di questo articolo non è opportuna in quanto non è previsto uno sdebitamento generale.

→ **Adeguamento art. 78 LAgr**, abolizione della durata determinata

### 2.3.2.2 Agevolazione per la cessazione dell'attività

Attualmente, in caso di cessazione dell'attività seguita dall'affitto del terreno agricolo gli importi ancora in sospeso dei crediti d'investimento e i mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale devono essere restituiti entro tre mesi. Allo stesso modo, i contributi ricevuti fino a 20 anni prima devono essere rimborsati senza indugio pro rata temporis se l'opera sostenuta non è più utilizzata a scopi agricoli. Questi rimborsi possono costituire un motivo per cui, non potendo essere reperiti i mezzi necessari si rinuncia ad affittare il terreno. Affinché l'obbligo del rimborso integrale non costituisca un ulteriore ostacolo alla cessazione d'attività, i fondi dovuti possono essere convertiti in mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale e rimborsati successivamente in rate annuali. Il Consiglio federale stabilisce l'entità di tali mutui come pure le ulteriori condizioni e oneri. Vi rientrano in particolare la situazione finanziaria, le modalità di affitto e di rimborso, nonché la garanzia dei mutui. Nella misura del possibile, valgono gli stessi oneri e condizioni applicabili agli aiuti per la riqualificazione.

→ **Adeguamento art. 79, 80 e 82 LAgr**, Agevolazione per la cessazione dell'attività

→ *Adeguamento dell'ordinanza concernente le misure sociali collaterali nell'agricoltura rinviato al 1° gennaio 2008*

## 2.4 Miglioramenti strutturali (Titolo quinto LAgr)

### 2.4.1 Situazione iniziale

Gli aiuti statali agli investimenti sono volti a sostenere le aziende e le infrastrutture agricole nel loro processo di adeguamento alle condizioni quadro e ai requisiti in costante cambiamento con l'obiettivo di ridurre i costi di produzione, di promuovere l'ecologizzazione e, di conseguenza, di rafforzare la competitività di un'agricoltura sostenibile. Una gran parte delle risorse è impiegata in regioni di collina e di montagna e contribuisce a migliorare le condizioni economiche e lo standard di vita nelle

aree rurali. Le esperienze fatte con le disposizioni di legge della PA 2002 e con gli adeguamenti della PA 2007 nell'ambito dei miglioramenti strutturali sono prevalentemente positive. Nel caso dei provvedimenti individuali il cambiamento è consistito nel passare dalla ripartizione del reddito (rapporto agricoltura/attività accessoria) all'unità standard di manodopera (USM) minima quale criterio di entrata nel merito delle domande. L'introduzione della possibilità di sostenere la diversificazione dell'attività nel settore agricolo e nei settori affini, a sua volta, ha comportato una maggiore flessibilità e un margine di manovra imprenditoriale più ampio. Le nuove possibilità di sostegno per il ripristino periodico delle bonifiche fondiari e gli edifici collettivi adibiti allo smercio di prodotti della regione nonché gli aiuti iniziali concessi sotto forma di prestito destinati a creare organizzazioni contadine di solidarietà hanno apportato alle aziende contadine ulteriori facilitazioni e possibilità di sviluppo.

L'attuale principio di sostegno dei miglioramenti strutturali, perciò, dev'essere mantenuto. Se le condizioni quadro future lo richiederanno, verranno effettuati adeguamenti in singoli settori. L'approccio bottom-up dei progetti è un fattore strategico per il loro successo perché consente di garantire l'accettazione e l'impegno degli interessati sul posto.

Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) i miglioramenti strutturali fanno parte dei compiti in comune. Ne consegue che alla Confederazione competono le strategie e l'alta vigilanza, mentre i Cantoni sono incaricati di realizzare i progetti. Con il secondo messaggio concernente la NPC è stata posta in consultazione tutta una serie di modifiche di legge. Le modifiche alla LAgr sono commentate in corrispondenza dei rispettivi articoli (cfr. n. 1.3.3.4).

Le possibilità di sostegno a favore della diversificazione (p. es. agriturismo) esplicano i loro effetti soltanto se anche la pianificazione del territorio crea le condizioni quadro necessarie per progetti di questo tipo. L'obiettivo sarà raggiunto anticipando la revisione parziale del diritto in materia di pianificazione del territorio nel settore Costruire fuori delle zone edificabili (cfr. n. 1.3.3.2).

Secondo il vigente articolo 87 capoverso 2 LAgr, i provvedimenti finanziati nel settore dei miglioramenti strutturali sono realizzati in modo da non influire sulla concorrenza con le imprese artigianali direttamente interessate presenti nell'immediato raggio d'attività. Il Consiglio federale ha decretato che i Cantoni, prima di decidere se assegnare aiuti agli investimenti, devono consultare le imprese artigianali direttamente interessate e le loro organizzazioni locali o cantonali. Se le imprese artigianali esistenti forniscono un servizio equivalente nel raggio d'attività o eseguono il compito previsto in modo equivalente, la Confederazione può concedere aiuti agli investimenti. Gli accertamenti necessari comportano oneri supplementari, ma sono necessari per impedire distorsioni della concorrenza e favorire un impiego efficiente dei mezzi.

#### **2.4.1.1 ericoli naturali e fertilità del suolo**

Provvedimenti collettivi di ampia portata come ricomposizioni particellari con provvedimenti strutturali (migliorie integrali) o reti viarie estese migliorano in primo luogo le basi aziendali e abbassano i costi di produzione. Soprattutto nelle regioni di montagna ciò si ripercuote positivamente anche sulle condizioni economiche e sullo standard di vita. I provvedimenti collettivi di ampia portata, però, non si limitano a

questo: contribuiscono anche a proteggere contro i pericoli naturali e a mantenere fertile il suolo. Una moderna protezione contro le piene non può prescindere da superfici supplementari (bacini di ritenuta delle piene, aree esondabili, spazio per corsi d'acqua ecc.). L'erosione del suolo può essere efficacemente contenuta mediante una gestione parallela al pendio e la creazione mirata di una rete viaria e di fasce ecologiche. Per realizzare gli interessi legati ai pericoli naturali e alla fertilità del suolo le migliorie integrali rappresentano uno strumento ideale e sono già ampiamente applicate in questo settore.

### **2.4.1.2 Progetti di sviluppo regionale**

Nel messaggio relativo alla "Politica agricola 2007" il Consiglio federale ha proposto diversi nuovi provvedimenti nel settore dei miglioramenti strutturali, tra cui il sostegno per il ripristino periodico delle bonifiche fondiari, per la diversificazione delle singole aziende e per gli edifici adibiti allo smercio collettivo. Il Parlamento ha pienamente appoggiato l'orientamento proposto dal Consiglio federale e ha approvato tutti i provvedimenti. Inoltre, ha emanato una nuova disposizione di legge che consente il sostegno di progetti di sviluppo regionale e di promozione di prodotti indigeni e regionali (art. 93 cpv. 1 lett. c LAgr). Come limitazione e condizione importanti, tuttavia, il testo di legge prescrive che l'agricoltura deve partecipare ai progetti in modo preponderante.

La nuova disposizione di legge è stata integrata nei miglioramenti strutturali, ma presenta anche punti di contatto con gli strumenti di promozione già esistenti, segnatamente con la promozione regionale dello smercio (art. 12 LAgr), con i provvedimenti ecologici a livello regionale e con la politica regionale. Per chiarire le questioni ancora aperte soprattutto in merito al coordinamento di questi settori, l'UFAG, in vista dell'elaborazione delle disposizioni di esecuzione, ha dato il via a diverse attività:

- assieme al Segretariato di Stato per l'economia (Seco), competente per la politica regionale, e all'Ufficio per l'agricoltura, il miglioramento delle strutture e la misurazione del Cantone dei Grigioni, sono stati commissionati due lavori di ricerca. Partendo da punti d'osservazione e approcci metodici diversi, "l'analisi regionale" e "l'analisi dei bisogni" presentano raccomandazioni per le disposizioni di esecuzione<sup>101</sup>;
- in collaborazione con i Comuni e i Cantoni interessati sono stati avviati progetti pilota conformi alla prassi in Ticino (Brontallo, Lavizzara) e in Vallese (St. Martin, Val d'Hérens). In entrambi i progetti s'intendono promuovere, mediante una serie di misure definita in un accordo programmatico concluso tra Confederazione e Cantoni, l'agriturismo, lo smercio diretto dei prodotti agricoli e i provvedimenti ecologici. Nella realizzazione delle misure secondo l'accordo programmatico (firmato nel 2004) il controlling rivestirà un ruolo importante. La Confederazione e il Cantone effettueranno ogni anno valutazioni intermedie. Alla scadenza della durata quadriennale del programma verrà eseguita una valutazione finale.

<sup>101</sup> [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (in tedesco alla rubrica News > Studien und Evaluationen)

I risultati dei lavori di ricerca, dei progetti pilota e delle altre attività (tra cui i workshop con i servizi cantonali specializzati in miglioramenti strutturali) costituiranno la base per realizzare l'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr.

#### **2.4.1.3 Criteri di entrata nel merito di domande inoltrate da aziende individuali**

Fin dall'introduzione della PA 2007 è stato richiesto, come criterio essenziale per ricevere aiuti individuali agli investimenti, un adeguato volume di lavoro proveniente dall'attività agricola. L'articolo 89 capoverso 1 LAgr stabilisce un minimo di 1,0 USM. L'ordinanza sui miglioramenti strutturali, invece, esige un volume minimo di lavoro pari a 1,2 USM per tutti i provvedimenti individuali. Si possono fare eccezioni, secondo l'articolo 89 capoverso 2 LAgr, in regioni in cui gestione di superfici e insediamenti possono essere pregiudicati. In queste regioni è sufficiente un volume minimo di lavoro di 0,75 USM. L'applicazione di un unico limite per tutti i provvedimenti individuali non soddisfa pienamente. In considerazione di un aumento del fattore di efficienza aziendale, per investimenti cospicui in settori aziendali poco adatti alla combinazione con altre fonti di reddito saranno inaspriti i criteri per la concessione di aiuti individuali agli investimenti. Come controparte saranno mitigati i requisiti richiesti per sostenere la diversificazione, in conformità con gli adeguamenti previsti nella pianificazione del territorio.

#### **2.4.1.4 Promozione degli impianti a biogas**

Con la PA 2007 è stata creata la possibilità di sostenere, mediante crediti d'investimento, provvedimenti individuali per diversificare l'attività nel settore agricolo e nei settori affini. Ne fanno parte anche gli impianti a biogas. La revisione in corso della legge sulla pianificazione del territorio (cfr. n. 1.3.3.2) prevede che negli impianti di produzione d'energia oltre la metà della biomassa trasformata debba essere di origine agricola affinché l'impianto sia conforme alla zona agricola. Siccome per gestire in modo economico gli impianti a biogas occorre di norma una quantità maggiore di biomassa di quanta ne impiega la singola azienda è opportuno estendere le possibilità di sostegno a provvedimenti collettivi.

#### **2.4.1.5 Infrastrutture per colture speciali**

Nelle "regioni svantaggiate" dell'UE (p. es. la Bretagna, grandi zone della Spagna, l'Italia del Sud, l'Europa dell'Est) le colture speciali, in particolare la frutticoltura e l'orticoltura, sono sovvenzionate con notevoli contributi destinati a miglioramenti strutturali e alla promozione dello smercio. Con il progressivo abbattimento della protezione alle frontiere (OMC, accordi di libero scambio) aumenta anche la pressione esercitata sui produttori svizzeri. L'offerta nazionale, quindi, dev'essere in grado di reagire sempre meglio alla domanda attuale concernente qualità, quantità, disponibilità, prezzo e prestazione. Per mantenere le quote di mercato, di conseguenza, occorre rafforzare la competitività migliorando le infrastrutture in modo da poter abbassare i costi di produzione e aumentare la flessibilità.

#### **2.4.1.6 Semplificazioni procedurali**

Con la PA 2002 lo svolgimento della procedura è stato ampiamente semplificato e delegato ai Cantoni. La procedura di corapporto, interna alla Confederazione, tutta-

via, continua a essere complessa<sup>4</sup>, a richiedere molto tempo e a svolgersi parallelamente alle procedure cantonali. Attualmente sono previste soltanto semplificazioni nell'ambito dell'obbligo di pubblicazione.

Nel caso dei provvedimenti individuali è stata semplificata la procedura per la concessione di aiuti agli investimenti nell'ambito della PA 2002 e della PA 2007: per tutti gli interessati è diventata ora uno strumento trasparente e gli agricoltori non hanno alcuna difficoltà a comprendere i calcoli.

#### **2.4.1.7 Costruire con il legno**

Promuovere l'impiego del legno nazionale è un argomento che continua a essere all'ordine del giorno. Da un lato si può contribuire a gestire e curare meglio i boschi, mentre dall'altro è di particolare attualità la questione collegata al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto (riduzione di CO<sub>2</sub>).

Ogni anno vengono sussidiate in Svizzera mediante crediti d'investimento circa 100 nuove case d'abitazione agricole per un volume di circa 11 000 nuove case monofamigliari. La promozione del legno nell'agricoltura non avrebbe in questo caso un impatto molto ampio. Nel settore artigianale la quota agricola è tuttavia importante con la costruzione e la ristrutturazione di circa 600 edifici di economia rurale. La percentuale del legno è in questo caso notevole.

Una promozione speciale di questo materiale edile dev'essere valutata dal punto di vista del principio della parità di trattamento (impiego di fondi pubblici soltanto per legno nazionale) e sotto l'aspetto di un rapporto sostenibile tra incentivo, indennizzo dei costi supplementari e impegno amministrativo. In singoli Cantoni esistono possibilità di promuovere il legname nazionale, per esempio sotto forma di contributi supplementari.

Per attirare l'attenzione sulla questione della promozione del legno, ai Cantoni si raccomanderà, nelle istruzioni e nel commento alla OMSt, di differenziare i termini di rimborso dei crediti d'investimento di cui hanno beneficiato gli edifici. Per costruzioni con una determinata percentuale in legno, per esempio, si potrebbe fissare un termine di rimborso a 18 anni, mentre nel caso di un edificio convenzionale si potrebbe arrivare a 15 anni o meno. Non è prevista una disposizione di legge.

#### **2.4.1.8 Evoluzione dei costi**

Negli ultimi dieci anni sono notevolmente aumentati i requisiti che la costruzione di edifici di economia rurale deve soddisfare. La protezione delle acque (direttiva 1994), per esempio, ha portato ad aumentare il volume di stoccaggio e la complessità delle costruzioni. Nei sistemi di stabulazione vanno menzionate soprattutto le nuove dimensioni per animali più grandi. Non bisogna inoltre dimenticare il rincaro nel settore edile. Nonostante questi vincoli, gli investimenti nell'edilizia per unità di bestiame (fr./UBG) sono diminuiti drasticamente. Dall'analisi di tutta una serie di progetti sovvenzionati svolta nell'ambito di uno studio di Agroscope FAT per valutare il sistema forfetario è risultato che ciò va ricondotto alle unità più grandi, alle soluzioni edili più semplici e alla mutata prassi di sovvenzionamento (applicazione sistematica del calcolo forfetario). D'altro canto non bisogna nemmeno dimenticare che, in singoli casi, gli oneri che scaturiscono dalla legislazione in materia di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio hanno comportato massicci rincari dei progetti e ritardi nell'esecuzione dei lavori.

Anche nell'ambito del raggruppamento di terreni si può osservare, a seconda della posizione e della delimitazione del comprensorio, un notevole abbassamento dei costi soprattutto nella regione di pianura, a cui contribuiscono anche standard più semplici delle infrastrutture nonché il passaggio dalla tariffazione dei lavori tecnici alla messa a pubblico concorso.

#### **2.4.1.9 Acquisto collettivo di macchine e attrezzature**

Macchine e attrezzature causano ogni anno ingenti costi, dovuti soprattutto agli elevati prezzi d'acquisto e allo sfruttamento spesso insufficiente. Macchine e attrezzature di grandi dimensioni hanno una resa migliore che, se sfruttate al massimo, riduce i costi per unità. Per abbassare ulteriormente i costi strutturali riconducibili a macchine e attrezzature e mantenere il dispendio amministrativo entro limiti accettabili, in caso di acquisto collettivo sono concessi aiuti agli investimenti soltanto se i produttori acquirenti sono almeno tre e se è garantito uno sfruttamento ottimale.

#### **2.4.2 Modello proposto**

##### **2.4.2.1 Pericoli naturali e fertilità del suolo**

Nel caso delle bonifiche fondiari non s'impone alcun adeguamento delle basi legali al fine di considerare gli aspetti, sempre più importanti, relativi ai pericoli naturali e alla fertilità del suolo. Essi devono tuttavia essere tenuti maggiormente in considerazione nella fase di applicazione, soprattutto nel caso di miglorie integrali.

##### **2.4.2.2 Progetti di sviluppo regionale**

Nei dibattiti parlamentari è stato detto esplicitamente che, con i progetti secondo l'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr (progetti di sviluppo regionale), saranno sostenuti anche provvedimenti infrastrutturali. In questo modo esiste una congruenza con la politica agricola comune (PAC) dell'UE per cui, nell'ambito del cosiddetto secondo pilastro, possono essere sostenuti programmi infrastrutturali completi volti a promuovere le regioni rurali (p. es. rinnovamento dei villaggi in Germania, in Austria ecc.).

Alla luce di quanto esposto è opportuno inserire le disposizioni di esecuzione nell'ordinanza sui miglioramenti strutturali (OMSt) in modo che anche a questo nuovo tipo di progetto si applichino le disposizioni generali per i miglioramenti strutturali. Questi ultimi sono (e rimangono anche con la NPC) un compito in comune tra Confederazione e Cantoni con un cofinanziamento prescritto.

In base allo stato attuale delle conoscenze e delle discussioni l'applicazione a livello dell'OMSt può avvenire come illustrato di seguito.

#### *Obiettivi*

Al centro dei progetti di sviluppo regionale vi è la creazione di valore aggiunto nell'agricoltura e nei settori affini. L'orientamento dei progetti promuoverà la cooperazione intersettoriale tra l'agricoltura e gli altri settori nelle regioni e i cicli produttivi

regionali. Oltre a questi obiettivi di natura economica, i progetti contribuiranno allo sviluppo sostenibile della regione integrando gli interessi pubblici (p. es. gli aspetti ecologici, sociali o culturali).

#### *Iniziativa e partecipazione locali*

I progetti hanno successo se sono lanciati da attori in loco e sostenuti da un ente promotore locale. È importante anche la possibilità di cooperare attivamente all'interno di un processo partecipativo. La rete di attori locali costituisce la base per un'amministrazione sostenibile nelle aree rurali. I principi dell'approccio bottom-up (approccio ascendente mediante enti promotori locali), dimostratisi validi nel caso dei miglioramenti strutturali, e del cofinanziamento (partecipazione di Confederazione e Cantone, costi residui a carico dell'ente promotore locale) saranno quindi applicati anche a progetti di sviluppo regionale. Nell'ente promotore locale vanno coinvolti i diretti interessati (contadini).

#### *Programma di misure integrale*

La formulazione dell'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr è relativamente aperta e getta un ponte tra gli ambiti incentivati attualmente mediante miglioramenti strutturali (infrastrutture) e la promozione dello smercio (marketing); permette, quindi, di prendere in considerazione un'ampia gamma di possibili misure. Determinare in anticipo le misure sovvenzionate nell'ambito di un progetto di sviluppo regionale non è né possibile né opportuno. Le misure dovranno essere esaminate e valutate a seconda del progetto alla luce degli obiettivi. Per conseguire un effetto ottimale, occorre armonizzare le misure dal punto di vista del contenuto e della concezione (programma integrale). In particolare i risultati dei lavori di ricerca hanno evidenziato che, in linea di massima, non è necessario adottare nuovi provvedimenti, ma che l'opportunità dei progetti di sviluppo regionale risiede, tra l'altro, in una buona interconnessione e armonizzazione delle diverse misure. In una concezione globale, perciò, occorre indicare l'interazione e l'interconnessione delle singole misure del programma. Analogamente alle bonifiche fondiari, i lavori di pianificazione e gli accertamenti necessari (acquisto dei dati di base) avranno diritto ai contributi. La nuova disposizione di legge non consentirà invece il sostegno finanziario di singoli provvedimenti a se stanti.

#### *Partecipazione prevalentemente agricola*

Secondo il testo di legge l'agricoltura deve partecipare in modo preponderante ai progetti di sviluppo regionale. Tale condizione, che è al contempo una restrizione, serve sia da criterio di delimitazione rispetto ai progetti sovvenzionati mediante la politica regionale sia da criterio principale di approccio per esaminare la pertinenza agricola. La partecipazione preponderante è data se:

- almeno la metà dell'offerta (prodotti, prestazioni) presenta una provenienza agricola regionale, oppure
- almeno la metà delle prestazioni di lavoro necessarie per l'offerta è fornita da contadini o dalle loro famiglie, oppure
- la maggioranza dei membri dell'organizzazione responsabile si compone di contadini che detengono la maggioranza dei voti.

### *Prova del potenziale di creazione di valore aggiunto*

Il programma o le sue misure devono aumentare in modo sostenibile la creazione di valore aggiunto nell'agricoltura e nei settori affini della regione. L'offerta (prodotti, prestazioni), perciò, dev'essere orientata alle effettive opportunità del mercato e armonizzata a livello interregionale. La prova del potenziale di creazione di valore aggiunto va fornita mediante basi di pianificazione adeguate (segnatamente un business plan) e, durante e alla fine del progetto, avvalendosi di strumenti di controlling adeguati. Le analisi di mercato e gli accertamenti preliminari necessari possono essere attuati nell'ambito della proposta aperta a tutte le iniziative progettuali regionali, destinata a sostenere un accompagnamento specializzato (coaching; cfr. n. 2.5.2).

### *Armonizzazione e contributo allo sviluppo regionale*

I progetti secondo l'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr potranno fornire un contributo allo sviluppo sostenibile della regione e tenere in considerazione gli interessi pubblici (ecologici, sociali e culturali). È necessario, perciò, armonizzare gli scopi perseguiti dai progetti con gli obiettivi e le concezioni generali dello sviluppo regionale. La procedura di valutazione degli obiettivi proposta nell'ambito dell'analisi dei bisogni, che combina la metodica della matrice (conflitto) obiettivi con gli elementi dell'analisi costo-utilità, offre la possibilità di produrre questo tipo di prova (cfr. n. 1.3.3.1.1 e 1.3.3.1.5).

### *Valutazione dell'economicità*

Gli investimenti direttamente correlati alla creazione di valore aggiunto possiedono di norma il carattere di un bene privato. A conclusione del programma, ossia una volta realizzate le misure sovvenzionate con contributi pubblici, perciò, occorre dimostrare il rendimento economico di tali investimenti. Gli investimenti al servizio dello sviluppo regionale in ambito ecologico, sociale o culturale, invece, hanno in primo luogo un carattere di diritto pubblico. In questo caso considerazioni sulla redditività non sono realistiche e risultano poco adatte per raggiungere lo scopo. Occorre invece dimostrare la possibilità di finanziamento e la sostenibilità come criteri di valutazione economici.

### *Effetti a livello territoriale*

I progetti di sviluppo regionale saranno applicati a livello comunale o regionale. In casi eccezionali si può anche pensare a un comprensorio locale (come nel progetto pilota di Brontallo TI) o interregionale (p.es. in caso di strutture destinate alla commercializzazione). Rispetto alla nuova politica regionale (NPR), quindi, i progetti di sviluppo regionale si muoveranno piuttosto in un ambito territorialmente più ristretto. L'offerta auspicata (prodotti, prestazioni) deve dimostrare di avere ricadute positive a livello regionale.

### *Coordinamento e armonizzazione con altre misure regionali di incentivazione*

Il coordinamento e l'armonizzazione con la politica regionale e con altri provvedimenti di incentivazione a livello regionale sono garantiti mediante misure di tipo organizzativo e la possibilità, aperta ora a tutti i progetti regionali, di sostegno di un accompagnamento specializzato (coaching) (cfr. n. 2.5.2).

### *Svolgimento mediante accordi programmatici*

Le esperienze raccolte con i due progetti pilota a Brontallo TI e St. Martin VS hanno mostrato che il pacchetto di misure, gli obiettivi e le modalità devono essere discussi e concordati con i diversi partner. I progetti di sviluppo regionale, perciò, non devono essere svolti sulla base di decisioni di principio, bensì mediante accordi programmatici tra la Confederazione e il Cantone. Parallelamente alla ampia libertà che tali accordi di diritto pubblico comportano per i Cantoni, il controlling e la valutazione devono assumere un'importanza particolare. In vista del controllo sul raggiungimento degli obiettivi, occorre fissare in modo misurabile gli scopi concreti del progetto per quanto concerne l'interesse e economico e pubblico.

### *Ammontare dei contributi*

I contributi della Confederazione destinati a un progetto di sviluppo regionale sono stabiliti forfaitariamente nell'accordo programmatico. Essi presuppongono un impegno finanziario da parte del Cantone (cofinanziamento ai sensi delle disposizioni determinanti relative ai miglioramenti strutturali). Il forfait della Confederazione si ricava da un'aliquota media di contribuzione che si basa sui criteri applicabili ai provvedimenti collettivi in caso di bonifiche fondiari e si applica a tutti i provvedimenti del programma. I costi aventi diritto ai contributi andranno fissati in modo specifico per ciascun provvedimento contenuto nel programma tenendo conto delle disposizioni giuridiche proprie dei rispettivi settori interessati dai provvedimenti. In questo modo s'intende garantire un sostegno comparabile di singoli provvedimenti sia all'interno sia all'esterno di un programma.

Come illustrato qui sopra, tale principio dovrà essere realizzato modificando l'OMSt. L'ordinanza rivista dovrà entrare in vigore il prima possibile. Una buona occasione è offerta dal pacchetto degli adeguamenti delle ordinanze previsto per il 1° agosto 2006.

In relazione all'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr, nella legge sono previsti due adeguamenti. Essi sono di natura redazionale (art. 98, rimando mancante) o s'impongono dal profilo contenutistico (art. 107 cpv. 1 lett. d, crediti d'investimento collettivi).

- **Adeguamento dell'articolo 98 LAgr**, contributi per progetti di sviluppo regionale (modifica redazionale)
- **Adeguamento dell'articolo 107 LAgr**, criteri d'investimento anche per progetti di sviluppo regionale
- *Adeguamento dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali per il 1° agosto 2006*

### **2.4.2.3 Criteri di entrata nel merito di domande di aiuti individuali**

L'aumento dell'efficienza dei fattori aziendali dev'essere rafforzato all'atto della concessione di aiuti agli investimenti. I risultati contabili mostrano, infatti, che una produzione economica (impiego di lavoro e capitale per unità prodotta) è possibile in strutture aziendali diverse. Se un settore aziendale esige ingenti investimenti in edifici e/o la presenza regolare di numerose persone, sono necessarie unità maggiori per consentire una produzione economica. Simili settori aziendali sono poco adatti a essere gestiti in combinazione con un'altra attività. Se un settore aziendale, invece, è adatto a essere gestito assieme a un'altra attività, anche unità più piccole risultano

essere opportune, economiche e degne di essere sostenute finanziariamente. Per una configurazione differenziata dei criteri di entrata nel merito di domande di aiuti individuali è necessario apportare una piccola modifica all'articolo 89 capoverso 2 LAgr. Per la maggior parte dei provvedimenti è sufficiente l'articolo 89 capoverso 1 lettera a che prescrive un limite minimo di 1,0 USM. In vista di un'armonizzazione con il diritto fondiario, si prevede di norma un aumento da 1,20 a 1,25 USM. Inoltre, nell'ordinanza sui miglioramenti strutturali si prevede anche di fissare, a seconda dei provvedimenti, diversi limiti inferiori per il volume di lavoro necessario. Per esempio, per investimenti ingenti (soprattutto nuove costruzioni) in settori aziendali non adatti a essere gestiti in combinazione con un'altra attività, come l'allevamento di vacche da latte o di scrofe, si applicherà un limite di almeno 1,8 USM. Per abitazioni, edifici semplici destinati a vacche nutrici e altri edifici semplici, invece, aumentare le USM non apporta alcun miglioramento globale dell'economicità. Nel caso particolare il richiedente deve comunque provare che il provvedimento sostenuto è finanziabile e sopportabile e che l'azienda è gestita con successo.

Sostenere provvedimenti volti a diversificare l'attività nel settore agricolo e nei settori affini può essere opportuno anche in aziende con un volume di lavoro inferiore nel settore primario onde promuovere la creazione di valore aggiunto mediante attività supplementari. Per questa ragione si prevede di ammettere un volume di lavoro inferiore secondo l'articolo 89 capoverso 2 anche per quanto concerne il sostegno di provvedimenti volti a diversificare l'attività. Il valore minimo di 0,75 USM, applicabile attualmente secondo l'articolo 3a capoverso 1 OMSt, sarà mantenuto. Anche gli allentamenti previsti nella legislazione sulla pianificazione del territorio (art. 24b LPT e art. 40 OPT) migliorano la possibilità di diversificare le fonti di reddito nella propria azienda aumentando così la creazione di valore aggiunto.

I limiti inferiori differenziati in funzione dei provvedimenti consentono di sostenere in modo mirato le unità economiche. La novità consiste nel fatto che un'azienda può ricevere aiuti agli investimenti per certi provvedimenti e, se del caso, esserne esclusa per altri. Se l'azienda non rispetta il limite inferiore, nel caso di investimenti in edifici di economia rurale ha la possibilità di realizzare una soluzione sovraziendale.

- **Adeguamento dell'articolo 89 LAgr**, aliquote USM più basse anche per provvedimenti intesi a promuovere la diversificazione
- *Adeguamento dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali per il 1° gennaio 2008*

#### 2.4.2.4 Promozione degli impianti a biogas

Per promuovere impianti a biogas economici occorre, da un lato, adeguare la legge sulla pianificazione del territorio (art. 16a capoverso 1bis LPT) e, dall'altro, creare la possibilità di finanziare con crediti d'investimento impianti collettivi per la produzione di energia partendo dalla biomassa. A tal fine è necessario integrare l'articolo 107 capoverso 1 lettera b.

- **Adeguamento dell'articolo 107 LAgr**, integrazione a favore della produzione di energia dalla biomassa
- *Adeguamento dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali per il 1° gennaio 2008*

#### **2.4.2.5 Infrastrutture per colture speciali**

Affinché i gestori di aziende con colture speciali e, in particolare, i produttori di frutta e verdura, possano operare con presupposti comparabili a quelli dei loro colleghi nell'UE, la loro competitività dev'essere rafforzata grazie a miglioramenti strutturali mirati. Già oggi è possibile concedere contributi per impianti di irrigazione nelle secche vallate alpine e crediti d'investimento per l'acquisizione collettiva di attrezzature di protezione contro la grandine, la pioggia e il gelo. Si prevede di ampliare la prassi dell'UFAG per concedere aiuti agli investimenti per irrigazioni, operazione che non richiede adeguamenti giuridici. Nel caso di impianti di irrigazione combinati, saranno riconosciuti come sussidiabili i costi delle attrezzature antigelo. È necessario modificare l'ordinanza sui miglioramenti strutturali per quanto concerne l'allacciamento alla rete di distribuzione elettrica e idrica delle aziende con le colture speciali che potrà essere sostenuto mediante contributi anche nella regione di pianura. Il fabbisogno finanziario per ampliare la prassi dell'UFAG e per l'allacciamento alla rete di distribuzione elettrica e idrica delle aziende con colture speciali è stimato a 2 milioni di franchi all'anno. I mezzi finanziari ulteriormente necessari saranno stanziati mediante il trasferimento di fondi destinati finora al sostegno del mercato frutticolo (fondi per l'esportazione di concentrato di succo di frutta).

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali per il 1° gennaio 2008*

#### **2.4.2.6 Semplificazioni procedurali**

In futuro l'obbligo di pubblicazione nel Foglio ufficiale cantonale secondo gli articoli 12 e 12a LPN e 97 LAgr sarà previsto ancora solo per progetti che necessitano di un'autorizzazione o di una concessione secondo il diritto federale o cantonale. Non sono soggetti ad autorizzazione nel caso di miglioramenti strutturali, per esempio, il ripristino periodico o il rinnovo di impianti tecnici a fini agricoli, la sostituzione di una pompa o l'installazione di un telecomando in un acquedotto, lavori tecnici eccetera. Adeguando l'obbligo di pubblicazione si contribuisce a semplificare le procedure amministrative.

Una semplificazione nel controlling dei provvedimenti finanziati riguarda il rimborso in caso di alienazione con utile di aziende o parti di aziende. Un rimborso può essere reclamato soltanto se l'intera azienda o la parte di azienda sovvenzionata viene alienata con utile. È necessario, quindi, adeguare l'articolo 91 capoverso 1.

→ ***Adeguamento dell'articolo 97 LAgr, semplificazioni procedurali***

→ *Adeguamento dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali per il 1° gennaio 2008*

### **2.5 Ricerca e consulenza, promozione della coltivazione (Titolo sesto LAgr)**

#### **2.5.1 Ricerca**

##### **2.5.1.1 Situazione iniziale**

Le stazioni federali di ricerche e di esperimenti agronomici (Agroscope) sono subordinate all'Ufficio federale e svolgono un ruolo importante nella ricerca agronomica pubblica in Svizzera. Esse contribuiscono in modo essenziale all'assetto e alla valutazione della politica agricola dell'Ufficio.

Agroscope effettua ricerche orientate all'applicazione e adempie compiti esecutivi della Confederazione. Fornisce inoltre prestazioni di servizi commerciali in singoli settori.

Dal 1° gennaio 2000 Agroscope è gestita secondo i principi GEMAP (gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale, 2° cerchio). Secondo tali principi, Agroscope è autorizzata a offrire prestazioni di servizi commerciali.

Le prestazioni di servizi commerciali rappresentano prestazioni anticipate e successive ad attività principali giuridicamente fondate, le quali vengono offerte all'interno di un mercato di nicchia o del libero mercato e che possono essere fornite con utile (grado di copertura dei costi > 100%). Esse hanno un legame con il rispettivo compito legale e non presuppongono la realizzazione di un'infrastruttura supplementare<sup>102</sup>.

### **2.5.1.2 Modello proposto**

Le prestazioni di servizi commerciali di Agroscope sono attualmente disciplinate nel diritto regolamentare (ordinanza del 26 novembre 2003 concernente la ricerca agronomica, ORAgr). D'ora in poi le unità amministrative potranno fornire prestazioni di servizi commerciali soltanto se una legge le legittima a farlo. Nella nuova legge sulle finanze della Confederazione (LFC) non è previsto un disciplinamento generale delle prestazioni di tipo commerciale. Per tale motivo la materia sarà ora disciplinata nella LAgr.

→ *Adeguamento dell'articolo 115 LAgr, attività commerciali delle stazioni di ricerca*

## **2.5.2 Consulenza**

### **2.5.2.1 Situazione iniziale**

Affinché gli spazi rurali siano fiorenti, sono d'importanza cruciale le attività economiche. In questo settore esistono diversi strumenti d'incentivazione, in parte strettamente collegati tra di loro dal profilo tematico ed esecutivo. Facciamo riferimento ai progetti regionali di promozione dello smercio secondo l'articolo 12 LAgr (n. 2.1.1.2 Modello proposto), ai progetti di cui all'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr (n. 2.4.2.2) e ai programmi regionali orientati all'ecologia quali i progetti di risanamento secondo l'articolo 62a LPAc, ai programmi per lo sfruttamento sostenibile delle risorse (n. 2.2.2.4) e i concetti d'interconnessione regionale secondo l'OQE. Nell'ambito di tali provvedimenti, i Cantoni o gli enti promotori sono tenuti, in varia misura, a collaborare o a partecipare sul piano finanziario.

Per quanto riguarda gli sviluppi regionali, il margine di manovra della politica agricola è cresciuto in particolare dopo che, nel quadro della Politica agricola 2007, la legge sull'agricoltura è stata integrata con l'articolo 93 capoverso 1 lettera c. Va aumentando la necessità di coordinare i provvedimenti all'interno di una stessa regio-

<sup>102</sup> Assemblea federale, Uffici del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale, 2003: Direttive degli Uffici del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale. Esame parlamentare dei mandati di prestazione e dei preventivi globali degli uffici GEMAP.

ne. Il mandato di coordinare i provvedimenti con gli strumenti della politica regionale è già conferito nell'articolo 2 capoverso 2 LAgr e viene adempiuto di conseguenza.

Una serie di valutazioni degli strumenti esistenti e un'analisi regionale commissionata all'esterno<sup>103</sup> hanno evidenziato che le difficoltà e gli ostacoli che si incontrano sul percorso che porta dall'idea iniziale al progetto pronto all'attuazione risiedono sovente nel know-how o nelle disponibilità carenti. Spesso gli attori regionali hanno le idee ma non le disponibilità (tempo, energie) per poter far fronte all'onere legato all'istituzione di un ente promotore o per effettuare i necessari accertamenti (potenziale di mercato, business plan ecc.). L'analisi regionale ha permesso di rendersi conto dell'opportunità di sostenere un accompagnamento tecnico (detto qui di seguito anche „coaching“) nella fase d'attuazione della concezione iniziale di un progetto (accertamenti preliminari). Nel ridottissimo campo d'applicazione della promozione dello smercio o a proposito dei miglioramenti strutturali esistono già oggi possibilità in tal senso.

### **2.5.2.2 Modello proposto**

#### *Obiettivi per il sostegno di iniziative progettuali regionali*

L'obiettivo superiore è di sondare e riunire tutti i potenziali di una regione nel quadro di progetti integrati, allo scopo di promuovere la creazione di valore aggiunto nella regione e l'orientamento ecologico dell'agricoltura. Le misure d'incentivazione orientate agli effetti regionali devono essere coordinate e concertate tra di loro. I singoli progetti hanno una durata limitata. Terminato il sostegno pubblico, essi devono essere idonei a imporsi sul mercato e sapersi finanziare da soli.

#### *Sostegno dell'accompagnamento tecnico*

Grazie a un accompagnamento tecnico degli enti promotori dei progetti a livello privato, si intende rendere possibile la fornitura di un aiuto professionale per l'attuazione dei progetti in una fase precoce. L'accompagnamento tecnico è ritenuto una misura sufficiente per poter promuovere progetti globali completi (coordinati, integrali). Si rinuncia a creare negli strumenti d'incentivazione esistenti nuovi incentivi finanziari per l'attuazione di iniziative progettuali integrali.

Un'iniziativa progettuale deve essere presa sul posto (nella regione) e deve coprire le esigenze locali (progetti bottom-up). Gli autori dell'iniziativa o altre istituzioni locali devono partecipare finanziariamente fin dall'inizio.

La nuova misura d'incentivazione è legittimata soprattutto dalle seguenti riflessioni:

- per quanto riguarda le iniziative progettuali collettive di portata regionale, il sostegno dell'accompagnamento deve costituire un incentivo a procedere a un accertamento approfondito e competente (in particolare a proposito del potenziale di mercato) prima della realizzazione di progetti regionali integrati;
- mediante un accompagnamento tecnico come catalizzatore e fornitore di impulsi per iniziative progettuali regionali si intende fra l'altro esaminare quali altri

<sup>103</sup> Abklärung der Anwendungsmöglichkeiten für regionale Entwicklungsprojekte, BHP Hanser und Partner AG, Zurigo.

obiettivi (esigenze economiche ed ecologiche e aspetti sociali considerati in una regione) possano essere coinvolti nel progetto (approccio unitario);

- con questo coaching si intendono sostenere i progetti in particolare nella fase spesso difficile tra idea iniziale e progetto pronto per l'attuazione (fase degli accertamenti preliminari);
- nella fase degli accertamenti preliminari saranno approntate nel modo più professionale possibile le basi necessarie e quindi pertinenti per decidere se il progetto possa essere attuato e mediante quale o quali settori di promozione.

#### *Ammontare del sostegno e finanziamento*

Si presuppone che gli enti promotori di un'iniziativa progettuale forniscano una prestazione finanziaria propria. L'aiuto finanziario della Confederazione ammonta al 50 per cento delle spese comprovate per l'accompagnamento tecnico, ma al massimo a 20'000 franchi, ed è disciplinato mediante ordinanza del Consiglio federale. I necessari mezzi finanziari della Confederazione (al massimo 1 mio. di fr.) saranno procurati all'interno del limite di spesa destinato all'agricoltura.

#### *Coinvolgimento dei Cantoni*

I richiedenti possono presentare la loro domanda per il tramite di un servizio cantonale o anche direttamente all'Ufficio federale dell'agricoltura. Per il sostegno dell'accompagnamento tecnico non si esige un cofinanziamento da parte dei Cantoni. I servizi competenti dei Cantoni interessati dalla domanda saranno informati tempestivamente dalla Confederazione in merito a un eventuale sostegno. Gli aiuti finanziari facoltativi del Cantone possono contribuire a coprire le spese residue a carico dell'ente promotore del progetto.

#### *Requisiti formali*

Gli ostacoli amministrativi nell'ambito della presentazione di domande per il sostegno di un accompagnamento tecnico devono essere il più possibile ridotti. L'idea deve essere appoggiata da almeno un "comitato d'iniziativa" (unione informale di più persone). In uno schizzo progettuale devono essere illustrati gli obiettivi, l'offerta prevista e le aspettative circa l'effetto dell'idea, nonché la possibile forma organizzativa futura.

Quali mandatari per l'accompagnamento tecnico entrano in linea di conto gli uffici di consulenza privati, ma anche i servizi di consulenza cantonali. Gli specialisti che ricevono il mandato dovranno fungere in particolare anche da moderatori nel quadro del processo partecipativo imprescindibile per progetti comunitari.

#### *Risultati attesi dall'accompagnamento tecnico*

Al termine dell'accompagnamento tecnico si deve disporre delle basi per poter decidere in merito allo svolgimento del progetto. A tal fine sono necessari diversi accertamenti, fra gli altri nei seguenti ambiti:

- analisi contestuale: rilevare le esigenze e i potenziali di sviluppo regionale, chiarire la portata sovraregionale dell'offerta prevista (prestazioni di servizio,

prodotti), valutare il potenziale di creazione di valore aggiunto o l'effetto ecologico;

- business plan (o piano d'attuazione per i progetti ecologici): fornire spiegazioni in merito agli obiettivi del progetto, alle misure, all'ente promotore del progetto, al finanziamento, all'economicità (capacità di autofinanziamento dopo l'estinguersi dei contributi pubblici) o all'utilità ecologica;
- integrazione regionale del progetto: raffronto e concertazione degli obiettivi del progetto con gli obiettivi di sviluppo regionale superiori, parere del o dei Comuni e/o del consorzio regionale;
- ente promotore: organizzato e solido (p. es. cooperative, Comuni), presuppone forma giuridica (persona giuridica).

La decisione a favore del sostegno di un accompagnamento tecnico di un progetto non pregiudica un eventuale differimento della sua attuazione. L'abbandono del progetto dopo la fase degli accertamenti preliminari è possibile in qualsiasi momento, indipendentemente dal sostegno finanziario della Confederazione.

→ **Adeguamento dell'articolo 136 LAgr**, nuovo capoverso 3a

→ *Adeguamento dell'ordinanza della consulenza agricola per il 1° agosto 2006*

## 2.5.3 Istituto nazionale d'allevamento equino

### 2.5.3.1 Situazione iniziale

L'Istituto nazionale d'allevamento equino di Avenches è gestito dalla Confederazione. Ridimensionato e riorganizzato, dal 1° gennaio 2000 è gestito secondo i principi GEMAP (gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale, 2° cerchio). Nel quadro del mantenimento delle risorse genetiche, l'Istituto d'allevamento si occupa dell'unica razza equina svizzera, quella delle Franches Montagnes.

### 2.5.3.2 Modello proposto

Secondo i principi GEMAP, l'Istituto d'allevamento è autorizzato a offrire prestazioni di servizi commerciali. Le prestazioni di servizi commerciali rappresentano prestazioni anticipate e successive ad attività principali giuridicamente fondate, le quali vengono offerte all'interno di un mercato di nicchia o del libero mercato e che possono essere fornite con utile (grado di copertura dei costi > 100%). Esse hanno un legame con il rispettivo compito legale e non presuppongono la realizzazione di un'infrastruttura supplementare<sup>104</sup>.

D'ora in poi le unità amministrative potranno fornire prestazioni di servizi commerciali soltanto se una legge le legittima a farlo. Nella nuova legge sulle finanze della Confederazione non è previsto un disciplinamento generale delle prestazioni di tipo commerciale. Per tale motivo la materia sarà ora disciplinata nella LAgr.

→ **Adeguamento dell'art. 147 LAgr**, prestazioni commerciali dell'istituto

<sup>104</sup> Assemblea federale, Uffici del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale (2003): Direttive degli Uffici del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale. Esame parlamentare dei mandati di prestazione e dei preventivi globali degli uffici GEMAP.

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

### **2.6.1 Situazione iniziale**

In seguito al trasferimento ai pagamenti diretti dei fondi destinati a sostenere il mercato, in alcuni settori le attuali misure amministrative volte ad attuare la legge e a punire i trasgressori, segnatamente mediante la riduzione di contributi, non sono più sufficienti. Pertanto, in particolare in vista dell'abbandono regolare del contingentamento lattiero, sono necessari nuovi strumenti.

### **2.6.2 Modello proposto**

Per i casi di violazione della legge che non possono essere sanzionati con una riduzione dei contributi o con la revoca di autorizzazioni, si deve prevedere una sanzione pecuniaria. Ai fini del ripristino della situazione legale saranno istituiti nuovi strumenti esecutivi.

→ *Adeguamento degli articoli 169, 170, 172 e 173 LAgr*

## **2.7 Disposizioni finali (Titolo nono LAgr)**

### **2.7.1 Situazione iniziale**

Oggi le attività di controllo, segnatamente nei settori del diritto in materia di agricoltura, derrate alimentari e veterinaria, non sono sufficientemente coordinate tra di loro. Ne derivano doppioni e lacune nei controlli, di modo che le aziende agricole e le altre aziende interessate sono confrontate con un grande onere amministrativo e costi considerevoli.

### **2.7.2 Modello proposto**

L'attività di controllo della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni private nelle aziende interessate deve essere coordinata in modo migliore. Anche i dati necessari devono essere rilevati in modo coordinato e congiuntamente e devono essere messi a disposizione degli organi esecutivi in modo semplice ed efficiente.

→ *Adeguamento degli articoli 181 e 185 LAgr*

## **2.8 Commento all'avamprogetto di legge**

### **Articolo 12 Promozione dello smercio**

Allo scopo di sancire a livello legislativo gli elementi centrali della riforma (differenziazione e migliore coordinamento della promozione dello smercio), occorre modificare di conseguenza la LAgr. Il capoverso 1 menziona i provvedimenti presi a livello sovraregionale e pone l'accento sui provvedimenti collettivi.

Contemporaneamente si può sostituire il capoverso 2 dell'articolo vigente, in quanto a livello pratico il modello delle direttive stabilite dai rami commerciali si è rivelato essere uno strumento di gestione troppo debole per assicurare il coordinamento. Pertanto si propone di sostituirlo con un sistema d'incentivazione (nuovi cpv. 2 e 3).

Il nuovo capoverso 4 disciplina il rapporto con gli aiuti finanziari dei Cantoni. Questi ultimi non saranno più computati nel richiesto autofinanziamento dei provvedimenti. In tal modo viene precisato il ruolo sussidiario della Confederazione.

**Articolo 16<sup>bis</sup> Difesa delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche sul piano internazionale**

*Capoverso 1*

Il capoverso 1 stabilisce che la Confederazione sostiene le organizzazioni di categoria e le organizzazioni di produttori o di trasformatori nella difesa delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche svizzere sul piano internazionale.

*Capoverso 2*

Secondo il capoverso 2, la Confederazione può assumersi una parte delle spese procedurali sostenute dalle rappresentanze svizzere all'estero su domanda di organizzazioni di categoria, organizzazioni di produttori o di trasformatori allo scopo di proteggere le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche. Il sistema di cofinanziamento implica che i professionisti del ramo dovranno impegnarsi nella difesa della loro denominazione di origine o della loro indicazione geografica.

**Articolo 22<sup>bis</sup> Ripartizione del contingente doganale delle patate**

La protezione alla frontiera per la produzione di patate sarà mantenuta in misura adeguata. Il nuovo articolo 22<sup>bis</sup> costituisce la base che permette di ripartire anche il contingente doganale parziale delle patate, comprese le patate da semina, in modo più conforme ai principi della concorrenza. Per quanto riguarda la ripartizione del contingente doganale parziale dei prodotti di patate, dal 1999 a questa parte la procedura di vendita all'asta ha dato buone prove.

Il nuovo sistema di ripartizione sarà introdotto in due fasi. Per il periodo di contingentamento 2008 il contingente doganale parziale sarà attribuito per metà secondo il diritto anteriore e per metà mediante la vendita all'asta, mentre a partire dal periodo di contingentamento 2009 esso sarà venduto integralmente all'asta. Il passaggio al nuovo sistema sarà concretizzato nell'ordinanza sulle importazioni agricole e nell'ordinanza sulle patate.

Si prevede di ripartire le quote del contingente doganale secondo la procedura di licitazione. La vendita all'asta può avvenire per quote ed essere scaglionata nel tempo per tenere conto delle esigenze degli importatori. Sarà sempre possibile, dopo aver sentito le cerchie interessate, autorizzare un'importazione scaglionata nel tempo.

Prevedendo nella legge sull'agricoltura una disposizione specifica per la ripartizione del contingente doganale delle patate, è possibile introdurre mediante decisione parlamentare una normativa moderna in materia di importazione.

**Articolo 26**

In seguito alla riduzione graduale dei contributi all'esportazione, questo articolo può essere abrogato. Il Consiglio federale deciderà l'abrogazione per il 1° gennaio 2010, motivo per cui l'ottenimento di contributi all'esportazione resta possibile fino alla fine del 2009.

## **Articolo 36b Contratti di acquisto di latte**

### *Capoverso 1*

Con l'integrazione proposta, i membri di un'organizzazione di produttori potranno vendere il loro latte anche alla propria organizzazione. Senza questa integrazione, l'organizzazione di produttori potrebbe effettuare unicamente la regolazione dei quantitativi prevista nel contesto dell'articolo 36a L'Agr. In tal caso non sarebbe possibile riunire l'offerta di latte per ottenere una posizione negoziale più forte nelle trattative di vendita. L'organizzazione di produttori potrà condurre le trattative di vendita con i potenziali valorizzatori di latte al posto dei produttori di latte o delle singole comunità di produttori, a condizione che si proponga quale acquirente di latte.

La modifica permetterà inoltre ai produttori, anche dopo l'abbandono del contingentamento, di vendere il loro latte non solo a un valorizzatore regionale di latte, bensì anche a un valorizzatore locale. Ciò è importante in particolare per i fornitori di latte di caseificio. Lo stretto rapporto intercorrente tra casaro e produttore di latte potrà così essere mantenuto in modo invariato.

Unitamente all'esigenza di una durata contrattuale minima di un anno (cpv. 2), rimane così escluso il commercio di latte vero e proprio, ovvero la nascita di un mercato spot.

## **Articolo 37**

In mancanza di una misura che intervenga sulla produzione, l'obbligo sancito nell'articolo 37 di notificare preventivamente la vendita diretta non ha più alcun senso, considerato che l'obbligo di notifica è contenuto nell'articolo 43. L'articolo 37 può quindi essere abrogato, come la sezione 3 di cui è l'unica disposizione.

## **Articolo 44 Assicurazione della qualità**

Le disposizioni degli articoli 10 e 11 concernenti la qualità si rivelano generalmente sufficienti per il settore del latte. Nel contesto dell'attuale revisione totale del diritto in materia di derrate alimentari, inoltre, le disposizioni sull'igiene riguardanti il latte e i latticini saranno ora fondate sulla legge sulle derrate alimentari. La base legale per l'obbligo d'autorizzazione è costituita dall'articolo 17a della legge sulle derrate alimentari. Di conseguenza, per il latte non è più necessaria una disposizione apposita che disciplini l'assicurazione della qualità sotto forma di un obbligo d'autorizzazione per le aziende di trasformazione del latte. L'articolo 44 può quindi essere abrogato.

## **Articolo 51<sup>bis</sup> Valorizzazione della lana di pecora**

Dato che si prevede di sopprimere la misura, questo articolo può senz'altro essere abrogato. Il Consiglio federale ne deciderà l'abrogazione per il 1° gennaio 2010.

## **Articolo 54 Zucchero**

### *Capoverso 1*

Il passaggio dal mandato di prestazioni stipulato con lo zuccherificio al sostegno diretto della produzione presuppone una modifica del testo di legge. Nel capoverso 1 sarà sancito unicamente il principio di un possibile sostegno di una produzione adeguata di zucchero, analogamente alle altre colture campicole. L'attuale obbligo per lo zuccherificio di convenire con i coltivatori i quantitativi di barbabietole da zucchero e le condizioni di prezzo e di ritiro dovrà essere attuato sulla base del diritto privato.

### *Capoverso 2*

Grazie al capoverso 2, la Confederazione potrà ancora consultare il conto annuale degli zuccherifici. Non essendovi concorrenza nella trasformazione delle barbabietole da zucchero e visto il considerevole flusso di fondi della Confederazione in questo settore, tale misura continua ad essere giustificata. Si tratta di poter verificare se gli zuccherifici lavorano in modo economico e se ritirano le barbabietole da zucchero dai produttori a un prezzo corretto.

L'entrata in vigore della modifica è prevista per il 1° gennaio 2009.

### **Articolo 56 *Semi oleosi e leguminose a granelli***

I mezzi destinati al sostegno del mercato devono giungere nel modo più diretto ai produttori senza che si interpongano livelli successivi di trasformazione o commerciali. Ai fini dell'attuazione coerente di tale principio, occorre stralciare dall'articolo la possibilità di versare contributi federali per la trasformazione di semi oleosi. L'entrata in vigore della modifica è prevista per il 1° luglio 2009.

### **Articolo 57 *Patate***

Per le qualità di patate da semina, da tavola e destinate alla trasformazione conformi al mercato, la protezione alla frontiera rimane invariata. I ricavi relativi alla valorizzazione di patate non commerciabili nel settore dei foraggi soggiacciono alla riduzione dei prezzi soglia per i foraggi. Si dovrà tener maggiormente conto dei segnali provenienti dal mercato tanto più che, per evitare eccedenze e proseguire l'adeguamento strutturale, il sostegno del mercato, generalmente in diminuzione, richiede una riduzione del sostegno anche nella coltivazione di patate. La valorizzazione di patate da semina, da tavola e destinate alla trasformazione di qualità inferiore, finora promossa dalla Confederazione mediante contributi, sarà soppressa. L'articolo 57 può pertanto essere abrogato. L'entrata in vigore dell'abrogazione è prevista per 1° luglio 2009.

### **Articolo 63 *Designazione e classificazione***

#### *Capoverso 1*

Il capoverso 1 incarica il Consiglio federale di definire un quadro preciso per i vini DOC, VIGT e VDT. A tal fine, esso deve stabilire esigenze minime quali il tenore naturale in zucchero, la resa per unità di superficie, la scelta dei vitigni e criteri di delimitazione geografica per i vini DOC e VIGT.

#### *Capoverso 2*

Secondo il capoverso 2, il Consiglio federale può delegare ai Cantoni un certo numero di compiti e di attribuzioni. Ciò riguarda in primo luogo il disciplinamento delle DOC, la cui definizione individuale resterà di competenza dei Cantoni, ma può anche interessare i VIGT con diciture tradizionali. Si tratta di evitare qualsiasi confusione possibile a livello del consumatore e di vietare l'utilizzo di una stessa designazione geografica per due vini di gerarchia diversa. Spetterà al Consiglio federale stabilire i principi in materia di delega. Il disciplinamento dell'utilizzo di taluni termini e dell'etichettatura è fondamentale in un simile sistema gerarchico e in funzione dei nostri impegni internazionali.

### *Capoverso 3*

Il capoverso 3 offre al Consiglio federale la possibilità di legiferare in materia e di prevedere definizioni per le diciture tradizionali come “gran cru”, “cru”, “mise au domaine” e così via o per termini quali “viticoltore cantiniere”, “proprietario cantiniere” o “negoziante di vino”. Simili definizioni sono necessarie nel quadro dei nostri impegni internazionali.

### *Capoverso 4*

Il capoverso 4 prescrive la determinazione di regole per il declassamento dei diversi vini. Si tratta di precisare l'utilizzazione delle uve che non soddisfano le esigenze poste alle designazioni DOC e VIGT e di stabilire, se del caso, limiti di tolleranza.

### *Capoverso 5*

Il capoverso 5 precisa che gli articoli 16 capoversi 6, 6<sup>bis</sup> e 7 nonché 16<sup>bis</sup> si applicano per analogia.

## **Articolo 64 Controlli**

### *Capoverso 1*

Secondo il capoverso 1, chi produce, incantina o commercia vini è tenuto, da un lato, a notificare l'incantinamento e la vinificazione e, dall'altro, a gestire un registro di cantina in cui figurino tutti gli spostamenti e tutte le transazioni di cantina. Esso precisa che il controllo serve a proteggere le denominazioni e le designazioni definite.

### *Capoverso 2*

Il capoverso 2 stabilisce che il Consiglio federale può prevedere deroghe a condizione che il controllo generale non ne sia pregiudicato. In particolare, le aziende che si limitano a commerciare vini in bottiglia senza svolgere attività d'importazione o d'esportazione dovrebbero essere esonerate dal controllo, dal momento che i vini in questione sono già stati controllati in una fase precedente.

### *Capoverso 3*

Il Consiglio federale è incaricato di definire gli oneri cui soggiacciono la produzione, l'incantinamento e il commercio di vini. Si tratta di riprendere gli elementi elencati nel vigente articolo 68 dell'ordinanza sul vino, tra cui l'iscrizione nel registro di commercio, l'obbligo di annunciare l'inizio della propria attività commerciale e l'obbligo di allestire ogni anno un inventario. Quest'ultimo permette di calcolare il consumo di vino e rappresenta un elemento decisionale importante per la politica vitivinicola. Il Consiglio federale emana pure tutte le disposizioni relative al controllo, quali le esigenze minime per il registro di cantina.

### *Capoverso 4*

Il capoverso 4 precisa che il Consiglio federale designa un organo di controllo e ne stabilisce i compiti. Esso è pure chiamato a disciplinarne il finanziamento.

### *Capoverso 5*

Questo capoverso permette al Consiglio federale di prevedere l'introduzione di un marchio visivo di commercializzazione e di disciplinarne il finanziamento. Un simile

marchio, facilmente percepibile, consentirebbe di semplificare i controlli, ma anche di arginare il mercato grigio. L'introduzione di un marchio di commercializzazione presuppone tuttavia l'approvazione di una solida maggioranza degli attori interessati.

### **Articolo 73 Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo**

La base legale per l'attuazione di un contributo UBGFG unitario per tutti gli animali da reddito che consumano foraggio grezzo è già contenuta nell'articolo 73 vigente. In seguito alla forte riduzione del sostegno del mercato nel settore del latte, non è più necessaria la possibilità di decurtare i contributi versati alle aziende che producono latte, in funzione del latte commercializzato e tenendo conto dei mezzi finanziari impiegati per il sostegno del mercato lattiero. Pertanto si propone di abrogare l'articolo 73 capoverso 5 lettera d. L'entrata in vigore dell'abrogazione è prevista per 1° gennaio 2009.

### **Articolo 77a**

Questo nuovo articolo si prefigge di promuovere miglioramenti nell'impiego sostenibile delle risorse, che vadano oltre le esigenze e le possibilità esistenti (prova che le esigenze ecologiche sono rispettate PER, pagamenti diretti ecologici). Vengono sostenuti progetti regionali e settoriali che introducono innovazioni tecniche, organizzative o strutturali corrispondenti. Ai fini della valutazione dell'adeguatezza delle misure previste, l'UFAG sente l'UFAFP analogamente a quanto avviene per i progetti secondo l'articolo 62a LPAC.

Visto che le questioni ecologiche non si fermano ai confini comunali o cantonali e che in parte sono strettamente legate alla fabbricazione di un determinato prodotto agricolo, l'ente promotore di un progetto può essere privato, pubblico o misto.

L'ente promotore deve coordinare le misure necessarie nella regione o nel settore. A tal fine si basa sulle pianificazioni esistenti (cartina di protezione delle acque sotterranee, cartina di protezione contro l'erosione, direttive d'interconnessione, piani di misure contro l'inquinamento atmosferico ecc.).

Vengono sostenute le misure la cui introduzione richiede un sostegno finanziario. Per le misure sensate che necessitano di un sostegno finanziario permanente, il finanziamento deve essere procurato al di fuori del programma d'impiego sostenibile delle risorse.

L'importo dei contributi è stabilito in funzione dell'efficacia del progetto a tre livelli:

- efficacia ecologica; ad esempio la riduzione delle sostanze emesse o la biodiversità,
- efficienza; rapporto tra le sostanze e l'energia impiegate e la quantità di prodotti agricoli realizzati,
- efficacia agronomica; ad esempio erosione del suolo o agrobiodiversità.

I terzi interessati (Cantoni, Comuni, organizzazioni private o anche gli agricoltori) devono partecipare al progetto in ragione di almeno il 20 per cento dei costi computabili. I programmi regionali esistenti mostrano che la compartecipazione finanziaria favorisce un impiego più efficiente dei mezzi.

I contributi o le indennità che la Confederazione concede per le medesime misure sulla stessa superficie secondo una base legale diversa vengono dedotti dai costi computabili. Per un progetto regionale o settoriale è senz'altro opportuno o addirittura necessario che le aziende partecipino ad esempio a un'interconnessione ecologica o a un progetto secondo l'articolo 62a LPAC. In tal caso si evita che queste misure vengano indennizzate due volte.

### **Articolo 78 Principio**

*Capoverso 2*

Introdotta nel quadro della PA 2002, la possibilità di concedere, per un periodo massimo di dieci anni, aiuti per la conduzione aziendale in seguito a difficoltà finanziarie dovute al mutamento delle condizioni quadro economiche o di politica agricola viene ora trasferita nel diritto permanente. Grazie a questa misura sarà possibile contrastare il prevedibile peggioramento delle condizioni quadro economiche provocato dall'Accordo OMC.

### **Articolo 79 Concessione di aiuti per la conduzione aziendale**

*Capoverso 1<sup>bis</sup>*

La possibilità di trasformare in un aiuto per la conduzione aziendale le pretese di rimborso di crediti d'investimento e di contributi emerse in seguito alla cessazione dell'attività non ostacola né ritarda inutilmente i cambiamenti strutturali.

### **Articolo 80**

*Capoverso 1*

Le condizioni elencate devono essere adempiute per poter ottenere i mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale di cui all'articolo 79 capoverso 1, ma non per i mutui secondo il capoverso 1<sup>bis</sup>.

### **Articolo 82 Rimborso in caso di alienazione con utile**

La riscossione degli interessi calcolati retroattivamente è dispendiosa dal profilo amministrativo e può ostacolare la cessazione d'esercizio anticipata. La modifica prevista agevola l'abbandono dell'agricoltura, facilita l'esecuzione e corrisponde per analogia alla modifica dell'articolo 91 capoverso 1 lettera b (rimborso in caso di alienazione con utile).

### **Articolo 88 Condizioni per provvedimenti collettivi di ampia portata**

Il testo di legge in vigore si riferisce esclusivamente a provvedimenti collettivi di ampia portata. Per questo motivo il titolo è modificato di conseguenza.

### **Articolo 89 Condizioni per provvedimenti individuali**

*Capoverso 2*

Anche in regioni senza una minaccia diretta per la gestione e l'insediamento, il Consiglio federale deve poter fissare un volume di lavoro inferiore proveniente dall'attività prettamente agricola per i provvedimenti intesi a diversificare l'attività nel settore agricolo e nei settori affini. Il valore minimo di 0,75 USM applicabile secondo l'articolo 3a capoverso 1 OMSt, tuttavia, non verrà abbassato nemmeno in futuro.

Per i provvedimenti di cui alla lettera a, la soppressione della limitazione alle aziende nella regione di montagna e in quella collinare non ha praticamente alcuna ripercussione: nella regione di pianura, infatti, effettivi problemi d'insediamento o di terreni incolti sono difficilmente motivabili. La formulazione aperta di questo capoverso, invece, consente un coordinamento efficace con le disposizioni della legislazione in materia di pianificazione del territorio.

### **Articolo 91 Rimborso in caso di alienazione con utile**

#### *Capoverso 1*

È necessario rimborsare gli aiuti agli investimenti se l'intera azienda o la parte di azienda che ha beneficiato di un sostegno finanziario è alienata con utile. Se l'alienazione riguarda soltanto la parte di azienda che non è stata sostenuta con aiuti agli investimenti, non vi è alcuna ripercussione sugli aiuti agli investimenti fintanto che non si è in presenza di una modifica della destinazione o di un frazionamento secondo l'articolo 102 LAgr.

La soppressione degli interessi dovuti sul mutuo, calcolati retroattivamente, facilita la cessazione anticipata dell'attività agricola. La riscossione degli interessi retroattivi, inoltre, risulta piuttosto onerosa dal punto di vista amministrativo.

### **Articolo 97 Approvazione dei progetti**

#### *Capoverso 3*

La pubblicazione, con la possibilità di fare opposizione da parte delle organizzazioni legittimate a ricorrere a livello nazionale, deve avvenire soltanto nel caso di edifici e impianti soggetti all'obbligo di autorizzazione o di concessione.

#### *Capoverso 4*

Il capoverso 4 contiene una precisazione circa i progetti soggetti ad oneri.

Nell'ambito del secondo messaggio concernente la NPC (modifiche di legge), nel titolo quinto della LAgr si propone di introdurre un nuovo articolo 97a che funge da base per i futuri accordi di programma. L'articolo è qui citato, per ragioni di completezza e di trasparenza, assieme ad altre revisioni di legge. Nel frattempo la consultazione sulla NPC si è conclusa.

#### **Art. 97a**      **Accordo di programma**

<sup>1</sup> *La Confederazione può accordare contributi ai Cantoni nell'ambito di accordi di programma.*

<sup>2</sup> *I servizi federali interessati stabiliscono definitivamente i loro oneri e le loro condizioni negli accordi di programma.*

<sup>3</sup> *La procedura per la presentazione di progetti sostenuti con contributi di accordi di programma è retta dal diritto cantonale.*

Mentre per i progetti individuali (sostenuti a titolo forfettario o in percentuale) si continuano ad applicare le condizioni attuali di cui all'articolo 97, per i progetti con accordi di programma è ora determinante l'articolo 97a. Già oggi i Cantoni sono responsabili dell'approvazione dei progetti. Nel settore della protezione della natura e del paesaggio, essi si attendono anzitutto un margine di manovra più ampio per quanto riguarda gli oneri e le condizioni della Confederazione e una maggiore sicurezza nella distribuzione delle risorse finanziarie ai progetti. Negli accordi di pro-

gramma ciò sarà possibile se la Confederazione si limiterà a requisiti (strategici) generali (p. es. determinazione di priorità nel settore natura e paesaggio, ma senza prescrizioni dettagliate) e li integrerà per tempo nel processo di negoziazione con il Cantone. Salvo che per fattispecie evidentemente non rilevabili, gli oneri e le condizioni saranno stabiliti definitivamente ad accordo di programma concluso. Contemporaneamente saranno stabilite le modalità di pagamento e le relative condizioni. Delegando la competenza generale al Cantone, la procedura di quest'ultimo sarà determinante. In questo contesto il diritto di ricorso va concesso alle organizzazioni riconosciute a livello federale.

Attuazione a livello di ordinanza: venendo a mancare i supplementi concessi in base alla capacità finanziaria, con l'applicazione della NPC occorre ridefinire sia la prestazione richiesta al Cantone sia le aliquote di contributo per i diversi provvedimenti. Mentre nell'articolo 93 capoverso 3 è richiesto un contributo adeguato del Cantone, l'articolo 95 fissa le aliquote massime di contributo. All'interno dell'attuale margine di aliquota di contributo stabilito nell'OMSt o nell'OIMSC si prevede di scegliere il limite superiore per i provvedimenti collettivi e il limite inferiore per quelli individuali.

### **Articolo 98 Stanziamento dei mezzi finanziari**

In relazione alla decisione del Parlamento concernente l'inserimento dell'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr, nell'articolo 98 non è stata segnalata questa nuova possibilità di sovvenzionamento. Con il rimando all'articolo 93 capoverso 1 sono coperti tutti i settori passibili di ricevere contributi (bonifiche fondiari, edilizia agricola, progetti di sviluppo regionale). Non è più necessario menzionare gli articoli 95 e 96.

### **Articolo 107 Crediti d'investimento per provvedimenti collettivi**

#### *Capoverso 1 lettere b e d*

Dal 1° gennaio 2004 le singole aziende possono chiedere il sovvenzionamento di impianti per la produzione di energia proveniente da biomassa secondo l'articolo 106 capoverso 1 lettera c LAgr come provvedimento di diversificazione dell'attività. Per poter gestire in modo economico questi impianti occorre una quantità sufficiente di biomassa di provenienza agricola ed eventuali cosubstrati. In molti casi, perciò, è opportuno che più aziende realizzino e gestiscano collettivamente un impianto. Anche gli investimenti per uno sfruttamento economico del calore di processo in esubero hanno diritto a essere sovvenzionati.

Secondo i fondamenti giuridici attuali, per tutti i provvedimenti collettivi per cui vengono versati contributi possono essere concessi anche crediti d'investimento. Inserendo la lettera d s'intende equiparare i progetti secondo l'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr agli altri provvedimenti collettivi. L'adeguamento si rivela necessario in particolare affinché anche per progetti di sviluppo regionale si possano erogare crediti di costruzione secondo il capoverso 2.

### **Articolo 115 Compiti delle stazioni di ricerche e di esperimenti**

#### *Capoverso 2 lettere a e b*

Visto che le unità amministrative possono offrire prestazioni commerciali solo se sono autorizzate a farlo a norma di legge, occorre istituire le basi necessarie a livello legislativo. Attualmente le prestazioni commerciali delle stazioni di ricerca sono di-

sciplinate in sede di ordinanza<sup>105</sup>. La normativa è stata semplificata e inserita nella legge.

### **Articolo 136 Obiettivi e compiti della consulenza**

#### **Capoverso 3a**

Con questo nuovo capoverso si istituisce la base legale per consentire alla Confederazione di sostenere attività di consulenza specialistica nell'ambito di accertamenti preliminari relativi a iniziative progettuali regionali integrate.

Nel quadro del secondo messaggio concernente la NPC (modifiche di legge), nel titolo sesto della LAgr (Capitolo 2: Consulenza) è già prevista una modifica dell'articolo 136 (Obiettivi e compiti della consulenza). Gli articoli 137 (Organizzazione della consulenza) e 138 (Aiuti finanziari per la consulenza) di questo capitolo sono abrogati. La modifica dell'articolo 136 è qui menzionata solo per ragioni di completezza e di trasparenza (*tenore secondo l'avamprogetto per la consultazione NPC, senza il nuovo cpv. 3a*). Nel frattempo la consultazione sulla NPC si è conclusa.

#### **Art. 136 Obiettivi e compiti della consulenza**

<sup>1</sup> *La consulenza informa le persone attive nell'agricoltura, nell'economia domestica rurale, nelle organizzazioni agricole o nell'ambito dello sviluppo delle aree rurali e promuove il loro perfezionamento professionale.*

<sup>2</sup> *I Cantoni garantiscono la consulenza a livello cantonale.*

<sup>3</sup> *Nei limiti dei crediti stanziati, la Confederazione accorda aiuti finanziari a organizzazioni o istituzioni sovraregionali o d'importanza nazionale che operano in settori specializzati e a centri di consulenza d'importanza nazionale per le prestazioni fornite nell'ambito della consulenza.*

<sup>4</sup> *Sono sostenute le attività di consulenza che promuovono lo scambio di informazioni, di esperienze e di conoscenze tra ricerca e prassi, tra le aziende agricole e le persone di cui al capoverso 1. Il Consiglio federale stabilisce nei dettagli i settori di attività e le categorie di prestazioni.*

<sup>5</sup> *Il Consiglio federale disciplina i requisiti che le organizzazioni, le istituzioni e i centri di consulenza devono soddisfare.*

### **Articolo 147 Istituto d'allevamento equino**

#### **Capoverso 3 lettere a e b**

Visto che le unità amministrative possono fornire prestazioni commerciali soltanto se sono autorizzate a farlo a norma di legge, occorre istituire le basi necessarie a livello legislativo.

<sup>105</sup> Ordinanza del 26 novembre 2003 concernente la ricerca agronomica, ORAgr

## **Articolo 169 Misure amministrative generali**

### *Capoverso 1 lettera h*

La lettera h viene soprattutto adeguata dal profilo redazionale e formulata in modo più chiaro. La nozione di multa disciplinare è sostituita in quanto normalmente viene usata per punire violazioni di lieve entità. Sostituendola con „sanzione“, analogamente alla legge sui cartelli, si intende segnalare in modo chiaro che le sanzioni amministrative previste possono andare oltre l'entità delle multe disciplinari e quindi possono anche comportare importi molto elevati.

### *Capoverso 1 lettera i*

La lettera i si riferisce in special modo ai casi di violazione degli obblighi di notifica e di registrazione in cui non è possibile ridurre i contributi.

### *Capoverso 1 lettera j*

Con la lettera j si intende dotare l'Ufficio federale di uno strumento che gli permetta di garantire che l'abbandono del contingentamento lattiero avvenga in modo ordinato e salvaguardando i principi della concorrenza. Eventuali infrazioni agli obblighi di registrazione, controllo e inflizione di sanzioni da parte delle organizzazioni, alle esigenze e agli oneri legali applicabili in caso di abbandono anticipato nonché all'obbligo contrattuale possono da un lato procurare considerevoli arricchimenti illeciti agli autori di tali infrazioni e dall'altro perturbare il mercato lattiero. Accanto a quelle minori, vi saranno sicuramente anche organizzazioni che gestiranno quantitativi globali di latte attorno ai 500 milioni di chilogrammi. Se in una simile organizzazione la gestione dei quantitativi non è conforme ai requisiti della legge, i quantitativi da gestire possono superare rapidamente il volume fissato. Per tale motivo gli strumenti a disposizione devono avere un influsso adeguato.

### *Capoverso 2*

Per separarle dalle misure prevalentemente repressive del capoverso 1, le misure esecutive destinate a ripristinare la situazione di diritto sono fatte oggetto di un capoverso a parte.

### *Lettera a*

L'introduzione della lettera a ha lo scopo di mettere a disposizione delle autorità competenti una misura adeguata per ristabilire la situazione di diritto in caso di utilizzazione illecita di una designazione protetta o di un prodotto oppure per poter far cessare l'immissione in commercio illecita di un prodotto. In virtù dell'articolo 21 capoverso 2 dell'ordinanza DOP/IGP (RS 910.12), gli organi cantonali di controllo delle derrate alimentari (chimici cantonali) eseguono la sezione 3 di tale ordinanza (impiego della menzione DOP o IGP, estensione della protezione, prodotti che non adempiono il capitolato d'oneri) secondo la legislazione sulle derrate alimentari. A tal fine, i chimici cantonali pronunciano contestazioni (misure amministrative) in virtù dell'articolo 27 della legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr; RS 817.0). Se non si tratta di derrate alimentari (legno, fieno o oli essenziali, ad esempio), le autorità incaricate dell'esecuzione applicano la legislazione sull'agricoltura (art. 21 cpv. 1 dell'ordinanza DOP/IGP). La stessa cosa vale per l'ordinanza sull'agricoltura biologica (RS 910.18) o qualsiasi altra ordinanza basata sull'articolo 14 LAgr. Grazie alla modifica di questa disposizione, sarà ora possibile adottare misure comparabili a quelle previste dalla legislazione sulle derrate alimentari. Nell'ambito dei mezzi di produzione, la legislazione sull'agricoltura contiene pure numerose restrizioni dell'utilizzazione e dell'immissione in commercio. In caso di violazione di tali disposizioni, le autorità incaricate dell'esecuzione devono

poter intervenire rapidamente e prendere le misure amministrative necessarie per ripristinare la situazione di diritto.

#### *Lettera b*

La lettera b ha lo scopo di permettere alle autorità esecutive, indipendentemente da un perseguimento penale o della punibilità, di far eliminare tempestivamente i prodotti suscettibili di implicare un pericolo, per esempio nell'ambito dei mezzi di produzione, pur salvaguardando il principio di proporzionalità. Si tratta ad esempio di prodotti deperibili vietati o di materiale di moltiplicazione illecito la cui cura, dal momento del sequestro alla decisione di confisca pronunciata dal giudice penale, può risultare eccessivamente dispendiosa e costosa.

### **Articolo 170 Riduzione e diniego di contributi**

#### *Capoverso 3*

Nel quadro dei compiti esecutivi attribuiti ai Cantoni rientra in linea di principio anche l'impostazione differenziata della riduzione e del diniego di contributi qualora le condizioni non fossero adempiute o lo fossero solo in parte. In particolare a proposito dei pagamenti diretti si è tuttavia constatato che l'auspicata armonizzazione con la direttiva sinora adottata dai Cantoni (in collaborazione con l'UFAG) non è stata raggiunta nella misura desiderata. Ciò è fra l'altro riconducibile al fatto che la direttiva vigente corrisponde a una cosiddetta ordinanza amministrativa, che vincola le autorità incaricate dell'esecuzione ma non le istanze giudiziarie successive. Per tale motivo il Consiglio federale deve essere autorizzato a emanare mediante ordinanza le necessarie disposizioni; in tal ambito l'attenzione andrà rivolta soprattutto, come detto, ai pagamenti diretti.

### **Articolo 172 Delitti**

In virtù del diritto in materia di agricoltura, soltanto l'organo di controllo designato dal Consiglio federale secondo l'articolo 64 capoverso 4 può consultare la contabilità di cantina delle aziende vinicole e può quindi giungere a conoscenza di un'eventuale designazione o classificazione illecita secondo l'articolo 63. A causa dell'impossibilità di consultare documenti di produzione e commercializzazione, una persona danneggiata da un'eventuale violazione delle disposizioni in materia di designazione o classificazione (il consumatore e/o un altro produttore) non ne viene invece quasi mai a conoscenza. Al fine di poter perseguire chiunque usi una denominazione illecita, e quindi non solo chi agisce per mestiere, è pertanto opportuno estendere il diritto di querela all'organo di controllo incaricato dal Consiglio federale secondo l'articolo 64 capoverso 4. Nel settore del vino non appare necessario stabilire un'analogia con le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette secondo l'articolo 16, nonché con gli altri diritti di proprietà intellettuale (diritto dei brevetti, del design, della protezione dei marchi e d'autore), per i quali la protezione da parte del diritto penale prende la forma di diritto di querela. Il capoverso 1 è peraltro fatto oggetto di un adeguamento dal profilo redazionale.

Conformemente agli sforzi di revisione attualmente profusi nell'ambito dei diritti di proprietà intellettuale per combattere le falsificazioni, nel capoverso 2 la pena per chi agisce per mestiere viene adeguata alle disposizioni proposte in questo settore e quindi innalzata a un massimo di cinque anni di detenzione e alla multa sino a 600'000 franchi.

### **Articolo 173 Contravvenzioni**

#### *Capoverso 1 lettera i*

Dal 1° gennaio 2004 il Consiglio federale può anche emanare, in virtù dell'articolo 159a, prescrizioni sull'utilizzazione di mezzi di produzione. Attualmente manca per contro la base legale che permetta di adottare misure penali nei confronti di chi non si attiene a tali prescrizioni. Grazie alla nuova formulazione dell'articolo 173 capoverso 1 lettera i, questa lacuna è ora colmata.

### **Articolo 179 Alta vigilanza della Confederazione**

Si tratta di un adeguamento del testo francese al senso del testo tedesco. Il testo francese deve inoltre precisare che i contributi non devono essere ridotti o negati soltanto se un Cantone non esegue affatto la legge, bensì anche se la esegue in modo incompleto o scorretto.

### **Articolo 181 Controllo**

Visto che non è stato deciso, neanche nell'ambito della riforma amministrativa, in quale misura avrà luogo il coordinamento, il campo d'applicazione del capoverso 1<sup>bis</sup> è formulato in modo aperto e non si menzionano singole leggi. Attualmente sembra essere privilegiata la legislazione in materia di agricoltura, derrate alimentari e veterinaria.

Gli oneri inerenti a tali leggi sono avviati ed eseguiti sotto l'egida di diversi uffici della Confederazione e dei Cantoni. A ciò si aggiunge il fatto che le prestazioni supplementari nel settore dei *label* sono offerte ed eseguite da privati. Queste diverse attività di controllo comportano per le aziende contadine e altre aziende piccole e medie non solo un importante dispendio amministrativo, bensì anche lacune nel controllo. Siffatte lacune risultano dalla prassi parzialmente molto differente delle autorità esecutive cantonali. Per tale motivo il Consiglio federale deve avere la possibilità di uniformare mediante prescrizioni le attività di controllo di tutti gli organi esecutivi e di concertarle tra di loro, come già sollecitato da diverse parti. Tenendo conto del principio dell'autocontrollo, i controlli devono fra l'altro essere impostati in modo tale da essere adeguati ai rischi, indipendenti e pertinenti e devono adempiere i parametri internazionali.

### **Articolo 185 Dati per l'esecuzione**

#### *Capoversi 5 e 6*

Per soddisfare le esigenze dell'amministrazione agricola sono nati alcuni sistemi d'informazione, che diversi organi esecutivi hanno istituito per i propri scopi. Con questa nuova disposizione si intende dare alla Confederazione la possibilità di riunire tali sistemi differenti in una banca di dati agricoli centralizzata, in cui ogni partner esecutivo inserisce direttamente i propri dati e li tiene aggiornati. Mediante una procedura di richiamo, gli organi esecutivi avranno accesso ai dati di cui hanno bisogno. In singoli casi potranno essere assegnati diritti supplementari, ad esempio per l'utilizzazione scientifica dei dati o in relazione a programmi privati in materia di *label*.

Da diversi anni questi dati sono oggetto anche di analisi statistiche. Ciò ha determinato, a tutti i livelli, un efficace risparmio nel rilevamento e nell'elaborazione delle informazioni di base. Per l'ulteriore sviluppo della politica agricola e per l'esecuzione della legislazione è indispensabile un sistema statistico coerente e adeguato.

Anche il rilevamento e il trattamento di dati concernenti procedimenti e sanzioni amministrativi e penali nella banca di dati agricoli e la loro trasmissione mediante procedura di richiamo agli organi esecutivi competenti devono essere possibili qualora ciò fosse necessario per l'adempimento dei compiti di controllo e d'inchiesta dell'organo competente. La necessaria base legale formale è oggetto del capoverso 6.

Allo scopo di tutelare la sicurezza dei dati secondo la legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), il Consiglio federale disciplinerà dettagliatamente in sede di ordinanza, fra le altre cose, la responsabilità per la protezione dei dati, il rilevamento, la registrazione, la trasmissione e l'utilizzazione dei dati, nonché i diritti di accesso.

### **Articolo 187c Disposizioni transitorie della modifica del ...**

#### *Capoverso 1*

*Il presente capoverso disciplina la vinificazione e la commercializzazione dei vini dell'annata 2007 e anteriori.*

#### *Capoverso 2*

Si prevede di scindere in due fasi la procedura di vendita all'asta per la ripartizione del contingente doganale parziale di patate. Per le importazioni nel 2008, la metà del contingente doganale parziale sarà ripartita secondo il diritto anteriore (prestazione all'interno del Paese), mentre l'altra metà sarà battuta all'asta. In tal modo sarà ancora possibile computare agli importatori la loro prestazione all'interno del Paese dichiarata per il periodo dal luglio 2006 al giugno 2007.

#### *Capoverso 3*

Questa disposizione transitoria è necessaria affinché l'indennità forfettaria per la trasformazione del raccolto di barbabietole da zucchero 2008 possa essere versata anche dopo l'entrata in vigore (il 1° gennaio 2009) del nuovo disciplinamento del mercato. In seguito al proposto cambiamento di sistema verso il calcolo del sostegno in funzione della superficie, dal 2009 in poi il pagamento dei contributi dovrà avvenire nell'anno di coltivazione. Di conseguenza, nel 2009 dovranno essere versati i contributi federali per i raccolti di barbabietole 2008 e 2009.

### **Articolo 188**

#### *Capoverso 3*

L'articolo 188 della legge sull'agricoltura limita a un periodo di 10 anni l'applicabilità delle misure di sostegno del mercato nel settore lattiero (art. 38-42). Gli articoli corrispondenti sono stati posti in vigore il 1° maggio 1999 poiché le misure di sostegno del prezzo del latte erano orientate all'anno lattiero. Di conseguenza, la durata di validità di tali articoli terminerà il 30 aprile 2009.

Il modello proposto per il disciplinamento del mercato dopo il 2009 non si orienta invece all'anno lattiero, bensì all'anno civile. Infatti, tanto il supplemento per foraggiamento senza insilati (art. 39) quanto tutti gli aiuti (art. 40 e 41) e la normativa speciale applicata all'importazione di burro (art. 42) saranno soppressi già il 1° gennaio 2009. L'unica eccezione a questo riguardo è costituita dal supplemento per il latte trasformato in formaggio. Nel capitolo „Trasferimento del sostegno del mercato verso i pagamenti diretti“ è stato spiegato perché si intende mantenere questo supple-

mento in misura ridotta. Si espongono qui di seguito, succintamente, i motivi che hanno portato a tale decisione:

- il diverso effetto della protezione alla frontiera tra la cosiddetta „linea gialla“ e „linea bianca“ nel settore lattiero risulta così ammortizzato;
- una soppressione completa potrebbe anche provocare una rottura strutturale anziché l'auspicato sviluppo strutturale, vale a dire una diminuzione temporaneamente eccessiva della produzione lattiera, il che sarebbe indesiderato dal profilo economico e sociale;
- rispetto ad altri rami della produzione agricola (p. es. carne o verdura), che dispongono di una buona protezione alla frontiera, l'industria casearia liberalizzata sarebbe svantaggiata.

Il tenore dell'articolo 38 deve quindi rimanere invariato. Poiché si tratta di una disposizione potestativa, il Consiglio federale mantiene la competenza di determinare l'importo del supplemento. Un'ulteriore limitazione temporale non è necessaria. Il Consiglio federale può sopprimere il supplemento anche senza un'ulteriore revisione della legge.

Anche in futuro il supplemento potrà essere pagato ai produttori solo indirettamente, attraverso i valorizzatori di latte. Un versamento diretto continua ad essere impossibile per motivi tecnico-amministrativi; la ricostruzione dell'iter del latte trasformato dall'acquisto da parte del valorizzatore all'azienda del singolo produttore non può praticamente essere garantita perché spesso proprio i grandi valorizzatori di latte non acquistano il latte direttamente dai produttori. L'effetto di sostegno è inoltre ottenuto indipendentemente dal fatto che il supplemento venga a incidere sulla formazione dei prezzi a livello del produttore o del valorizzatore.

Per i motivi indicati è necessario adeguare l'articolo 188 capoverso 3 in modo tale che l'applicabilità degli articoli 39-42 sia limitata esplicitamente al 31 dicembre 2008. L'articolo rimane quindi invariato nella legge; qui di seguito è indicato soltanto pro memoria.

**Art. 38      Supplemento per il latte trasformato in formaggio**

<sup>1</sup> La Confederazione può accordare ai produttori un supplemento per il latte commerciale trasformato in formaggio.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce l'ammontare del supplemento e le condizioni.

## **2.9    Programma di legislatura**

Il futuro sviluppo della legislazione agraria rientra nel programma di legislatura 2003-2007<sup>106</sup>. Il messaggio sulla Politica agricola 2011 e il decreto federale sui mezzi finanziari per l'agricoltura negli anni 2008-2011 sono stati inseriti nelle direttive e saranno licenziati all'attenzione del Parlamento nel corrente periodo di legislatura.

<sup>106</sup> Rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003-2007  
[http://www.admin.ch/ch/i/cf/rg/lp2003\\_2007/Beilage\\_1.pdf](http://www.admin.ch/ch/i/cf/rg/lp2003_2007/Beilage_1.pdf)

## **2.10 Rapporti con il diritto internazionale**

Le modifiche di legge sono volte in primo luogo a migliorare la competitività del settore agroalimentare affinché sia in grado di far fronte alla maggiore apertura delle frontiere. Le proposte formulate nell'ambito della PA 2011 rientrano nel quadro di uno sviluppo coerente della riforma agraria. Questo indirizzo di fondo non comporta modifiche sostanziali per quanto concerne i rapporti con il diritto comunitario dell'UE. Le modifiche sono compatibili con i nostri impegni internazionali risultanti da accordi bilaterali e multilaterali (in particolare con l'OMC).

## **2.11 Costituzionalità**

Le presenti modifiche della LAgr si fondano sull'articolo 104 Cost. Esso statuisce le competenze e i compiti della Confederazione in vista dell'impostazione delle misure di politica agricola (cpv. 3). Le proposte di modifica rientrano nel quadro di uno sviluppo coerente della politica agricola e nelle competenze costituzionali della Confederazione.

## **3 Parte speciale 2: Diritto fondiario rurale e sull'affitto agricolo**

### **3.1 Proposte di modifica**

#### **3.1.1 Situazione iniziale**

La LDFR ha l'obiettivo di promuovere la proprietà fondiaria rurale, di conservare le aziende familiari come base di un'agricoltura nel medesimo tempo produttiva e orientata verso uno sfruttamento sostenibile del suolo nonché di migliorare le strutture del settore. Essa mira anche a rafforzare la posizione del gestore a titolo personale (coltivatore diretto) e quella dell'affittuario al momento dell'acquisto di un'azienda o di un fondo agricoli e a lottare contro la pattuizione di prezzi esorbitanti. La LDFR definisce chi ha il diritto di acquistare un fondo o un'azienda agricoli e a quali condizioni. Inoltre, essa contiene disposizioni sulla divisione delle aziende agricole, sulla parcellazione dei fondi agricoli e sulla messa a pegno di detti fondi.

Allo scopo di tutelare l'affittuario, che è la parte debole nel contratto, la LAAgr disciplina i contratti mediante i quali i locatori mettono a disposizione di un coltivatore, contro pagamento di un affitto, l'uso di un'azienda o di un fondo a fini agricoli, lasciando che esso ne ritragga i frutti o i prodotti. Le norme della LAAgr si differenziano da quelle dell'affitto e della locazione contenute nel Codice delle obbligazioni quando occorre tener conto di bisogni specifici dell'agricoltura. La legge contiene dunque disposizioni sulla durata minima dei contratti d'affitto agricolo, sulla forma e il termine di disdetta e sulla proroga giudiziaria. La legge prevede inoltre un regime d'autorizzazione per l'affitto di aziende agricole particella per particella e limita l'affitto complementare di fondi fuori dal raggio d'esercizio usale dell'azienda. L'affitto di aziende agricole sottostà a una procedura obbligatoria d'autorizzazione e l'autorità può fare opposizione se ritiene che l'affitto di un fondo agricolo sia troppo elevato.

#### **3.1.2 Modello proposto**

Le attuali riforme intraprese nel settore agricolo rendono necessaria la revisione di queste due leggi (LAAgr e LDFR). Le accresciute esigenze in materia di competitività chieste all'agricoltore, che è ormai sollecitato a farsi carico pienamente del suo ruolo d'imprenditore, implicano un allentamento delle regole previste da queste normative. Le proposte facilitano il cambiamento strutturale (aumento del limite che definisce l'azienda agricola, soppressione delle prescrizioni sul prezzo e sui fitti) e responsabilizzano in maggior misura l'agricoltore (eliminazione delle prescrizioni sul prezzo e sui fitti nonché dei limiti dell'aggravio, esclusione degli oggetti ubicati interamente nella zona edificabile dal campo d'applicazione della LAAgr).

La presente revisione risponde in larga misura alle richieste formulate dalla mozione del consigliere agli Stati Hans Hess (01.3713. Legge federale sul diritto fondiario rurale. Modifica) e quella approvata sotto forma di postulato del consigliere nazionale Maurice Chevrier (02.3149. Aggravio massimo. Una nozione da rivedere).

#### *Aumento del limite che definisce l'azienda agricola*

Un'importante modifica nella LDFR è costituita dall'aumento del bisogno di lavoro minimo necessario affinché un'azienda possa essere riconosciuta come azienda a-

agricola. Esso è portato, secondo l'avamprogetto, a 1,25 unità standard di manodopera. Il valore attuale, ossia 0,75 unità standard di manodopera, è troppo esigua per conseguire gli obiettivi che la politica agricola 2011 si prefigge. Tuttavia, è mantenuta la riserva a favore del diritto cantonale che permette a quest'ultimo di abbassare questa soglia; la dimensione minima è tuttavia aumentata e portata a 0,75 unità standard di manodopera.

La proposta di aumentare la dimensione minima che definisce l'azienda agricola è stata respinta in occasione della procedura di consultazione sulla politica agraria 2007. Viste la pressione economica e le incessanti critiche rivolte alla gestione di piccole aziende agricole da parte di persone con un'altra professione, la proposta di aumentare la dimensione minima dell'azienda agricola viene qui ribadita.

Sulla base del diritto successorio e della prelazione prevista nella LDFR, un'azienda agricola può essere ripresa nell'ambito della famiglia al valore di reddito. Queste disposizioni rendono attrattiva la ripresa al valore di reddito anche di piccole aziende. La tecnica odierna permette la coltivazione estensiva di tali aziende, per esempio dopo aver abbandonato la produzione di latte, accanto all'esercizio di un altro mestiere. Gli agricoltori per i quali l'agricoltura costituisce l'occupazione principale non possono dunque acquistare queste terre per ingrandire la loro azienda e ottenere un reddito sufficiente. Inoltre, ne risulta inasprita la concorrenza tra gli agricoltori quando chi rileva piccole aziende agricole vuole comperare o affittare nuove superfici, come accade sovente anche per le aziende condotte a titolo accessorio.

Il diritto di riprendere una piccola azienda agricola al valore di reddito solleva dubbi anche dal profilo del diritto privato, quando l'azienda viene poi ampliata e può essere coltivata parallelamente all'esercizio di un altro lavoro non agricolo. Il valore di reddito agricolo, casa compresa, è di regola molto inferiore al prezzo che per esempio un fratello o una sorella dovrebbe pagare per acquistare una casa unifamiliare. Per questo motivo, si propone di aumentare il limite inferiore che definisce l'azienda agricola secondo l'articolo 7 LDFR al volume di lavoro di un'azienda condotta come occupazione principale, ovvero 1,25 unità standard di manodopera. Questo aumento si applica automaticamente anche per la definizione dell'azienda agricola nell'ambito del fitto di fondi agricoli, poiché in proposito la LLAgr rinvia alla LDFR. L'aumento in materia di fitto agricolo si giustifica per considerazioni analoghe a quelle esposte riguardo al diritto fondiario. Per contro, l'aumento richiede una ridefinizione nella legge sulla pianificazione del territorio (LPT) del limite inferiore a partire dal quale un'azienda può riprendere un'azienda accessoria affine. Finora per questo valore si faceva riferimento all'azienda agricola, ciò che era ragionevole quando il limite inferiore era di 0,75 unità standard di manodopera. Gli agricoltori che intendono esercitare un'attività a titolo accessorio sono di regola dipendenti da un reddito non agricolo e pertanto il limite per l'acquisizione di un'azienda accessoria non deve essere aumentato nella legge sulla pianificazione del territorio. Di conseguenza, la definizione di azienda agricola della LPT non è più legata a quella prevista nella LDFR. Grazie a questa modifica si ottiene una concezione coerente dei limiti motivati da considerazioni di politica strutturale sia nel diritto fondiario rurale e dei fitti agricoli, sia nella pianificazione del territorio e nelle misure di miglioramento strutturale (tabella 44).

**Tabella 44: Limiti motivati dalla politica strutturale**

USM	Disposizione	Contenuto
	Art. 7 LDFR	Azienda agricola, ripresa al valore di reddito
	Art. 1 cpv. 2 LLAgr	Rinvio all'art. 7 LDFR, durata del primo fitto più lunga e controllo dei fitti delle aziende agricole
<b>1,25</b>	Art. 3 cpv. 1 OMSt	Limite inferiore per la concessione di aiuti agli investimenti e aiuti per la conduzione aziendale (eccezione: 1,8 USM per aziende non adatte a una combinazione di redditi, in particolare in caso di nuovi edifici per animali da latte e scrofe d'allevamento)
	Art. 2 cpv. 1 OMSC	Limite inferiore per la concessione di aiuti per la conduzione aziendale
	Art. 5 lett. a LDFR	Limite inferiore per le piccole aziende che i Cantoni possono sottoporre alle disposizioni sulle aziende agricole
<b>0,75</b>	Art. 24b LPT	Limite inferiore per la ripresa di un'azienda accessoria affine non agricola (competenza cantonale di diminuire questo limite a 0,5 USM)
	Art. 2 cpv. 3 OMSt	Limite inferiore per la concessione di aiuti agli investimenti in vista della diversificazione dell'attività
	Art. 3a cpv. 1 OMSt	Limite inferiore per la concessione di aiuti agli investimenti in regioni dove la coltivazione o l'insediamento è in pericolo
	Art. 3 OMSC	Limite inferiore per la concessione di aiuti per la conduzione aziendale in regioni dove la coltivazione o l'insediamento è in pericolo
	Art. 20 cpv. 1 lett. b OMSC	Limite inferiore per la concessione di aiuti alla riqualificazione
	Nuovo art. OMSC	Cessazione agevolata dell'attività

Il Consiglio federale determina nell'ordinanza sul diritto fondiario rurale<sup>107</sup> i criteri per il calcolo dell'unità standard di manodopera.

La dimensione minima di un'azienda per l'ottenimento dei pagamenti diretti ha piuttosto scopi amministrativi che di politica strutturale. Si vuole operare una differenza con le aziende esercitate per hobby, che a causa della loro dimensione non possono avere per chi le coltiva un'importanza vitale. La dimensione minima corrisponde a 0,25 unità standard di manodopera.

*Eliminazione del rinvio nel diritto della pianificazione alla definizione di azienda secondo il diritto fondiario rurale*

Secondo l'articolo 24b capoverso 1 LPT, chi coltiva un'azienda agricola ai sensi della LDFR può installare un'azienda accessoria affine non agricola. Se si mantenesse nella LPT il rinvio alla nuova definizione di azienda agricola, ne deriverebbe l'indesiderata conseguenza che soltanto un numero molto piccolo di aziende agricole potrebbe in futuro profittare dell'opportunità concessa dall'articolo 24b LPT. Per evitare questo risultato, le aziende agricole che ricadono nel campo d'applicazione dell'articolo 24b LPT devono essere definite altrimenti nella LPT. Deve invece essere mantenuto il principio secondo cui anche in futuro non sarà possibile per qualsiasi piccola azienda agricola installare un'azienda accessoria affine non agricola. Per non scendere al di sotto della situazione attuale o auspicata, i valori previsti nell'attuale LDFR di 0,75 (Art. 7) e 0,5 unità standard di manodopera (Art. 5) devono essere stabiliti espressamente nel capoverso 1 dell'articolo 24b LPT.

<sup>107</sup> SR 211.412.110

### *Soppressione del limite di prezzo*

Nella LDFR, un'altra modifica concerne l'abrogazione della disposizione secondo cui l'autorizzazione per l'acquisto deve essere rifiutata quando il prezzo pattuito è eccessivo (esorbitante). In conseguenza di questa soppressione, vengono abrogate anche la disposizione che prevede un'eccezione al principio della coltivazione a titolo personale nel caso in cui vi sia un'offerta pubblica di acquistare il fondo a un prezzo non esorbitante e quella che vietava le vendite all'asta volontaria.

La soppressione del limite di prezzo contribuisce a facilitare l'evoluzione strutturale. Senza limite di prezzo, alcuni proprietari di fondi agricoli si decideranno a vendere un fondo che altrimenti avrebbe tenuto per sé. Il limite di prezzo previsto nella LDFR ha un'importanza limitata, perché la maggior parte dei cambiamenti di proprietà di aziende e fondi agricoli avviene all'interno delle famiglie. Questa considerazione vale anche per le aziende agricole in affitto, che nella maggior parte dei casi vengono cedute a un altro membro della famiglia, anche se, in questo caso, la legge non dà all'acquirente diritto a un prezzo di favore. Da un sondaggio informale effettuato presso 12 Cantoni, è emerso che negli ultimi anni è stato messo sul mercato molto meno dell'uno per cento all'anno della superficie utile adibita all'agricoltura. Di conseguenza, solo una piccola parte dei contadini che vorrebbero ingrandire la propria azienda ha potuto comperare del terreno. Essi devono poter decidere responsabilmente e liberamente quanto vogliono offrire per un fondo o un'azienda agricoli o se vogliono e possono pagare un determinato prezzo. Va in proposito osservato che il principio della coltivazione a titolo personale non viene abrogato e che di conseguenza nel mercato delle aziende e dei fondi agricoli gli agricoltori saranno in concorrenza soltanto tra di loro. Il mantenimento della disposizione non si giustifica dunque più. Non vi è da aspettarsi un aumento dei costi in seguito alla soppressione del limite di prezzo. Dato che di fronte alla grande domanda vi è un'offerta esigua, i prezzi si stabiliranno di regola considerevolmente al di sopra dal valore remunerativo. Gli acquisti verranno spesso finanziati da fonti estranee all'agricoltura. La vigente regola dell'articolo 66 LDFR, secondo cui un prezzo è esorbitante se supera il prezzo pagato in media per aziende o fondi agricoli paragonabili della stessa regione durante gli ultimi cinque anni più il 5 per cento, legittima già oggi un simile prezzo.

La soppressione del limite di prezzo nel diritto fondiario rurale sgrava i Cantoni da un compito che assorbiva considerevoli forze. Anche se sul mercato giunge soltanto un mezzo per cento della superficie agricola, data una superficie media di un ettaro per ogni cambiamento di proprietario, i Cantoni devono verificare annualmente per 5 000 richieste se il prezzo rientra nei limiti consentiti.

### *Soppressione del limite dell'aggravio*

Si propone inoltre di sopprimere il limite dell'aggravio (pegni immobiliari) previsto nella LDFR. Da uno studio del maggio 2005 commissionato dall'Ufficio federale di giustizia risulta che l'eliminazione dalla LDFR delle misure previste a tutela dall'indebitamento eccessivo (art. 73 segg. LDFR) potrebbe avere effetti vantaggiosi per l'agricoltura, poiché l'agricoltore verrebbe maggiormente responsabilizzato e lasciato maggiormente libero di prendere decisioni nel campo degli investimenti e del finanziamento. Gli effetti sul mercato creditizio e dei fondi agricoli in seguito alla soppressione del limite di aggravio dovrebbero rimanere modesti.

Un motivo per cui oggi il limite dell'aggravio non è più necessario risiede nel fatto che negli ultimi anni il grado di formazione del ceto agricolo è costantemente migliorato e, di conseguenza, il bisogno di una tutela statale contro l'indebitamento eccessivo è meno sentito. Inoltre, i valori di reddito e i limiti dell'aggravio rappresentano dal profilo dell'economia aziendale grandezze ben poco affidabili per una valutazione a livello creditizio, dato che in una parte dei casi è difficile evidenziare i rischi latenti e in altri casi la sopravvalutazione dei rischi porta a condizioni di mutuo sfavorevoli. Da ultimo, l'efficacia di questo istituto risulta ancor più relativizzata dalla prassi eterogenea seguita dai Cantoni per valutare il superamento dei limiti dell'aggravio.

Queste modifiche riducono la LDFR al suo nocciolo essenziale, che però non viene toccato. I terreni agricoli devono rimanere in mano al ceto agricolo e in caso di cambiamento di proprietà ritornare agli agricoltori. Gli strumenti per conseguire questo obiettivo sono l'obbligo fatto all'acquirente che riprende l'azienda nell'ambito della famiglia di coltivare egli stesso la terra e l'obbligo, in caso di vendita al di fuori della famiglia, di vendere solo a coltivatori diretti. Revisioni più spinte rimetterebbero in questione gli obiettivi di fondo della legge.

Le altre modifiche della LDFR vogliono essenzialmente precisare la legge o correggere errori.

#### *Soppressione del limite del fitto*

Nella LAAgr, la modifica più importante concerne la soppressione della procedura d'opposizione che poteva essere introdotta dall'autorità contro i fitti dei fondi agricoli che superavano l'importo consentito. Parallelamente, è opportuno abrogare le regole riguardanti il fitto consentito dei fondi agricoli: le parti potranno convenire liberamente il fitto, ma l'affittuario potrà contestarlo quando è abusivo.

In alcuni casi, il limite al fitto agricolo di un singolo fondo potrebbe indurre il proprietario a rinunciare ad affittarlo. La soppressione del limite contribuisce perciò a facilitare il cambiamento strutturale. L'affitto di fondi agricoli riveste un'importanza considerevolmente maggiore di quella delle compravendite. Attualmente circa la metà delle superfici sfruttabili per scopi agricoli sono date in affitto e gli importi che annualmente vengono corrisposti a titolo di fitto agricolo superano di molte volte quelli delle compravendite di fondi. La sorveglianza da parte dello Stato sul fitto dei singoli fondi era già dall'inizio discutibile visto il grande numero di contatti esistenti e di cambiamenti annuali. Per questa ragione la LLAgr prevede per i fondi singoli soltanto una procedura di opposizione, al contrario dei fitti di aziende agricole, che devono essere autorizzati dal Cantone. I fitti di fondi si sono formati in buona parte secondo il mercato degli affitti agricoli. Il numero di opposizioni nella maggior parte dei Cantoni è molto limitato rispetto ai contratti effettivamente stipulati, sebbene i fitti pattuiti di regola superino di gran lunga gli importi risultanti dal calcolo secondo l'ordinanza sui fitti agricoli. La soppressione della possibilità di fare opposizione perciò non influenzerà granché il livello generale dei fitti e non provocherà sostanziali aumenti dei costi. L'eccezione sarà costituita dai fondi i cui locatori si sono finora attenuti all'ordinanza sui fitti. Dovrebbe trattarsi, oltre che di qualche privato, soprattutto di enti pubblici come Comuni, patriziati e parrocchie o altri enti collettivi. Anche in questo caso, vale la considerazione che gli agricoltori sono in linea di massima in grado di decidere da soli quale fitto offrire per un determinato fondo o quale fitto sono dispo-

sti a pagare oppure se preferiscono rinunciare all'affitto. Il mantenimento della prescrizione in questione non è dunque più giustificato.

Diversa è la situazione nelle aziende in cui le basi vitali stesse dell'affittuario, compresi il bestiame e l'attrezzatura nonché l'abitazione familiare dipende dal contratto d'affitto. In questo caso, nella pattuizione del fitto il rapporto di forze tra l'affittuario e il locatore è assai squilibrato a favore di quest'ultimo. Il controllo dei fitti delle aziende agricole deve dunque essere mantenuto.

Per gli immobili, al posto della determinazione legale dei fitti vengono introdotte nel diritto dei fitti agricoli norme simili a quelle vigenti per la lotta contro gli abusi nell'ambito della locazione. La responsabilità di intervenire contro un fitto esagerato spetterà al singolo affittuario e non più all'autorità, come già è il caso per l'inquilino nel settore della locazione ordinaria.

### *Esclusione della zona edificabile dal campo d'applicazione della LLAgr*

Inoltre, l'avamprogetto prevede di non assoggettare più alla legge sulla fitto agricolo i fondi situati interamente nella zona edificabile ma che sono ancora utilizzati dell'agricoltura senza far parte di un'azienda agricola. Ciò ne faciliterà un'utilizzazione conforme alla loro destinazione.

La grande maggioranza delle domande relative alla riduzione della durata dell'affitto che i Cantoni devono trattare riguardano terreni edificabili. Oggi questa misura costituisce un'inutile fastidio amministrativo. Dopo l'adozione della LLAgr nel 1985, i limiti delle diverse zone pianificatorie si sono stabilizzati. I terreni nella zona edificabile secondo la LPT è destinato a essere costruito. L'utilizzazione a scopi agricoli è una situazione transitoria e passa in secondo piano. Le condizioni pattuite nel fitto agricolo devono poter essere adattati ai bisogni derivanti da un'utilizzazione conforme alla zona. Se il proprietario non trova un affittuario a queste condizioni, può cedere gratuitamente l'uso del suo fondo a titolo di comodato. In questo caso non è necessaria una partecipazione dell'autorità: anche qui l'agricoltore è in grado di decidere da solo quali condizioni accettare.

Da ultimo, si propone di abrogare le norme concernenti la procedura d'opposizione contro il fitto complementare di fondi agricoli ubicati al di fuori delle raggio d'esercizio usuale dell'azienda. Lo scarso numero di opposizioni fatte a questo titolo dimostra la poca importanza di questa disposizione.

Le modifiche della LLAgr contribuiscono anch'esse a sgravare considerevolmente i Cantoni. Viene a cadere la necessità di chiedere un'autorizzazione per l'affitto di breve durata di fondi ubicati nella zona edificabile. La soppressione dell'opposizione contro i fitti di immobili e contro l'affitto di fondi troppo distanti permette ai Cantoni di abolire l'autorità preposta all'esame di queste opposizioni.

Le modifiche proposte non attenuano l'effetto della LLAgr. L'affitto agricolo rimane un contratto di durata indeterminata, che tiene conto della lunga durata che un'utilizzazione agricola implica. Il nocciolo della LLAgr rimane intatto, con i suoi efficaci strumenti a tutela degli affittuari, ovvero la proroga dell'affitto, la sua durata iniziale prolungata e il controllo dei fitti delle aziende agricole. Una liberalizzazione più spinta del settore eroderebbe i contenuti sostanziali della legge.

### 3.1.3 Commento delle modifiche al diritto fondiario rurale

#### **Art. 1**

##### *Cpv. 1 lett. c*

Il prezzo esorbitante non costituisce più un motivo di rifiuto dell'autorizzazione per l'acquisto (cfr. il commento all'art. 63). Il prezzo pagato per un fondo o un'azienda agricoli è ora lasciato al gioco del libero mercato. La disposizione che prevede l'obiettivo di lottare contro i prezzi esorbitanti dei fondi agricoli deve dunque essere abrogata.

#### **Art. 5 Riserve del diritto cantonate**

##### *Let. a*

Il legislatore dà ai Cantoni il diritto di prevedere nel diritto cantonale una definizione cantonale dell'azienda. Questa competenza lasciata ai Cantoni di considerare come aziende agricole anche le aziende con una dimensione inferiore a quella prevista nell'articolo 7 LDFR deve essere mantenuta. Per rispondere agli obiettivi dell'attuale politica agricola, la dimensione dell'azienda agricola prevista da questa disposizione è aumentata a 1,25 unità standard di manodopera; la dimensione minima prevista del diritto cantonale deve di conseguenza essere aumentata parallelamente e portata a 0,75 unità standard di manodopera.

#### **Art. 7 Azienda agricola; in generale**

##### *Cpv. 1*

La LDFR distingue l'azienda agricola dai fondi agricoli isolati disciplinando in modo diverso per l'una e gli altri le restrizioni della facoltà di disporre. Le disposizioni legali in materia di fondi agricoli isolati si applicano all'azienda agricola che non adempie le condizioni relative alla dimensione minima, l'azienda affittata lecitamente particella per particella da sei anni e le particelle che sono separate lecitamente dall'azienda.

Per rispondere agli obiettivi della politica agricola, la dimensione minima che deve avere un'azienda per essere considerata come un'azienda agricola deve essere aumentata a 1,25 unità standard di manodopera.

Nelle aziende agricole che sono servite da riferimento all'analisi eseguita da Agroscope FAT Tänikon, le famiglie hanno impegnato negli anni 2001/03 in media 1,27 unità standard di manodopera. Inoltre, vi erano impiegate come dipendenti un numero di persone pari a 0,38 unità standard di manodopera<sup>108</sup>. Ma le famiglie esercitavano anche attività remunerate al di fuori dell'azienda corrispondenti a 0,19 unità standard di manodopera. La soglia di 1,25 unità standard di manodopera corrisponde all'idea odierna di azienda agricola esercitata a titolo di attività principale. Per superare questo valore, un'azienda agricola che non detiene animali e non si dedica a colture speciali deve avere una superficie di 45 ettari (0,028 USM/ha SAU<sup>109</sup>). Non

<sup>108</sup> Agroscope FAT Tänikon (2003): Spoglio centralizzato dei dati contabili, rapporto di base, tabella A1

<sup>109</sup> Secondo l'art. 3 OTerm, SR 910.91

si prevede di rivedere i fattori sui quali si basa il calcolo dell'unità standard di manodopera simultaneamente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Le si dovrà adeguare all'evoluzione tecnica in un secondo tempo.

Il numero di aziende considerate aziende agricole varierà come indicato nella tabella 45.

**Tabella 45: Effetti dell'aumento del valore minimo che definisce l'azienda agricola nella LDFR**

	$\geq 0,75$ USM <sup>1</sup> (valore attuale)	$\geq 1,0$ USM	$\geq 1,25$ USM (proposta)	$\geq 1,5$ USM
Numero di aziende <sup>2</sup>	44 159	38 236	31 853	25 410
Differenza	0	-5 923	-12 306	-18 749

<sup>1</sup> Valori USM secondo l'art. 3 OTerm, più supplementi secondo l'art. 2a ODFR (per patate, bacche, piante medicinali e aromatiche, coltura di alberi di Natale e foresta, ma senza estivazione, vigna con torchiatura in proprio, trasformazione di prodotti abituali nella regione e attività nelle serre).

<sup>2</sup> Registro delle imprese e degli stabilimenti AGIS 2004: circa 56 600 aziende agricole aventi diritto ai pagamenti diretti.

Fonte: UFAG

Non è stato possibile tenere conto nel calcolo delle aziende della tabella 45 dei supplementi di unità standard di manodopera ammessi secondo l'articolo 2a ODFR per gli animali da reddito in un'azienda di estivazione e per la torchiatura in proprio, le trasformazioni e le serre. D'altra parte, non è stato possibile escludere le superfici affittate che gli affittuari perderanno prossimamente perché ubicate nella zona edificabile. Questi due effetti si compensano e non modificano l'ordine di grandezza delle cifre indicate.

Va ricordato che le aziende che non sono aziende agricole ai sensi dell'articolo 7 LDFR possono rimanere benissimo nella famiglia, se quest'ultima si mette d'accordo. Cambia soltanto il fatto che il potenziale interessato a rilevare l'azienda non potrà più pretendere di acquistare l'intera azienda al valore di reddito contro la volontà del venditore (diritto di prelazione) o degli eredi (diritto successorio). Se un agricoltore cede, ancora in vita, una piccola azienda a un erede, può capitare che gli altri eredi chiedano una compensazione o una riduzione, secondo la volontà del cedente. Queste aziende vengono infatti computate secondo il loro valore venale come i fondi agricoli.

Ai fini dell'imposta sul reddito, per le aziende agricole il valore locativo dell'abitazione del capoazienda viene di regola fissato in base alle norme dell'affitto agricolo. Questo principio si applica pure per le aziende più piccole purché la quota di reddito proveniente dall'attività agricola ammonti almeno al 30 per cento<sup>110</sup>. L'aumento del limite potrebbe comportare, sempre che la presente direttiva venga modificata, che nel caso delle aziende con 0,75 fino a 1,25 unità standard di manodopera e meno del 30 per cento di reddito proveniente dall'attività agricola ai fini dell'imposta sul reddito venga tenuto in considerazione il valore locativo non agricolo che è più elevato.

<sup>110</sup> Conferenza fiscale svizzera, Gruppo di lavoro Agricoltura (1996): Direttive per il calcolo del valore locativo delle aziende agricole (abitazione del capoazienda)

**Art. 9            *Coltivatore diretto****Cpv. 1*

Finora, la qualità di coltivatore diretto era legata, anche per l'esercizio di un fondo agricolo isolato, alla prova della capacità di coltivare personalmente il suolo. Era idoneo alla coltivazione diretta chi possedeva le capacità necessarie, secondo la concezione usuale nell'agricoltura del nostro Paese per dirigere personalmente l'azienda agricola: ciò presupponeva, di principio, l'aver frequentato una scuola d'agricoltura. Erano nondimeno ammesse anche altre formazioni, in rapporto più o meno stretto con l'agricoltura, abbinata a un'esperienza pratica nel mondo rurale. Queste esigenze si giustificano per l'esercizio di un'azienda agricola, ma sono sproporzionate per l'esercizio di fondi agricoli isolati. La prassi in merito al riconoscimento della qualità di coltivatore diretto per questi ultimi fondi varia del resto molto da un Cantone all'altro. La modifica proposta intende precisare che l'esigenza delle capacità necessarie secondo la concezione usuale nel nostro Paese concerne soltanto le aziende agricole. Per i fondi agricoli, sono ora pertinenti soltanto la volontà di coltivare personalmente il suolo, le capacità pratiche di eseguire i lavori inerenti a questa attività e il fatto di svolgerli effettivamente.

*Cpv. 2*

Il contenuto della definizione di coltivatore diretto è stata integrata nel capoverso 1. Il capoverso 2 può dunque essere abrogato.

**Art. 58            *Divieto di divisione materiale e di frazionamento****Cpv. 2*

La superficie minima al di sotto della quale i fondi vignati non possono essere suddivisi è portata a 15 are allo scopo di armonizzarla con il campo di applicazione della legge (art. 2 cpv. 3).

**Art. 62            *Eccezioni****Lett. f*

L'articolo 62 prevede che l'autorizzazione non è necessaria per un certo numero di acquisti, generalmente per ragioni familiari o di successione, per evitare il cumulo di procedure amministrative o, come in questo caso, quando essi riguardano superfici di importanza minima.

Attualmente, la lettera f sottrae al regime dell'autorizzazione le rettifiche dei confini. D'altronde, la legge utilizza le nozioni di "miglioramento dei confini" (art. 57) e correzione o rettifica dei confini "in caso di costruzione di un'opera" (art. 59 lett. b). Nella pratica, queste differenze hanno dato luogo a confusione anche se la nozione di "rettifica dei confini" copre anche quella di "miglioramento dei confini". Si propone dunque di precisare nella legge che il miglioramento dei confini non sottostà al regime dell'autorizzazione.

**Art. 63**      **Motivi di rifiuto**

*Cpv. 1 lett. b e cpv. 2*

Secondo il capoverso 1 lettera b, l'acquisto di un'azienda o di un fondo agricolo era finora rifiutato se il prezzo pattuito era "esorbitante". La nozione di prezzo esorbitante era precisata nell'articolo 66. La lotta contro i prezzi eccessivi nell'agricoltura costituiva uno degli obiettivi della LDFR (cfr. art. 1 cpv. 1 lett. c). Questo obiettivo non è più attuale nell'odierna politica agricola, che mira a rafforzare le capacità concorrenziali e di iniziativa degli agricoltori. Il controllo dei prezzi delle aziende e dei fondi agricoli ha inoltre spesso indotto a pagamenti in nero e ha costituito un freno alla ristrutturazione delle aziende impedendo la riconversione degli agricoltori che volevano porre termine alla loro attività. Da ultimo, la determinazione del prezzo esorbitante nel singolo caso ha dato luogo a grandi difficoltà pratiche. Tali ragioni portano a proporre l'abrogazione di questo motivo di rifiuto.

L'abrogazione del capoverso 1 lettera b comporta quella del capoverso 2, che prevedeva un'eccezione al divieto del prezzo esorbitante nel caso di acquisto in una procedura di realizzazione forzata.

**Art. 64**      **Eccezioni al principio della coltivazione diretta**

*Cpv. 1 lett. f*

La lettera f permette attualmente di autorizzare l'acquisto di un fondo o di un'azienda agricola da parte di una persona che non intende coltivare direttamente, nel caso in cui non sia stata formulata nessuna proposta da un coltivatore diretto, nonostante un pubblico bando a un prezzo non esorbitante. Con l'abrogazione del prezzo d'acquisto esorbitante, non esistono più criteri che permettano di applicare questa disposizione. Essa va dunque abrogata. Non sarebbe nemmeno possibile sostituire questo criterio con un altro, per esempio stabilendo come limite un multiplo del valore di reddito, dato che la cifra che si otterrebbe non includerebbe tutti parametri che un potenziale acquirente prende in considerazione. L'abrogazione di questa eccezione rafforzerà il principio della coltivazione diretta, poiché una persona che non è coltivatore diretto non potrà più acquisire aziende o fondi agricoli a meno di potersi avvalere delle altre eccezioni previste nelle lettere a-g dell'articolo 64 capoverso 1. Dal profilo della garanzia costituzionale della proprietà, una simile conseguenza può apparire problematica. Tuttavia essa è accettabile in considerazione dell'articolo 104 capoverso 3 lettera f della Costituzione federale, che consente alla Confederazione di legiferare per consolidare la proprietà fondiaria rurale. D'altronde, l'ingerenza nella garanzia della proprietà viene tuttavia attenuata dall'eliminazione del limite di prezzo, in particolare per tutti gli acquisti nei quali questo limite portava a una riduzione del prezzo. Inoltre, l'avamprogetto prevede di allentare le esigenze relative alla coltivazione diretta di fondi agricoli isolati (cfr. le spiegazioni all'art. 9).

**Art. 66**      **Prezzo d'acquisto esorbitante**

Secondo la normativa vigente, il prezzo d'acquisto è esorbitante se supera di oltre il 5 per cento il prezzo pagato in media per aziende o fondi agricoli paragonabili della stessa regione durante gli ultimi cinque anni. Nei circa 10 anni in cui è stata applicata, questa regola ha dato luogo a grandi difficoltà d'applicazione ed è stata oggetto di numerose contestazioni. La difficoltà di trovare sul mercato libero oggetti parago-

nabili sotto tutti i profili nella stessa regione poteva portare alla determinazione di un prezzo consentito che poteva talvolta apparire arbitrario, in particolare quando si trattava di determinare il prezzo consentito di un'azienda agricola. L'agricoltore è un imprenditore cosciente dei costi della sua produzione ed è capace di determinare egli stesso se il prezzo pagato per l'acquisto delle sue terre è esagerato o no. Inoltre, la determinazione del prezzo consentito ha talvolta costituito un freno alla ristrutturazione dell'agricoltura, poiché un agricoltore che voleva abbandonare la sua attività non otteneva un prezzo sufficiente per permettergli di riconvertirsi. La nozione di prezzo d'acquisto esorbitante dev'essere dunque abbandonata ed è opportuno abrogare le disposizione legale che la prevede.

**Art. 69**      ***Illiceità dell'asta volontaria***

Il divieto delle aste volontarie era legato al rifiuto di autorizzare l'acquisto di aziende o fondi quando il prezzo pattuito era esorbitante. Le stesse ragioni che inducono a eliminare questo motivo di rifiuto portano all'abrogazione di questa disposizione, che vieta la vendita in un'asta volontaria.

**Art. 73-79**      ***Misure destinate a prevenire l'indebitamento eccessivo***

Il limite imposto in materia di aggravio mediante pegni immobiliari è una misura di politica strutturale volta a prevenire l'indebitamento eccessivo. L'aggravio su un fondo agricolo non deve superare una determinata proporzione rispetto al valore di reddito. Nel diritto vigente, il limite di aggravio massimo corrisponde a un limite di indebitamento, che può essere superato se sono adempiute le condizioni previste dall'articolo 77 LDFR. Questa possibilità di sovraindebitamento, il fatto che l'aggravio massimo non è sufficiente a prevenire un indebitamento eccessivo dato che il proprietario di un fondo agricolo è libero di contrarre debiti diversi dal pegno immobiliare e da ultimo il mutato contesto della politica agricola, che esige dagli agricoltori di agire come imprenditori e che assumano la responsabilità del finanziamento della propria azienda rendono opportuna l'abrogazione delle disposizioni volte a prevenire l'indebitamento eccessivo (art. 73-79 LDFR).

Non va nondimeno dimenticato che il limite all'aggravio massimo si è dimostrato nel passato uno strumento efficace per contenere il finanziamento con fondi di terzi nell'agricoltura. Senza questo strumento, il finanziamento con fondi di terzi sarebbe fortemente aumentato in particolare nei periodi di speculazione fondiaria e di offerta generosa di prestiti da parte delle banche, dando origine a numerose crisi finanziarie.

Dopo la crisi del settore immobiliare negli anni Novanta del secolo scorso, le banche hanno adattato la loro politica creditizia assumendo un atteggiamento molto più prudente nel calcolare il limite di credito da concedere. Le richieste di credito vengono esaminate in modo molto più approfondito. Per questo motivo è poco probabile che l'abrogazione del limite d'aggravio porti a un forte aumento dei pegni immobiliari nell'agricoltura. Va inoltre detto che il criterio del valore di reddito (sul quale si fonda il calcolo dell'aggravio massimo) è sì pratico per le banche e facile da utilizzare per valutare la situazione finanziaria del richiedente, poiché è un valore oggettivo, indipendente dalla gestione dell'azienda; esso non è però sufficiente per determinare se, in un singolo caso, l'onere finanziario è sopportabile. In certi casi, questo metodo non permette di rilevare i rischi latenti, mentre in altri casi porta a una sopravvalutazione dei rischi e, di conseguenza, a condizioni di prestito meno vantaggiose.

Con l'abrogazione del limite dell'aggravio, le parti potranno negoziare individualmente le modalità del prestito. Sarà però opportuno seguire l'andamento del settore dei prestiti e, se necessario, prendere provvedimenti a favore di una maggiore trasparenza del mercato, dato che il livello dei tassi d'interesse dipende in ampia misura dal grado di sicurezza dei crediti, che a sua volta dipende dal valore venale applicato sul libero mercato.

La soppressione del regime del limite d'aggravio implica anche l'abrogazione della disposizione secondo cui la parte di un prestito che supera il limite d'aggravio consentito deve essere rimborsata entro un certo termine (art. 78 LDFR). Non è necessario prevedere un disciplinamento transitorio.

**Art. 92**            **Modifica del diritto vigente**

Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio

**Art. 24b**           **Aziende accessorie non agricole fuori delle zone edificabili**

*Cpv. 1*

La possibilità di impiantare un'azienda accessoria deve, come finora, essere possibile solo per le aziende la cui gestione necessita di un volume di lavoro di almeno 0,75 unità standard di manodopera. Per questa ragione la condizione per installare un'azienda accessoria non si riferirà più alla definizione di azienda agricola secondo la LDFR. Nei capoversi 1 e 2 delle versioni tedesca e francese, l'espressione "landwirtschaftliche Gewerbe", rispettivamente "entreprises agricoles" viene sostituita da "landwirtschaftliche Betriebe", rispettivamente "exploitations agricoles". nel testo italiano, il termine "aziende agricole" non viene modificato. Il volume di lavoro minimo di 0,75 unità standard di manodopera per l'installazione di un'azienda accessoria viene sancito come condizione direttamente nella LPT. Nelle regioni di montagna e in quelle collinari i Cantoni possono offrire questa possibilità anche alle aziende la cui gestione necessita di un volume di lavoro inferiore, ma pari almeno a 0,5 unità standard di manodopera.

I fattori per il calcolo dell'unità standard di manodopera saranno armonizzati con quelli previsti nel titolo 5 LAAgr.

*Cpv. 1<sup>bis</sup>*

Il testo corrisponde all'avamprogetto di revisione anticipata del diritto della pianificazione del territorio che il Consiglio federale ha posto in consultazione il 27 aprile 2005.

*Cpv. 2*

Il testo corrisponde all'avamprogetto di revisione anticipata del diritto della pianificazione del territorio che il Consiglio federale ha posto in consultazione il 27 aprile 2005.

*Cpv. 4*

La formulazione proposta intende garantire che l'azienda accessoria non agricola non possa essere gestita separatamente come impresa artigianale in piena campagna: L'autorizzazione decade se viene cessata la gestione dell'azienda agricola principale o le condizioni relative al volume di lavoro non sono più adempite.

Per non ostacolare l'evoluzione strutturale, l'azienda accessoria non agricola di cui al capoverso 4 potrà essere ripresa e continuata da un'altra azienda agricola in possesso dei requisiti previsti. L'autorità competente verifica se le condizioni per l'autorizzazione sono rispettate. Per soddisfare il criterio di affinità previsto nel capoverso 1, l'autorizzazione può essere accordata soltanto ad aziende agricole che riprendono in proprietà gli edifici e gli impianti corrispondenti. Non è dunque possibile una ripresa in affitto dell'azienda accessoria. Questa possibilità di ripresa di un'azienda accessoria è prevista soprattutto per tutelare gli investimenti precedenti, ma tiene anche conto dello sviluppo accelerato delle strutture e amplia il margine di manovra imprenditoriale, nel senso che l'agricoltore potrà acquistare un'azienda accessoria esistente invece di doverne impiantare una nell'azienda principale. Nell'esecuzione di questa disposizione, il criterio dell'affinità dovrà essere valutato in primo luogo nell'ottica dell'economia aziendale e del lavoro. Le aziende accessorie esercitate in vicinanza spesso accrescono la produttività del lavoro nella combinazione dei redditi e contribuiscono dunque a diminuire i costi. A seconda del tipo di attività accessoria e della struttura dell'insediamento, dovranno essere consentite le distanze che permettono di gestire efficacemente l'insieme dell'azienda dal profilo dell'economia aziendale e del lavoro. Gli interessi della pianificazione del territorio non saranno pregiudicati dalla regolamentazione proposta, dato che si tratterà unicamente di continuare a utilizzare aziende accessorie non agricole i cui impianti sono stati impiantati in modo lecito.

La questione dell'autorizzazione di aziende accessorie su aziende d'estivazione secondo l'articolo 9 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola (O-Term; RS 910.91) verrà esaminata nel quadro della revisione parziale anticipata del diritto pianificatorio.

### **3.1.4 Commento delle modifiche alla legge sull'affitto agricolo**

#### **Art. 1**

##### *Cpv. 1 lett. b*

La modifica prevista nella lettera *b* intende apportare una precisazione supplementare riguardo al campo d'applicazione della legge sull'affitto agricolo, che, per quanto concerne le aziende agricole, poggia sulla definizione prevista dalla legge sul diritto fondiario rurale.

#### **Art. 2a      *Fondi ubicati nella zona edificabile***

Fino ad ora, l'affitto di fondi isolati ubicati nella zona edificabile utilizzati dall'agricoltura erano soggetti alla LAAgr. La modifica propone di non sottoporre più alla legge sull'affitto agricolo questi fondi quando si trovano interamente nella zona edificabile. In questo modo, come avviene per i fondi agricoli di scarsa estensione, questi immobili soggiacciono soltanto alle norme relative all'affitto ordinario contenute nel

Codice delle obbligazioni. In virtù del diritto transitorio, gli attuali affitti di fondi situati interamente nella zona edificabile continueranno a essere sottoposti alla legge sull'affitto agricolo fino alla loro scadenza. Se l'affitto è disdetto alla scadenza, è esclusa una proroga. Gli affitti che non vengono disdetti sono rinnovati tacitamente per un anno, conformemente al Codice delle obbligazioni (cfr. art. 295 cpv. 2 CO). La LAAgr continua a essere applicabile agli affitti di fondi situati solo in parte nella zona edificabile. Alla loro scadenza, le parti potranno tuttavia convenire di stipulare due affitti diversi in funzione della zona di destinazione in cui sono ubicati. In questo caso è possibile una proroga giudiziaria, la cui durata potrà tuttavia essere adeguata alle circostanze.

### **Art. 7           Durata iniziale**

#### *Cpv. 3 lett. a*

La durata iniziale dell'affitto di un'azienda o di un fondo agricoli sottostà a una durata minima, che può essere abbreviata con l'approvazione dell'autorità cantonale. Il *capoverso 3 lettera a* permetteva tale autorizzazione quando la cosa affittata era ubicata, interamente o in parte, in una zona edificabile secondo la pianificazione del territorio e motivi pianificatori esigevano una durata più breve. Questa disposizione diviene caduca per gli affitti di fondi situati interamente nella zona edificabile poiché il nuovo articolo 2a prevede che la legge sull'affitto agricolo non si applica a tali fondi. Gli affitti di aziende e di fondi agricoli situati solo in parte nella zona edificabile, invece, possono essere disdetti per la scadenza e adattati in funzione delle zone di destinazione a quel momento. Questa disposizione può dunque essere abrogata.

### **Art. 10           Adeguamento del fitto in caso di modifica delle basi di calcolo**

In contropartita alle durate minime legali piuttosto elevate previste per gli affitti agricoli, la LAAgr permette a ognuna delle parti di domandare l'adeguamento del fitto nel corso del contratto, quando circostanze nuove rendano necessario un nuovo calcolo. Le disposizioni corrispondenti, previste negli articoli 10-13, devono essere adattate e la loro sistematica deve essere riveduta per tener conto della soppressione del controllo ufficiale dei fitti dei fondi agricoli e dell'eliminazione del valore di reddito come criterio per la definizione del fitto dei fondi agricoli. L'articolo 10, che permette alle parti di chiedere l'adeguamento del fitto per l'inizio dell'anno di affitto successivo quando il Consiglio federale modifica le aliquote determinanti per il calcolo del fitto consentito o in occasione della modifica di elementi di base considerati per le stime del valore di reddito, si applica ormai soltanto alle aziende agricole.

### **Art. 11           Adeguamento del fitto in caso di modifica delle circostanze**

Il *capoverso 1* consente di chiedere l'adeguamento del fitto dell'azienda agricola se sopravvengono nuove circostanze nel corso dell'affitto che incidono sul valore di reddito di quest'ultima: eventi naturali, migliorie fondiari, aumento o diminuzione della superficie, costruzione di nuovi edifici o trasformazione, demolizione o chiusura di un edificio. La richiesta deve essere fatta per scritto.

Secondo il *capoverso 2*, questa possibilità è data anche alle parti di un contratto di affitto relativo a un fondo agricolo.

**Art. 27      *Decisione giudiziaria***

*Cpv. 2 lett. e*

L'azienda o il fondo agricolo ubicato interamente in una zona edificabile non è soggetto alla LAAgr. Non è dunque possibile una proroga giudiziaria dell'affitto agricolo secondo questa legge e non è necessario prevedere un'eccezione alla possibilità di prorogare per via giudiziaria un simile affitto. La lettera e può dunque essere abrogata. Inversamente, se l'azienda o il fondo agricolo si trova solo in parte in una zona edificabile, la proroga giudiziaria è possibile e deve essere oggetto di un adeguamento delle clausole del contratto conformemente all'articolo 28.

**Art. 31      *Motivi che giustificano l'autorizzazione***

*Cpv. 2 lett. b*

Il capoverso 2 lettera b permette all'autorità di autorizzare la sottrazione da un'azienda agricola di fondi o di parti di fondi per affittarli, quando l'azienda in questione ha una dimensione che richiede meno di 1,5 unità standard di manodopera (originariamente: non offre "alla famiglia contadina una buona esistenza"). Questa disposizione intendeva rendere possibile un cambiamento di struttura mediante l'affitto, quando lo scioglimento di aziende per altri motivi non era ancora possibile. Dopo l'introduzione del capoverso 2<sup>bis</sup> nel quadro dell'AP 2002, questa possibilità ora esiste. Questo motivo che giustificava l'autorizzazione deve dunque essere eliminato perché è parassitario rispetto al motivo d'autorizzazione costituito dall'affitto particella per particella previsto nel capoverso 2<sup>bis</sup>, che contiene regole di protezione a favore dei titolari di un diritto di prelazione o di un diritto all'attribuzione nonché a protezione del coniuge. Il limite della lettera b contraddice anche la concezione di politica strutturale presentata nella tabella 44.

**Art. 33-35      *Affitto complementare***

Le disposizioni concernenti l'affitto complementare prevedono una procedura d'opposizione contro l'affitto di fondi agricoli che, secondo l'uso locale, sono situati fuori della raggio d'esercizio dell'azienda dell'affittuario. Tali disposizioni sono in contraddizione con gli obiettivi dell'attuale politica agricola, che si prefigge di consentire agli affittuari una maggiore libertà di manovra e di diminuire gli ostacoli amministrativi allo sviluppo delle aziende. Si propone dunque di abrogarle.

**Art. 36      *Restrizioni di diritto pubblico***

*Cpv. 1*

Questa disposizione deve essere adattata alla proposta formulata nel presente avamprogetto di non sottoporre più l'affitto di fondi agricoli al controllo dell'autorità.

**Art. 37      *Fitto per un'azienda agricola***

*Let. a*

La formulazione di questa disposizione deve essere adeguata alla sostituzione della legge sullo sdebitamento di poteri agricoli con la legge sul diritto fondiario rurale.

**Art. 38** *Fitto per singoli fondi*

Finora, il fitto dei fondi agricoli si componeva di un interesse adeguato del valore di reddito, di un'indennità corrispondente alla media delle spese del locatore per gli impianti e le installazioni nonché di un supplemento per i vantaggi generali derivanti all'affittuario da un affitto complementare. L'autorità cantonale poteva inoltre accordare un altro supplemento in determinate circostanze. Questo fitto, contro il quale l'autorità poteva fare opposizione se oltrepassava l'importo consentito, viene ora stipulato liberamente tra le parti. L'articolo 38 viene dunque abrogato e sostituito dagli articoli 45a e seguenti, che prevedono norme in materia di determinazione e di contestazione del fitto abusivo.

**Art. 40** *Tasso di interesse. Oneri del locatore*

*Cpv. 2*

Attualmente il tasso di interesse adeguato del valore di reddito è diminuito di un quarto per le aziende agricole. Questa diminuzione non è più giustificata. Inoltre, poiché il fitto dei fondi agricoli non è più, secondo l'avamprogetto, stabilito nella legge, non è più necessario differenziare i criteri che servono per definirlo. È dunque opportuno abrogare questa disposizione.

**Art. 43** *Opposizione contro il fitto per fondi*

Finora, i fitti dei fondi agricoli erano soggetti al controllo dell'autorità. Quest'ultima poteva fare opposizione quando veniva a sapere di un fitto esagerato. Un simile controllo, spesso burocratico ed esercitato in modo ineguale da un Cantone all'altro, non è più adatto alle circostanze attuali. L'avamprogetto propone dunque di abrogarlo poiché il fitto dei fondi agricoli viene ora stipulato liberamente. I fitti abusivi potranno tuttavia essere contestati dall'affittuario (cfr. le spiegazioni agli art. 45a segg.).

**Art. 44** *Decisione dell'autorità*

*Cpv. 1 e 3*

L'eliminazione della procedura d'opposizione per i fondi agricoli comporta la modifica redazionale di queste disposizioni.

**Art. 45** *Effetti di diritto civile*

*Cpv. 1*

La modifica redazionale di questa disposizione è dovuta all'eliminazione della procedura d'opposizione per i fitti di fondi agricoli.

**Art. 45a** *Fitto abusivo*

L'importo del fitto dei fondi agricoli sarà in futuro pattuito liberamente tra le parti. Nondimeno, come in materia di locazione ordinaria di abitazioni e locali commerciali, è opportuno porre limiti alla libertà contrattuale allo scopo di evitare fitti abusivi.

mente elevati. L'affittuario di fondi agricoli non deve essere posto in una situazione peggiore di quella in cui si trovano l'affittuario non agricolo o l'inquilino.

*Il capoverso 1* definisce il fitto abusivo. È abusivo il fitto inteso a procurare al locatore un rendimento eccessivo della cosa affittata. Per valutare se il locatore cerca di ottenere un reddito eccessivo, si considera la remunerazione dei fondi investiti dal locatore per gli impianti e le installazioni e gli oneri d'esercizio che egli deve eventualmente assumere. La corresponsione di interessi su un prezzo di acquisto elevato di un fondo non può tuttavia essere addotta a giustificazione di un fitto superiore ai valori usuali nella regione per oggetti analoghi.

*Il capoverso 2* enumera i casi in cui si presume che il fitto non sia abusivo. Il locatore può così difendersi contro le contestazioni dell'affittuario.

I fitti usuali nella regione per oggetti analoghi serviranno da principale riferimento per determinare se un fitto è abusivo (lett. a). Il livello dei fitti in una regione è in generale più o meno noto, anche se solitamente non vi sono statistiche in proposito.

Se un'azienda può coltivare una superficie supplementare, ne deriva di regola un aumento del reddito più che proporzionale (reddito marginale), perché una parte dei costi rimane invariata (costi fissi). L'importo che risulta deducendo i costi variabili dal margine lordo dà un'indicazione in merito al reddito supplementare conseguito. Esso comprende la remunerazione dell'affittuario per il lavoro supplementare fornito e contribuisce alla copertura dei costi del capitale. Per non essere abusivo, il fitto usuale nella regione deve corrispondere solo a una parte del margine lordo.

Se il fondo è ubicato in prossimità dell'azienda dell'affittuario o al confine con un fondo che l'affittuario già utilizza, ne risulta un effetto di raggruppamento e, dunque, un'utilità supplementare, che può giustificare un fitto superiore a quello in uso nella regione (lett. b)<sup>111</sup>.

I costi sostenuti dall'affittuario per la manutenzione o il miglioramento del fondo hanno importanza soprattutto se vi sono edifici. Ma anche se sul fondo non sorgono edifici, costi di questa natura possono insorgere per la manutenzione e il ripristino di sentieri e viottoli, di drenaggi e simili o per contributi a consorzi di miglioramento fondiario (lett. c).

### **Art. 45b      Aumento del fitto**

Salvo nei casi in cui le circostanze si sono modificate (cfr. l'art. 11 dell'avamprogetto), l'aumento del fitto di un fondo agricolo è possibile soltanto per l'inizio del periodo d'affitto seguente. Il locatore dispone di due possibilità. Egli può notificare all'affittuario l'aumento del fitto del fondo agricolo rispettando il termine di disdetta ordinario previsto nell'articolo 16 capoverso 2 (un anno). La notifica dell'aumento deve essere effettuata per scritto. La notifica per mezzo del modulo ufficiale previsto nella locazione ordinaria (art. 269d cpv. 1 CO) non è necessaria. Per contro, l'affittuario può domandare la motivazione dell'aumento. A questo punto, l'affittuario può contestare l'aumento conformemente all'articolo 45c capoversi 1 e 2 se ritiene che il fitto così ottenuto sia abusivo o disdire il contratto per la sua scadenza, conformemente all'ar-

<sup>111</sup> Quando l'ente pubblico affitta grandi superfici e l'esistenza dell'azienda in questione dipende praticamente da queste terre, non si applicano le considerazioni sul reddito marginale. In questi casi, il fitto si fonderà, come finora, sul valore di reddito.

articolo 45c capoverso 3. La seconda possibilità per il locatore è di disdire l'affitto e proporre all'affittuario un nuovo contratto con un fitto più elevato. In questo caso, deve inviare una disdetta scritta conformemente all'articolo 16 capoverso 1. L'affittuario ha il diritto di domandare che l'aumento sia motivato. Può anche chiedere una proroga giudiziaria dell'affitto e, in questo caso, il giudice può, su domanda, adeguare il fitto (art. 28).

#### **Art. 45c      Contestazione del fitto**

Il *capoverso 1* prevede il diritto per l'affittuario di contestare il fitto se ritiene che sia abusivo. Questo diritto sostituisce il controllo dei fitti dei fondi agricoli da parte dell'autorità, soppresso dal presente avamprogetto. La contestazione può verteere sia sul fitto iniziale, sia sull'aumento del fitto notificato per il periodo di affitto seguente oppure l'adeguamento in corso di affitto in seguito a modifica delle circostanze.

Secondo il *capoverso 2*, il termine per contestare è di tre mesi. Per la contestazione del fitto iniziale, il termine decorre dall'entrata in vigore del contratto d'affitto: per i fondi agricoli, i contratti d'affitto sono spesso conclusi oralmente e non sempre il momento della conclusione può essere accertato con chiarezza. In caso d'aumento del fitto per l'inizio del periodo seguente o di adeguamento del fitto fondato sulla modifica delle circostanze, il termine decorre dal ricevimento della comunicazione scritta del locatore.

Da ultimo, in luogo della contestazione dell'aumento del fitto, il *capoverso 3* consente all'affittuario di disdire l'affitto entro tre mesi dal ricevimento della comunicazione scritta dell'adeguamento o dell'aumento del fitto. In questo caso, l'affittuario non ha più bisogno di rispettare il termine di disdetta previsto dall'articolo 16 capoverso 2. Il contratto continua nondimeno fino alla scadenza del affitto.

#### **Art. 45d      Conseguenze della contestazione del fitto**

Secondo il *capoverso 1*, se la contestazione verte sul aumento del fitto, il fitto corrente rimane in vigore nel corso di tutta la procedura di contestazione. Come nel settore della protezione contro le prigioni abusive e in materia di locazione di abitazioni e di locali commerciali, rimane salva la decisione dell'autorità competente di ordinare misure provvisorie.

Il *capoverso 2* conferisce all'autorità adita la competenza di deliberare sulla contestazione e di ricondurre, se del caso, il fitto troppo elevato a un importo non abusivo.

La precisazione contenuta nel *capoverso 3* intende evitare che una delle parti si avvalga della modifica del fitto ordinata dall'autorità per fare invalidare l'insieme del contratto d'affitto.

#### **Art. 49      Decisione d'accertamento dell'autorità amministrativa**

##### *Cpv. 1*

La soppressione della procedura d'opposizione al fitto dei fondi agricoli comporta questa modifica redazionale.

**Art. 53**

*Let. a e b*

La *lettera a* precisa che i Cantoni devono anche designare un'autorità incaricata di statuire sulle contestazioni relative al fitto di fondi agricoli. È opportuno che il compito di decidere in merito sia affidato all'autorità che rilascia l'autorizzazione per l'affitto di aziende agricole.

Tenuto conto della soppressione delle procedure d'opposizione, la *lettera b* può essere abrogata.

**Art. 54-57 Disposizioni penali**

Si propone di abrogare le disposizioni penali che sanzionano le infrazioni alle diverse disposizioni della LAAgr. In seguito alle revisioni proposte, le infrazioni enumerate nell'articolo 54 avrebbero dovuto essere adattate poiché la procedura d'opposizione contro un fitto complementare è stata soppressa e il fitto di un fondo agricolo non sottostà più a un controllo. La possibilità di richiedere o pagare un fitto superiore a quello ammesso esiste solo per quanto concerne le aziende agricole. Le conseguenze di diritto civile previste in merito nella LAAgr sono sufficienti. Le decisioni dell'autorità possono, se necessario, essere accompagnate dalla comminatoria della sanzione prevista nell'articolo 292 CP<sup>112</sup> in caso di disobbedienza alla decisione.

**Art. 60b Disposizioni transitorie**

*Cpv. 1*

Secondo le modifiche proposte dall'avamprogetto, i contratti relativi a fondi adibiti all'agricoltura nei quali l'oggetto dell'affitto è interamente situato in una zona edificabile secondo la pianificazione del territorio non sono più sottoposti alle disposizioni relative alla durata minima dell'affitto. La disposizione transitoria prevede tuttavia che i contratti in corso relativi a questi fondi conservano la loro validità fino alla loro scadenza, sia nel caso in cui la durata del contratto sia quella minima prevista dalla legge, sia nel caso in cui si è stabilita nel contratto una durata più lunga o il contratto sia stato prorogato da una decisione giudiziaria.

*Cpv. 2*

La LAAgr fa riferimento alla LDFR per quanto riguarda la definizione delle aziende agricole. Le modifiche di quest'ultima legge relative alla dimensione minima hanno conseguenze anche sui contratti d'affitto agricoli relativi alle aziende. Allo scopo di evitare che queste modifiche influiscano sui contratti in corso, è prevista una disposizione transitoria secondo cui i contratti d'affitto relativi a un'azienda agricola rimangono in vigore come tali per la durata legale minima dell'affitto, per la durata più lunga stabilita nel contratto oppure per la durata dell'affitto protratto giudizialmente anche qualora l'azienda non soddisfi più le esigenze quanto alla dimensione minima stabilita nel nuovo diritto.

<sup>112</sup> Codice penale; RS 311.0

### *Cpv.* 3

Secondo questa disposizione transitoria, le procedure d'opposizione introdotte dall'autorità cantonale competente contro i fitti non consentiti di fondi e che non sono state ancora oggetto di una decisione passata in giudicato devono poter essere portate a termine secondo il diritto vigente al momento in cui erano state introdotte. Inoltre, se una decisione o una sentenza ha accertato che il fitto di un fondo agricolo è illecito, la stipulazione relativa al fitto che oltrepassa l'importo consentito deve essere considerata nulla ed essere oggetto di una domanda di rimborso da parte dell'affittuario, conformemente a quanto prevede l'articolo 45 attuale.

## **3.2 Programma di legislatura**

Il futuro sviluppo della legislazione agraria è conforme alle intenzioni definite nel programma di legislatura 2003-2007, di riesaminare, nell'ottica del necessario cambiamento strutturale, il diritto fondiario rurale, l'affitto agricolo e il diritto pianificatorio. Le modifiche del diritto fondiario rurale e del diritto sull'affitto agricolo sono conformi a questo obiettivo.

## **3.3 Rapporti con il diritto internazionale**

Il progetto non ha legami con le disposizioni dell'OMC.

Nessuna disposizione attuale o prevista nell'UE concerne espressamente il diritto fondiario rurale, che rimane di competenza dei Paesi membri.

## **3.4 Costituzionalità**

Le presenti modifiche legislative si fondano da un lato sull'articolo agrario della Costituzione federale (art. 104), il cui capoverso 3 lettera f autorizza espressamente la Confederazione a emanare prescrizioni per consolidare la proprietà fondiaria rurale. Per il resto, le modifiche si basano anche sull'articolo 122 Cost. nella misura in cui hanno conseguenze di diritto privato.

## **4 Parte speciale 3: legge sugli assegni familiari nell'agricoltura**

### **4.1 Situazione iniziale**

#### **4.1.1 Attuale normativa degli assegni familiari nell'agricoltura**

Dal 1° gennaio 1953 i contadini indipendenti e i lavoratori agricoli hanno diritto ad assegni familiari conformemente alla legge del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; 836.1). Già dal 1° luglio 1944, sulla base dell'ordinamento del 9 giugno 1944 concernente la concessione di indennità, erano versati assegni familiari a tutti i lavoratori agricoli e ai piccoli contadini di montagna. Sin dall'inizio il diritto dei contadini indipendenti era vincolato a un limite di reddito. Fino al 1° luglio 1962, soltanto i contadini indipendenti nelle regioni di montagna ricevevano gli assegni familiari, mentre quelli delle regioni di pianura erano esclusi da questo diritto. Dal 1° aprile 1980 anche i contadini occupati nell'agricoltura a titolo accessorio hanno diritto agli assegni familiari secondo la LAF. Sia le prestazioni sia i limiti di reddito sono stati continuamente aumentati; dal 1° aprile 1984 il Consiglio federale può effettuare questi adeguamenti mediante ordinanza. Hanno diritto agli assegni familiari secondo la LAF anche gli alpigiani indipendenti e i pescatori professionisti.

Il diritto agli assegni dei piccoli contadini soggiace a un limite di reddito di 30 000 franchi, ai quali si aggiunge un supplemento di 5 000 franchi per ogni figlio che dà diritto all'assegno. Sono versati assegni ridotti se il reddito determinante supera il limite stabilito soltanto di un importo compreso fra 3 500 e 7 000 franchi. Questi diversi limiti sono invariati dal 1992, dato che da allora i redditi nell'agricoltura non sono più aumentati.

I piccoli contadini e i lavoratori agricoli hanno diritto ad assegni per figli il cui importo è il seguente (per gli anni 2005 e 2005): 170 franchi per i primi due figli e 175 franchi a partire dal terzo nella regione di pianura; 190 franchi per i primi due figli e 195 franchi a partire dal terzo nella regione di montagna. Inoltre, i lavoratori agricoli hanno diritto a un assegno per l'economia domestica di 100 franchi al mese.

Nel 2004 le spese complessive per gli assegni ammontavano a 125 milioni di franchi (107 milioni di franchi per i piccoli contadini e 18 milioni di franchi per i lavoratori agricoli). I datori di lavoro agricoli devono pagare un contributo pari al 2 per cento dei salari, che copre circa i due terzi degli assegni per i lavoratori agricoli. La quota delle spese non coperta da questo contributo e gli assegni per i piccoli contadini sono per due terzi a carico della Confederazione e per un terzo a carico dei Cantoni. I sussidi della Confederazione ammontavano a 77 milioni di franchi nel 2004.

Nel 1999, le spese avevano raggiunto il loro massimo livello e ammontavano a 146 milioni di franchi. Da allora sono costantemente diminuite. Benché il reddito dei contadini sia in calo – ciò che considerato separatamente avrebbe quale conseguenza un aumento delle prestazioni LAF – anche il numero dei contadini e il numero medio dei figli lo sono. Inoltre, la tendenza indica un aumento dei redditi al di fuori dell'agricoltura (attività accessoria degli agricoltori e/o attività del coniuge). In questi casi gli agricoltori hanno spesso diritto ad assegni familiari in virtù delle leggi cantonali.

La LAF persegue obiettivi in materia di politica familiare e politica agraria e pertanto ha la sua base costituzionale sia nell'articolo sulla tutela della famiglia (art. 116 Cost.) sia nell'articolo relativo all'agricoltura (art. 104 Cost.).

#### **4.1.2 Sforzi per disciplinare nella legislazione federale tutti gli assegni familiari**

Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare "Prestazioni per la famiglia" (Fankhauser; 91.411) attualmente in Parlamento viene discussa una legge federale sugli assegni familiari. Nella sessione primaverile 2005 il Consiglio nazionale, quale Camera prioritaria, ha approvato il progetto in base al quale tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa avranno diritto ad assegni familiari senza limiti di reddito. La LAF verrà mantenuta, incluso il limite di reddito per i contadini indipendenti, mentre le aliquote saranno adeguate a quelle della nuova legge federale (200 fr. l'assegno per i figli e 250 fr. l'assegno per la formazione), sempre maggiorate di 20 franchi nella regione di montagna. Si rinuncia invece all'aumento di 5 franchi a partire dal terzo figlio e non viene aumentato l'assegno per l'economia domestica per i lavoratori agricoli.

Il motivo principale che ha giustificato il mantenimento della LAF era la modalità di finanziamento: senza una compensazione degli oneri fra le casse di compensazione per assegni familiari, il finanziamento degli assegni familiari nell'agricoltura avrebbe richiesto il versamento di contributi elevati, imponendo un carico insostenibile per l'agricoltura.

#### **4.2 Modello proposto**

Gli assegni familiari nell'agricoltura devono per principio essere adeguati a quelli che i salariati ricevono negli altri settori non agricoli. Questo implica l'aumento o la soppressione del limite di reddito per i contadini indipendenti e un aumento delle aliquote degli assegni per i figli. I mezzi finanziari necessari allo scopo saranno messi a disposizione attraverso il trasferimento dei fondi oggi destinati al sostegno del mercato e ai sussidi all'esportazione. Dato che gli assegni familiari non sono compresi negli involucri finanziari agricoli, occorrerà aumentare di conseguenza gli importi previsti nella pianificazione finanziaria.

Il sostegno mirato dei contadini con figli rappresenta un segnale positivo dal profilo della politica familiare. Questa revisione permette di colmare le lacune nel diritto agli assegni familiari per i contadini indipendenti e di migliorare le prestazioni per tutte le famiglie contadine e per i lavoratori agricoli. Ciò determina una migliore compensazione dei costi per i figli che la popolazione contadina deve sostenere.

##### **4.2.1 Modifiche concernenti il limite di reddito per i contadini indipendenti**

Gli assegni familiari nell'agricoltura rappresentano provvedimenti importanti in materia di politica agricola, poiché per quanto riguarda il reddito agricolo equivalgono a un pagamento diretto. Se - conformemente al progetto della Politica agricola 2011 - in questo settore vi sarà un trasferimento di fondi, occorrerà allineare il limite di reddito secondo la LAF a quello applicato per i pagamenti diretti.

Per i pagamenti diretti, il limite di reddito è di 80 000 franchi. Le coppie di coniugi e i conviventi beneficiano di una riduzione supplementare di 40 000 franchi, che porta di fatto il limite di reddito per i pagamenti diretti per questi agricoltori a 120 000 franchi. Nella tabella 46 sono riportati il numero di beneficiari e i costi in base al limite di reddito.

**Tabella 46: Effetto del limite di reddito (2004)**

Limite di reddito	Numero di beneficiari	Corrisponde a .....% dei contadini con figli	Prestazioni ai (piccoli) contadini in mio. di fr.
30 000 fr. / 5000 fr. per figlio (limiti attuali)	20 000	83	108 mio.
120 000 fr., qualunque sia il numero di figli	23 500	98	128 mio.
Nessun limite	24 000	100	130 mio.

Fonte: UFAS

Dato che mancano le basi statistiche, in particolare quelle indicanti il legame fra numero di figli e reddito, l'importo di 130 milioni di franchi che sarebbe versato nell'ambito della LAF in caso di soppressione del limite di reddito si fonda su stime. Questo aumento abbastanza esiguo del numero dei beneficiari e delle prestazioni è dovuto innanzitutto a due ragioni: attualmente, nella regione di montagna, quasi tutti i contadini ricevono assegni familiari. I contadini che superano il limite di reddito hanno spesso diritto ad assegni familiari in virtù delle leggi cantonali se svolgono attività al di fuori dell'agricoltura. In tutti i casi, sono interessati unicamente i contadini con figli di età inferiore a 16 anni o a 25 anni.

Un aumento del limite di reddito al livello di quello dei pagamenti diretti significherebbe che soltanto una minima parte di famiglie contadine non avrebbe diritto ad assegni familiari.

Una soppressione di questo limite permetterebbe anche di risolvere i problemi che sorgono in relazione ai limiti di reddito e alla determinazione del reddito imponibile. Inoltre, l'attuale onere amministrativo di 3 milioni di franchi all'anno potrebbe essere ridotto di circa un terzo.

Per questi motivi, viene proposto di sopprimere il limite di reddito degli assegni familiari, senza tuttavia modificare le modalità di finanziamento. I contadini continueranno, in particolare, a essere esentati dal pagamento di contributi per finanziare i propri assegni familiari.

#### **4.2.2 Aumento degli assegni per i figli**

La compensazione degli oneri familiari permetterebbe di indennizzare una parte dei costi per i figli derivanti alle famiglie. In tal modo, la società riconosce le numerose prestazioni fornite dalle famiglie in relazione all'allevamento dei figli. La misura di compensazione degli oneri familiari più importante è rappresentata dagli assegni per i figli.

I risultati dell'inchiesta sui redditi e sul consumo (UST 2002) mostrano che i redditi delle economie domestiche contadine sono notevolmente più bassi di quelli di nuclei

familiari comparabili nei Comuni rurali (in media 6 200 fr. rispetto a 10 200 fr. mensili). Gli assegni familiari hanno dunque anche una considerevole funzione in materia di politica agricola.

Secondo le leggi cantonali concernenti gli assegni familiari al di fuori dell'agricoltura si ottiene oggi, calcolato per tutta la Svizzera, un importo medio mensile di circa 186 franchi per ogni figlio. Secondo la LAF, gli assegni per i figli ammontano per i primi due figli a 170 franchi mensili per ogni figlio nella regione di pianura (regione di montagna 190 franchi).

Un adeguamento del livello degli assegni nell'agricoltura a quello previsto dalle leggi cantonali è sostenibile e comporta per le famiglie contadine un notevole sgravio finanziario. Pertanto, viene proposto di aumentare di 15 franchi le aliquote degli assegni per i figli per i contadini e i lavoratori agricoli. Si rinuncia invece all'aumento di 5 franchi dell'assegno versato a partire dal terzo figlio.

Indipendentemente dall'esito del dibattito parlamentare sul progetto di legge federale sugli assegni familiari menzionato in precedenza, l'aumento dell'importo degli assegni familiari nell'agricoltura, una misura essenziale dal profilo della politica agricola, dovrebbe essere realizzato nell'ambito della Politica agricola 2011. Non da ultimo, anche perché non si può escludere che il legislatore rinunci a stabilire aliquote minime, continuando così a lasciare questo compito ai Cantoni.

Nel caso in cui in una futura legge federale fossero stabilite aliquote minime più elevate, queste aliquote sarebbero valide anche per la LAF.

### **4.2.3 Costi per Confederazione e Cantoni**

La LAF differenzia l'importo degli assegni per i figli fra regione di pianura e regione di montagna e secondo il "rango" dei figli. Il diritto sussiste soltanto se il limite di reddito applicabile non è superato. Oggi valgono i seguenti importi: 170 franchi nella regione di pianura e 190 franchi nella regione di montagna; a partire dal terzo figlio è versato un supplemento di 5 franchi. Di regola, il Consiglio federale adegua le aliquote ogni due anni fondandosi sull'evoluzione economica e sulle corrispondenti aliquote cantonali; questo adeguamento ammontava generalmente a 5 franchi mensili per ogni figlio. Probabilmente anche gli importi per il 2006 verranno aumentati di 5 franchi. Con il proposto aumento di 15 franchi a partire dal 2008, gli assegni ammonteranno pertanto a 190 franchi nella regione di pianura e a 210 franchi in quella di montagna.

Nel 2004 i costi nell'ambito della LAF ammontavano a 77 milioni di franchi (due terzi) per la Confederazione e a 39 milioni di franchi (un terzo) per i Cantoni. Da anni questi importi tendono a calare: l'adeguamento delle aliquote viene compensato dalla costante diminuzione delle aziende agricole ma anche del numero dei figli.

Le misure proposte (soppressione del limite di reddito, aumento delle aliquote di 15 fr. mensili per ogni figlio) dovrebbero entrare in vigore nel 2008. Nella stima dei costi supplementari l'adeguamento summenzionato è considerato a partire dal 2006.

Nella prima riga della sottostante tabella 47 sono indicate le cifre corrispondenti. Per una maggiore trasparenza, per il periodo 2008/2011 ci si è basati sulla media annua. In questo periodo le spese dei poteri pubblici per la LAF si ridurranno dagli at-

tuali 116 milioni di franchi a 107 milioni di franchi all'anno (Confederazione 71 mio. fr., Cantoni 36 mio. fr.).

Sulla base di queste cifre, la soppressione del limite di reddito provocherebbe una maggior spesa di 21 milioni di franchi all'anno e l'aumento di 15 franchi mensili per ogni figlio delle aliquote degli assegni per i figli comporterebbe una maggior spesa di 9 milioni di franchi. I costi supplementari complessivi ammonterebbero pertanto nella media quadriennale a 30 milioni di franchi (Confederazione 20 mio. fr., Cantoni 10 mio. fr.).

**Tabella 47: Spese della Confederazione e dei Cantoni in media annua per il periodo 2008/2011**

Spese in milioni di franchi all'anno	Confederazione	Cantoni
Secondo l'attuale normativa	71	36
Con i miglioramenti proposti	91	46
Maggiori spese	20	10

Fonte: Stime UFAS

### 4.3 Commenti sulle modifiche della legge

#### **Articoli 2 e 7**

L'articolo 2 disciplina le specie e gli importi degli assegni familiari versati ai lavoratori agricoli, mentre l'articolo 7 stabilisce queste modalità per gli agricoltori indipendenti. In entrambi gli articoli vengono introdotte le aliquote maggiorate per gli assegni per i figli.

#### **Articolo 5**

##### *Capoversi 2 e 4*

Le disposizioni riguardanti il limite di reddito per gli agricoltori indipendenti possono essere stralciate.

### 4.4 Rapporto con il programma di legislatura

Una modifica della LAF non è prevista nelle linee direttive della politica di governo come obiettivo a sé stante, ma costituisce un elemento di politica sociale del messaggio sulla Politica agricola 2011 che figura nel programma di legislatura.

### 4.5 Rapporto con il diritto internazionale

Come ha esposto la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale nel suo rapporto complementare dell'8 settembre 2004 all'iniziativa parlamentare. Prestazioni familiari (FF 2004 6103) e il Consiglio federale ha confermato nel suo parere complementare del 10 novembre 2004 (FF 2004 6159), un miglioramento delle prestazioni e un'estensione della cerchia dei beneficiari degli assegni familiari, come proposto nell'avamprogetto di revisione della LAF, è compatibile con il diritto internazionale determinante per la Svizzera.

## **4.6 Costituzionalità**

La base costituzionale su cui poggia la LAF permette senz'altro un'estensione della cerchia dei beneficiari e un miglioramento delle prestazioni.

## 5 Parte speciale 4: Legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso

### 5.1 Situazione iniziale

Con l'entrata in vigore, il 1° luglio 1995, della legge sulle derrate alimentari (LDerr, RS 817.0) e delle sue disposizioni esecutive, le norme di protezione della salute dei consumatori e di tutela dall'inganno sono state adeguate ai requisiti della scienza e alle contingenze del mercato. In considerazione dell'importante volume di esportazioni e importazioni di derrate alimentari da e per la Svizzera, il diritto alimentare elvetico è stato adeguato progressivamente alla normativa comunitaria. Questi adeguamenti comportano tuttavia costi supplementari per l'industria alimentare sia per le importazioni che per le esportazioni, in quanto implicano l'osservanza dei requisiti dei diversi Paesi di destinazione riguardo alla composizione e alla caratterizzazione delle derrate alimentari. Inoltre, parte dei procedimenti di produzione e del controllo delle derrate alimentari di origine animale deve avvenire in base alle prescrizioni comunitarie, ciò che può generare ulteriori oneri.

L'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (RS 0.916.026.81, Accordo agricolo Svizzera-CE) sancisce l'equivalenza delle prescrizioni in materia di diritto alimentare per il latte e i prodotti lattiero-caseari (allegato 11, appendice 6). Tale riconoscimento consente attualmente di esportare formaggio di produzione indigena nei Paesi dell'UE senza condizioni e controlli supplementari. Per poter estendere l'equivalenza anche ad altre derrate alimentari di origine animale, come previsto peraltro dall'Accordo, in concomitanza con l'esame del dossier è stata modificata la legge sulle derrate alimentari (artt. 17a, 23, 26a, 36, 37, 45; RU 2002 775) in modo da poter recepire nelle ordinanze elvetiche le prescrizioni comunitarie sulle derrate alimentari di origine animale allora vigenti.

Negli ultimi tre anni, la Comunità europea ha riveduto interamente il proprio diritto in materia d'igiene alimentare. Ha rinunciato a emanare prescrizioni specifiche per ogni singolo prodotto, optando invece per un disciplinamento globale e capillare dei requisiti igienici delle derrate alimentari e degli alimenti per animali, la cui base è costituita dal Regolamento CE n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU 31 dell'1.2.2002, pag. 1)<sup>113</sup>. Questi principi sono stati concretizzati in cinque decreti esecutivi, segnatamente nel:

- Regolamento CE n. 852/2004 del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari (GU L 226 del 25.06.2004, pag. 3)<sup>114</sup>;
- Regolamento CE n. 853/2004 del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche sull'igiene degli alimenti di origine animale (GU L 226 del 25.06.2004, pag. 22)<sup>115</sup>

<sup>113</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2002/l\\_195/l\\_19520040602it00120015.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2002/l_195/l_19520040602it00120015.pdf)

<sup>114</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l\\_226/l\\_22620040625it00030021.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625it00030021.pdf)

<sup>115</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l\\_226/l\\_22620040625it00220082.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625it00220082.pdf)

- Regolamento CE n. 854/2004 del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (GU L 226 del 25.06.2004, pag. 83)<sup>116</sup>
- Regolamento CE n. 882/2004 del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 191 del 28.05.2004, pag. 1)<sup>117</sup>
- Regolamento CE n. 183/2005 del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi (GU L 35 dell'8.2.2005, pag. 1)<sup>118</sup>

Queste disposizioni esecutive entrano in vigore in seno all'UE il 1° gennaio 2006 e sostituiscono gli atti normativi abrogati dalla direttiva 2004/41/CE (GU L 195 del 02.06.2004, pag. 12)<sup>119</sup>.

Affinché il commercio di derrate alimentari di origine animale tra la Svizzera e l'UE si svolga senza intoppi anche dopo il 1° gennaio 2006, il diritto svizzero dev'essere adeguato alla nuova normativa comunitaria in materia d'igiene. Le revisioni vanno operate in primo luogo sulle ordinanze d'applicazione della legge sulle derrate alimentari, anche se in diversi settori si rendono necessarie modifiche a livello di legge. Gli avamprogetti di nuove ordinanze sono stati sottoposti ai Cantoni e alle organizzazioni interessate per consultazione nella primavera 2005. L'obiettivo dell'equivalenza e, con esso, della soppressione degli ostacoli al commercio con l'UE è stato accolto favorevolmente da quasi tutti i partecipanti alla consultazione, che hanno però espresso l'auspicio che questi cambiamenti non implicino un aumento delle trafile burocratiche e degli oneri finanziari. Dal canto suo, dopo vari complementi e chiarimenti in fase di consultazione, la Commissione CE ha riconosciuto l'equivalenza delle nuove ordinanze svizzere. La conclusione della convenzione internazionale sull'equivalenza (decisione del Comitato misto veterinario<sup>120</sup>) è prevista per la fine del 2005, mentre la sua entrata in vigore sarà scaglionata tra il 2006 e il 2007.

## 5.2 Modello proposto

Per garantire un controllo delle derrate alimentari efficace, basato su una valutazione dei rischi, le aziende di produzione, deposito e trasformazione devono essere registrate ufficialmente e sottoposte all'obbligo di autorizzazione per quanto riguarda le derrate alimentari di origine animale.

L'obbligo di diligenza cui soggiacciono le aziende alimentari dev'essere esteso all'intero processo di produzione, conformemente al principio «dalla stalla alla tavola». I punti cardine della sicurezza delle derrate alimentari, come la rintracciabilità o la collaborazione con le autorità vanno disciplinati anche a livello di legge. In caso di crisi, le nuove disposizioni e il rispettivo diritto d'esecuzione devono consentire di accelerare l'accertamento delle cause e l'adozione delle necessarie contromisure.

<sup>116</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l\\_226/l\\_22620040625it00830127.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625it00830127.pdf)

<sup>117</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l\\_191/l\\_19120040528it00010052.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l_191/l_19120040528it00010052.pdf)

<sup>118</sup> [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=2005&nu\\_doc=183](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type_doc=Regulation&an_doc=2005&nu_doc=183)

<sup>119</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l\\_195/l\\_19520040602it00120015.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2004/l_195/l_19520040602it00120015.pdf)

<sup>120</sup> Cfr. articolo 19 in combinato disposto con articoli 12 segg. allegato 11 Accordo agricolo Svizzera-CE

Infine, gli organi di controllo devono disporre di un elevato livello di formazione per stare al passo con la complessa tecnologia alimentare.

### **5.3 Spiegazioni concernenti le modifiche di legge**

#### ***Articolo 17 capoverso 3 e articolo 17a***

La legge sulle derrate alimentari non disciplina solo i requisiti, ma anche i contatti con le derrate alimentari (art. 1 lett. b LDerr). Vista la rapida deperibilità e il rischio di trasmissione di microorganismi che potrebbero risultare nocivi per la salute dei consumatori, i requisiti fissati per le derrate alimentari di origine animale sono più severi rispetto a quelli relativi alle altre derrate alimentari.

Considerata la capacità dimostrata dalle aziende di costruire macelli conformi ai requisiti fissati dettagliatamente a livello di ordinanze, l'obbligo di approvazione dei piani cui soggiacciono attualmente i macelli (art. 17 cpv. 3) può essere soppresso.

L'obbligo di autorizzazione d'esercizio, già vigente per i macelli, sarà esteso a tutte le aziende che manipolano derrate alimentari di origine animale (art. 17a cpv. 1), analogamente a quanto avviene in seno all'UE. Pur esistendo, questa norma (cfr. art. 17a vigente nella versione dell'8 ottobre 1999, RU 2002 775) non è ancora entrata in vigore.

Le aziende alimentari che non soggiacciono all'obbligo di autorizzazione d'esercizio devono segnalare la propria attività agli organi di controllo (cpv. 2).

L'articolo 17a capoverso 3 conferisce al Consiglio federale, analogamente al diritto europeo, la competenza di derogare all'obbligo generale di autorizzazione d'esercizio per le aziende di produzione primaria e per quelle la cui attività presenta un rischio contenuto per la sicurezza delle derrate alimentari.

Sulla scorta dell'ordinanza sui dati agricoli <sup>121</sup> le aziende agricole sono già inserite nel sistema d'informazione sulla politica agricola AGIS. Le aziende dedite puramente alla produzione primaria non sono tenute ad annunciarsi ulteriormente.

#### ***Articolo 23 capoversi 2<sup>bis</sup> e 4***

Altro principio recepito dal diritto comunitario è quello secondo cui il responsabile di un'azienda alimentare il quale constata che derrate alimentari od oggetti d'uso che importa, fabbrica o tratta e consegna ai consumatori possono mettere in pericolo la salute, deve informare immediatamente la competente autorità esecutiva e adottare i provvedimenti necessari a togliere dal mercato i prodotti in questione (cpv. 2<sup>bis</sup>). In simili casi, il responsabile dell'azienda alimentare deve collaborare con l'autorità esecutiva al fine di eliminare o ridurre i rischi (cfr. art. 19 Reg. CE 178/2002). Introducendo l'obbligo d'informazione, s'intende evitare che i consumatori corrano rischi, consumando o utilizzando derrate alimentari od oggetti d'uso che possano mettere in pericolo la salute. L'obbligo d'informazione nei confronti dell'autorità esecutiva subentra solo dal momento in cui sono stati distribuiti ai consumatori derrate alimentari od oggetti d'uso potenzialmente dannosi. Se i problemi sono scoperti a uno stadio precedente, non è necessario procedere in tal senso.

<sup>121</sup> RS 919.117.71

In sintonia con la legge sulle epizoozie e con la terminologia UE, nel capoverso 4 è stato introdotto il concetto di «veterinario ufficiale», in sostituzione delle attuali designazioni di «ispettore delle carni» e «controllore delle carni». Un'armonizzazione giustificata altresì dal fatto che nell'igiene delle derrate alimentari i compiti dei veterinari implicano sempre una componente di polizia epizootica. Per designare i controllori delle carni senza titolo di veterinario ci si avvarrà in futuro del concetto di «assistente specializzato», in uso in seno all'UE e più pertinente.

### **Articolo 23a**

Conformemente alle disposizioni sulla rintracciabilità, riprese ampiamente dal diritto comunitario (art. 18 Regolamento CE 178/2002, art. 5 in combinato disposto con gli allegati I e II Reg. CE 183/2005), tutte le derrate alimentari, gli animali utilizzati per la fabbricazione di derrate alimentari e tutte le altre sostanze destinate a essere trasformate in derrate alimentari o dalle quali ci si può attendere che lo siano, devono essere rintracciabili a tutti i livelli della produzione, della trasformazione e della distribuzione. La rintracciabilità degli alimenti per animali è disciplinata dalla legge sull'agricoltura.

Le aziende alimentari devono essere in grado di fornire informazioni su ogni persona dalla quale hanno ricevuto derrate alimentari oppure sostanze o animali destinati alla produzione delle stesse («one step back») e alla quale hanno fornito i propri prodotti («one step forward»). Le informazioni necessarie vanno messe a disposizione delle autorità competenti. In altre parole, per facilitarne la rintracciabilità, i prodotti in questione devono essere sufficientemente caratterizzati o resi riconoscibili attraverso la necessaria documentazione o le informazioni pertinenti. Nella maggior parte dei casi è opportuno preparare un'informazione scritta o allestire un sistema o un procedimento che garantisca l'approntamento di queste informazioni in tempi utili. Il principio della rintracciabilità è applicabile anche agli importatori.

### **Articolo 26 frase introduttiva**

Cfr. spiegazioni sull'articolo 23 capoverso 4 (sostituzione delle designazioni di «ispettore delle carni» e «controllore delle carni»).

### **Articolo 36 capoverso 4**

Per garantire l'ottenimento di risultati univoci e di qualità, dinnanzi alla crescente complessità dell'analisi delle derrate alimentari, il servizio federale competente può designare laboratori di riferimento, il cui compito consiste tra l'altro nell'assicurare la disponibilità dei materiali di riferimento, nell'eseguire test di confronto e nel provvedere alla formazione dei propri collaboratori. I laboratori di riferimento ottengono un mandato di prestazioni concreto dalla Confederazione, che contempla tra l'altro l'esecuzione di esperimenti collettivi. Questi esperimenti consentono di verificare l'attendibilità dei singoli laboratori, sulla scorta di eventuali divergenze che possono derivare sia dal metodo di analisi utilizzato che dalla precisione del laboratorio in questione. I risultati di queste verifiche rivestono notevole importanza per un'applicazione unitaria delle norme.

### **Articolo 38 capoverso 4**

Per conservare l'equivalenza della legislazione relativa al latte e ai prodotti lattiero-caseari sancita dall'Accordo agricolo Svizzera-CE e per estendere tale equivalenza

alle altre derrate alimentari, oltre a disporre di una normativa analoga a quella comunitaria, la Svizzera deve partecipare anche al sistema di garanzia della sicurezza delle derrate alimentari previsto dal diritto europeo. Le autorità federali devono pertanto avere la possibilità di scambiare con la Commissione europea dati sulla sicurezza delle derrate alimentari e procedere ad ispezioni nell'area dell'UE in collaborazione con le autorità comunitarie. Altro obiettivo perseguito con questo articolo è la partecipazione degli organi d'esecuzione svizzeri alle formazioni degli organismi di controllo CE.

#### **Articolo 40 capoversi 2 e 5**

Cfr. spiegazioni sull'articolo 23 capoverso 4 (sostituzione delle designazioni di «*ispettore delle carni*» e «*controllore delle carni*»).

#### **Articolo 41 capoverso 3**

Le persone addette al controllo delle derrate alimentari ai sensi dell'articolo 40 sono valutate da una commissione d'esame, composta da chimici e veterinari cantonali, ispettori delle derrate alimentari e delle carni (designazioni attuali). Conformemente alla prassi vigente, la commissione d'esame decide anche del superamento degli esami. Inoltre, in futuro i ricorsi contro le decisioni della commissione d'esame dovranno essere presentati all'Ufficio federale competente. Non sono invece impugnabili gli esami che il Consiglio federale delega ai Cantoni (come avviene oggi con i controllori delle derrate alimentari).

#### **Articolo 43a**

Il diritto CE prevede la possibilità di delegare compiti specifici riguardanti i controlli ufficiali a organizzazioni di controllo private (art. 5 Reg. 882/2004). I compiti che possono essere delegati vanno definiti nei dettagli. Le organizzazioni di controllo, soggette alla vigilanza del servizio delegante, devono essere accreditate e non possono decidere provvedimenti.

Anche in Svizzera sono diverse le attività legate all'esecuzione della legge sulle derrate alimentari che possono essere trasferite a organizzazioni private: tra di esse rientrano la vigilanza di parte della produzione agricola (art. 7) o del peso di macellazione (art. 46). Proprio nell'ambito della produzione agricola, la delega di determinati compiti in virtù dell'analogo articolo 180 della legge sull'agricoltura (RS 910.1) e dell'articolo 7 della legge sulle epizoozie (RS 960.40) ha dato ottimi risultati. Risulta pertanto necessario integrare la delega di compiti di controllo specifici anche nella legge sulle derrate alimentari.

#### **Articolo 45 capoverso 2 lettere a<sup>bis</sup> ed e**

Il controllo delle derrate alimentari è un compito dello Stato a favore della collettività, finanziato fondamentalmente con i proventi delle imposte. I controlli sono svolti per campione e non tutte aziende vi sono sottoposte con la stessa intensità, per cui non sarebbe possibile fatturare direttamente gli oneri di tali controlli senza creare forti squilibri. Per tale ragione, la legge sulle derrate alimentari stabilisce di principio l'esenzione dagli emolumenti (art. 45 cpv. 1). Un principio a cui la norma vigente consente di derogare unicamente se l'attività di un'azienda alimentare comporta oneri supplementari cospicui per le autorità, come quelli derivanti da controlli regolari prescritti a livello di legge. E' quanto avviene attualmente per l'ispezione dei macelli,

degli animali e delle carni da macello. Dev'essere pertanto prevista un'eccezione al principio dell'esenzione dagli emolumenti per i controlli e le autorizzazioni d'esercizio per i macelli e – visto il notevole onere delle ispezioni – anche per quelle rilasciate ai laboratori di sezionamento (delle carni). L'equivalenza con il diritto comunitario è così raggiunta anche in questo settore (cfr. allegati 4-6 Reg. 882/2004).

#### **Articolo 47 capoverso 4**

Chi informa l'autorità esecutiva della distribuzione di derrate alimentari od oggetti d'uso che possono mettere in pericolo la salute può essere punito in virtù dell'articolo 47. Se l'informazione avviene conformemente all'articolo 23 capoverso 2<sup>bis</sup>, la pena può essere ridotta. Occorre quindi creare le premesse, affinché la buona condotta dell'interessato sia considerata circostanza attenuante. La decisione di ricorrere a questa possibilità nel singolo caso spetta al giudice.

#### **Articolo 48 capoverso 1 lettera n**

Rispetto alle altre leggi del settore (legge sugli agenti terapeutici, legge sull'agricoltura, legge sui prodotti chimici), il tetto massimo della multa previsto dalla legge sulle derrate alimentari è molto contenuto. A scopo dissuasivo, l'attuale limite superiore di 20 000 franchi viene quindi innalzato a 40 000 franchi (cpv. 1 frase introduttiva), in caso di violazione intenzionale di una delle fattispecie di cui all'articolo 48 capoverso 1. La multa massima rimane invece invariata a 20 000 franchi se l'infrazione a tale articolo è dovuta a negligenza (cpv. 1<sup>bis</sup>).

La presente revisione introduce diverse nuove prescrizioni, come l'obbligo di autorizzazione e di segnalazione (art. 17a), la rintracciabilità (art. 23a) o l'obbligo d'informare l'autorità dell'avvenuta distribuzione ai consumatori di derrate alimentari od oggetti d'uso che possono mettere in pericolo la salute (art. 23 cpv. 2<sup>bis</sup>). Questi obblighi sono punti cardine della normativa CE sulla sicurezza delle derrate alimentari.

Il riconoscimento reciproco dell'equivalenza delle normative alimentari da parte del Comitato misto veterinario presuppone la possibilità di sanzionare la violazione delle disposizioni (art. 55 Reg. 882/2004). E la precisazione delle fattispecie punibili nell'articolo 48 capoverso 1 consente di rispondere a questa esigenza.

Sempre secondo l'articolo 48 capoverso 1, in futuro sarà perseguibile anche il mancato rispetto del controllo autonomo ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1, che costituisce il fondamento del vigente concetto di controllo delle derrate alimentari. Finora, in simili casi bisognava ricorrere all'articolo 292 del Codice penale (CP, RS 311.0), una prassi estremamente disagiata per le autorità esecutive, che è stata oggetto di numerose critiche.

### **5.4 Programma di legislatura**

Pur non essendo contemplata dal Rapporto sul programma di legislatura 2003-2007 (FF 2004 969), la revisione del diritto alimentare è strettamente connessa con il Messaggio concernente la politica agricola 2011 presentato come oggetto annunciato nelle linee direttive (FF 2004 969, 983).

## 5.5 Relazione con il diritto internazionale

Nell'ambito dell'Accordo agricolo Svizzera-CE (allegato 11), la Comunità europea ha riconosciuto l'equivalenza reciproca delle prescrizioni sul latte e i prodotti lattiero-caseari. Con la revisione del diritto CE in materia d'igiene nel settore alimentare, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2006, questo riconoscimento rischia di decadere. Unitamente ai cambiamenti effettuati a livello di ordinanze, la modifica di legge proposta, in sintonia con la nuova normativa CE, crea i presupposti per il mantenimento dell'equivalenza ai sensi dell'allegato 11 dell'Accordo agricolo e per la sua estensione a tutte le altre derrate alimentari di origine animale.

Le modifiche proposte, inoltre, non contraddicono né all'Accordo OMC né al Codex Alimentarius.

## 5.6 Costituzionalità

Le basi costituzionali centrali della legge sulle derrate alimentari sono gli articoli 97 (protezione dei consumatori) e 118 (protezione della salute). Queste disposizioni conferiscono alla Confederazione la competenza di adottare provvedimenti per la protezione dei consumatori e di emanare prescrizioni sulla manipolazione di derrate alimentari e oggetti d'uso che potrebbero mettere in pericolo la salute. Le presenti proposte di modifiche facilitano la trasposizione della normativa comunitaria in materia d'igiene delle derrate alimentari di origine animale nel diritto svizzero. La protezione della salute è un obiettivo fondamentale anche del diritto comunitario in materia d'igiene, il quale, oltre ad essere stato oggetto di verifiche scientifiche da parte di organismi specializzati della Commissione europea, è in sintonia con lo standard internazionale universalmente riconosciuto del Codex Alimentarius. Le modifiche proposte s'iscrivono nel quadro delle competenze attribuite alla Confederazione in virtù degli articoli 97 e 118 della Costituzione federale, e non contravvengono né al principio di proporzionalità né al principio di uguaglianza giuridica.

## **6 Parte speciale 5: legge sulle epizoozie**

### **6.1 Situazione iniziale**

Con le modifiche del 26 giugno 1998 (RU 1999 1347) e del 20 giugno 2003 (RU 2003 4237), la legge sulle epizoozie era stata adeguata, dal punto di vista materiale, in modo da permettere di adottare provvedimenti conformi alle conoscenze e alle tecniche attuali in materia di prevenzione e di lotta contro le epizoozie. La presente revisione deve consentire di inserire nella legge agevolazioni per l'esecuzione del diritto sulle derrate alimentari armonizzato con il diritto dell'UE (cfr. n. 5) in quanto esso comprende pure la salute degli animali. Parallelamente a ciò vengono inserite diverse disposizioni di natura organizzativa imposte dalle condizioni di una gestione amministrativa moderna.

### **6.2 Concetto**

Occorre coordinare l'esecuzione della legislazione sulle epizoozie con le altre legislazioni in materia di produzione primaria, vale a dire con la legge sull'agricoltura, la legge sulle derrate alimentari e la legge sulla protezione degli animali. Gli elementi principali inseriti nella legge a tale scopo sono l'obbligo di diligenza (la responsabilità personale) dei detentori di animali, la professionalizzazione dei controlli ufficiali nonché la registrazione e l'elaborazione dei dati.

### **6.3 Spiegazioni in merito alle modifiche proposte**

#### **Articolo 3a**

La crescente interdisciplinarietà e complessità dei compiti svolti dai Servizi veterinari pubblici nei settori della salute animale, del controllo delle derrate alimentari e della protezione degli animali impone una maggiore professionalizzazione in tali ambiti. Finora i futuri veterinari ufficiali venivano preparati ai loro compiti nel corso di giornate di formazione e di perfezionamento organizzate dall'Ufficio federale di veterinaria. Analogamente alla legislazione vigente in materia di derrate alimentari<sup>122</sup>, si prevede di introdurre per i veterinari ufficiali e gli altri organi incaricati dell'esecuzione della legislazione sulle epizoozie una formazione strutturata, che si conclude con lo svolgimento di un esame finale e il rilascio di un diploma, seguita da una formazione continua. Gli esami devono essere organizzati e svolti da una commissione d'esame, composta di veterinari ufficiali che hanno una funzione direttiva e competenze scientifiche particolari.

Si prevede di inserire una disposizione equivalente nella legge sulle derrate alimentari (parte speciale 5, qui di seguito, art. 41 cpv. 3). I controllori delle carni veterinari e non veterinari (nuova denominazione: veterinari ufficiali / assistenti specializzati) sono contemporaneamente gli organi d'esecuzione della legge sulle epizoozie e della legge sulle derrate alimentari. Per questo motivo la commissione d'esame li sottoporrà agli esami basandosi su entrambe le leggi.

<sup>122</sup> Ordinanza del 1° marzo 1995 sulla formazione degli organi di controllo dell'igiene delle carni (OFIgC; RS 817.191.54)

Anche il nuovo disegno di legge sulla protezione degli animali prevede una formazione strutturata e un perfezionamento professionale delle autorità preposte all'esecuzione (art. 31 cpv. 4; FF 2003 580).

### **Articolo 11**

L'attuale articolo relativo all'obbligo dell'annuncio viene completato da una disposizione concernente l'obbligo di diligenza per le persone che detengono animali o che hanno accesso a effettivi di animali. L'applicazione dell'obbligo di diligenza agli organi di controllo è stata chiesta in occasione delle deliberazioni inerenti alla legge sulla protezione degli animali al Consiglio nazionale (Bollettino ufficiale 2005 n. 845-848 [15.6.05, ad art. 38]). Una definizione analoga dell'obbligo di diligenza si trova all'articolo 23 della legge sulle derrate alimentari (RS 817.0).

### **Articolo 42 cpv. 3**

L'Istituto di virologia e d'immunoprofilassi (IVI) è il centro di competenza della Confederazione in materia di lotta contro le epizoozie. Esso si occupa segnatamente della diagnostica, della sorveglianza e del controllo delle epizoozie altamente contagiose nell'intento di impedire danni sanitari ed economici; esso procede parimenti alla registrazione dei vaccini a uso veterinario (art.8 cpv. 3 dell'ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia; RS 172.216.1). Secondo i principi della GEMAP (gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale) e ai sensi dell'articolo 41 del disegno di revisione della legge federale sulle finanze della Confederazione (FF 2005 5), l'IVI può fornire prestazioni commerciali soltanto per quanto sia autorizzato a farlo a norma di legge.

Il calcolo del prezzo di tali prestazioni, tuttavia, non potrà tenere interamente conto delle infrastrutture dell'IVI, poiché i dispositivi di sicurezza dell'Istituto sono previsti per epizoozie altamente contagiose. Le analisi verranno effettuate per conto di mandanti ufficiali o privati, a scopo di diagnosi o di ricerca, e non necessiteranno di infrastrutture di protezione supplementari.

### **Articolo 54a**

L'Ufficio federale di veterinaria ha elaborato, in collaborazione con i Cantoni, una soluzione informatica integrata (denominata "CODAVET") destinata a fornire un sostegno agli Uffici veterinari cantonali nello svolgimento dei loro compiti principali. Questo sistema permette di registrare e di scambiare con gli altri Servizi interessati i dati relativi ai casi di epizoozie, le conclusioni degli accertamenti e i risultati dei controlli nell'ambito della salute animale, della protezione degli animali e dell'igiene delle derrate alimentari. Una banca dati centrale consente di gestire in modo razionale il flusso crescente di informazioni di routine e di trarre il massimo vantaggio dai dati registrati grazie al collegamento in rete con altre banche dati<sup>123</sup>.

I dati da trasmettere saranno definiti in un'ordinanza. L'Ufficio federale di veterinaria ne sarà il proprietario. Siccome tutte queste informazioni permettono di stilare i profili delle aziende e probabilmente anche quelli delle persone attive in questo settore, nel caso specifico si tratta di dati che occorre qualificare come degni di particolare protezione e che necessitano quindi di una base legale formale secondo l'articolo

<sup>123</sup> Cfr. anche Asse commerciale 5 al capitolo 1.5.5 e il coordinamento dei controlli previsto ai capitoli 2.2.2.1.3 e all'articolo 181 cpv. 1 bis LAgr (nuovo)

17 capoverso 2 della legge sulla protezione dei dati (RS 235.1). Non si prevede tuttavia di registrare dati concernenti la salute delle persone o le sanzioni penali. Inoltre non si prevede nemmeno di creare una collezione di dati automatizzati o una procedura di richiamo.

I Cantoni restano proprietari degli altri dati che registrano per scopi particolari; per tali dati, tuttavia, essi sono direttamente responsabili del rispetto della legislazione sulla protezione dei dati.

I Cantoni versano ogni anno un contributo destinato allo sviluppo e alla gestione della banca dati.

#### **6.4 Programma di legislatura**

Nelle direttive del governo, una modifica della LFE non è prevista quale obiettivo proprio, ma costituisce in questo caso un elemento dell'oggetto che figura nel programma di legislatura Messaggio relativo alla politica agricola 2011.

#### **6.5 Rapporto con il diritto internazionale**

Le presenti modifiche non hanno alcuna relazione con le disposizioni dell'OMC. Esse facilitano l'esecuzione dell'allegato 11 (detto „Allegato veterinario“) dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (RS 0.916.026.81).

#### **6.6 Costituzionalità**

La base costituzionale sulla quale si fonda la legge sulle epizoozie (art. 118 Cost.) permette senz'altro di effettuare le modifiche previste.

## 7 Parte speciale 6: Riduzione dei costi e rafforzamento della concorrenza

In Svizzera i contadini pagano per la maggior parte prezzi più elevati che all'estero per i mezzi di produzione, i macchinari e gli edifici. La presente parte analizza soprattutto l'importanza e le cause di queste differenze di prezzo, nonché i possibili provvedimenti atti ad attenuare tali differenze. La riduzione dei costi nell'agricoltura stessa mediante il miglioramento della produttività del lavoro e il cambiamento strutturale è illustrata nella parte generale (n. 1.8). Le modifiche proposte nella legge sull'agricoltura (n. 2), in particolare la riduzione dei prezzi soglia per i foraggi e il trasferimento del sostegno del mercato nei pagamenti diretti, mirano innanzitutto a migliorare la competitività dell'agricoltura. Nel contempo sono posti in discussione i provvedimenti intesi a rendere più efficiente l'esecuzione della politica agricola.

Il numero 7.1 (Situazione iniziale) presenta le differenze di prezzo rispetto ai Paesi confinanti di determinate prestazioni preliminari. Su questa base, stimiamo la differenza di costo delle prestazioni preliminari agricole e procediamo a una valutazione quantitativa dell' "isola dei prezzi" Svizzera. Il capitolo "Provvedimenti" (n. 7.2) esamina innanzi tutto le attuali prescrizioni. Nei casi in cui è possibile semplificare o sopprimere prescrizioni è proposta una modifica corrispondente. Da ultimo sono trattate le possibilità in materia di politica della concorrenza.

### 7.1 Situazione iniziale

#### 7.1.1 Prezzi delle prestazioni preliminari agricole

Taluni confronti internazionali evidenziano differenze di prezzo significative delle prestazioni preliminari agricole tra la Svizzera e i Paesi confinanti (Francia, Germania e Austria). Nel presente capitolo sono analizzati i prezzi delle macchine agricole (veicoli e attrezzi di lavoro mobili), degli edifici d'economia rurale, dei prodotti fitosanitari, dei concimi, delle sementi e dei medicinali per uso veterinario. I motivi del livello dei prezzi generalmente più elevato in Svizzera sono molteplici e sarebbe quindi estremamente difficile e oneroso individuarli e analizzarli. Per questo motivo, i mandati assegnati a diverse istituzioni non comprendevano l'analisi delle cause. I prezzi più elevati si spiegano in parte con la situazione particolare della piazza economica Svizzera e dell'agricoltura svizzera in particolare. L'elenco qui appresso non è necessariamente esaustivo.

- Un livello di vita più elevato e piccole dimensioni comportano prezzi elevati dei terreni da costruzione, numerose prescrizioni in materia, ecc.
- I salari sono elevati, ma occorre notare che in certi settori o secondo i metodi di calcolo, i costi totali per ora di lavoro possono essere altrettanto elevati in Germania o in Francia.
- Talune ditte internazionali assorbono l'elevato potere d'acquisto degli acquirenti svizzeri, nella misura in cui possono mantenere le differenze di prezzo tra i Paesi grazie alla loro posizione dominante nei canali di vendita.
- A causa delle piccole dimensioni e della domanda degli agricoltori si sono formate reti molto dense di punti di vendita e di servizi. Per quanto concerne le

macchine agricole queste reti implicano distanze brevi per le riparazioni, ma anche costi strutturali elevati. Non si può escludere che una parte dei costi strutturali si ripercuotano sui prezzi delle macchine.

- Non si può escludere che le macchine in Svizzera dispongano di una dotazione di base tendenzialmente più cara, in particolare per quanto concerne le macchine più complesse come i trattori e le mietitrebbiatrici. Per le macchine più semplici come erpici, spandiconcime o rimorchi, questo argomento è invece irrilevante.
- L'agricoltura svizzera è un piccolo mercato per le macchine e mezzi di produzione e le quantità acquistate sono modeste. L'esigua quantità di prodotti smerciati può creare condizioni sfavorevoli per la formazione dei prezzi. Ad esempio un paio di anni fa il principale importatore svizzero di un determinato prodotto ha potuto acquistare complessivamente meno attrezzature di un commerciante regionale in Germania.

L'esperienza ha mostrato che i prezzi elevati comportano costi elevati perché permettono di mantenere strutture poco efficienti. Questa tendenza non è stata osservata solo nell'agricoltura, ma anche nei settori situati a monte e a valle. La presentazione delle differenze di prezzo qui appresso non rappresenta in alcun modo un'accusa contro taluni settori o ditte. Si tratta di stabilire in quale misura i prezzi più elevati delle prestazioni preliminari fanno aumentare i prezzi dell'agricoltura svizzera e come sia possibile ridurli. Perlomeno in prossimo futuro, le differenze di prezzo, seppure in modo ridotto, persisteranno poiché è impossibile eliminare una parte delle cause citate. Inoltre lo Stato ha poche possibilità di esercitare un influsso diretto per ridurre queste differenze (cfr. n. 7.2). Ciononostante, la trasparenza creata dalle analisi ordinate dovrebbe influire sulla formazione dei prezzi sui mercati delle prestazioni preliminari agricole.

### **7.1.1.1 Macchine**

In una pubblicazione apparsa recentemente l'Agroscope FAT ha confrontato i costi delle macchine in Svizzera e nei Paesi confinanti<sup>124</sup>. Vi è una differenza di prezzo per le macchine nuove e usate in particolare tra le macchine offerte in Germania e Francia e quelle in Svizzera. L'importazione diretta di nuove macchine da parte degli agricoltori stessi è retrocessa negli ultimi anni e riveste quindi un'importanza modesta. Questa evoluzione potrebbe essere dettata dalla sicurezza di disporre dei servizi e delle relazioni partenariali con le aziende indigene. L'importazione di macchine d'occasione e di pezzi soggetti a usura e di ricambio è finanziariamente meno importante dell'importazione di nuove macchine. Anche in questi settori esiste una differenza di prezzo, ma non è possibile quantificare la differenza effettiva.

Per quanto concerne le differenze di prezzo, l'Agroscope FAT individua le seguenti cause:

Le differenze di prezzo tra il prodotto più conveniente e quello più caro in Svizzera sono generalmente notevoli; questo fatto relativizza il confronto trasversale con l'estero. Inoltre, vi sono almeno tre aspetti che non possono essere considerati come cause delle differenze di prezzo:

<sup>124</sup> Rapporto FAT 640: Preisvergleich von landwirtschaftlichen Maschinen, luglio 2005.

- Per quanto concerne i requisiti tecnici, per la maggior parte dei veicoli agricoli esiste un'approvazione generale secondo le direttive 74/150/CEE rispettivamente 2003/37/CE. Questa approvazione è avviata dal fabbricante e contiene tutti i dati importanti necessari per l'omologazione. È inoltre utilizzata come base per allestire l'approvazione del tipo nazionale. Oltre a ciò, i veicoli agricoli, importati per uso proprio, dal 1° ottobre 2005 saranno esonerati dall'obbligo di approvazione del tipo<sup>125</sup>.
- Di norma, la protezione dei brevetti non si estende a tutte le macchine agricole; le importazioni parallele sono quindi possibili.
- In caso di inchiesta preliminare da parte della Commissione della concorrenza i principali importatori rinunciano immediatamente agli accordi sulla ripartizione dei mercati tra i loro commercianti<sup>126</sup>.

**Tabella 48 Risultati del confronto tra i costi delle macchine**

Oggetto	Risultati e commento
Valori a nuovo	<p>Il confronto di un gruppo di 110 macchine mostra che i valori a nuovo lordi in Svizzera superano del 17,9% quelli della Germania. Per i trattori a due ruote motrici la differenza ammonta al 22%, per i trattori a quattro ruote motrici al 13 %, per le macchine per la lavorazione del suolo e le mietitrebbiatrici al 9 % e per le botti a pressione e quelle a pompa al 30% .</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La FAT e la KTBL (Germania) hanno analizzato i valori lordi, imposta sul valore aggiunto compresa.</li> <li>• In Svizzera e in Germania sono in parte concessi sconti nella stessa proporzione (26 % e 29 % in casi concreti).</li> <li>• Una parte delle macchine è fornita agli stessi prezzi indipendentemente dal Paese di destinazione (Kuhn, Lemken, Same-Deutz-Fahr).</li> <li>• I prezzi di fabbrica sono in parte stabiliti in base al potere di acquisto del Paese di destinazione.</li> <li>• In Svizzera una parte delle macchine importate sono dotate di equipaggiamenti di alta qualità (freni, frizioni, pneumatici, ecc.).</li> <li>• Per la Svizzera gli sconti sulla quantità a partire dalla fabbrica sono modesti. A titolo di esempio, l'importatore principale in Svizzera vende circa 400 macchine mentre un commerciante locale in Germania ne vende 500-700. Lo sconto sulla quantità può raggiungere il 10 %.</li> <li>• Svendite di grandi „stock di macchinari“ possono generare in totale sino al 35 % di sconto.</li> <li>• L'importazione in Svizzera avviene di norma a due livelli, importatore principale e commercianti locali. Entrambi ricavano margini.</li> </ul> <p>Dal confronto dei prezzi con la Francia riguardante 28 macchine è risultata una differenza media del 18 %. Da un confronto tra i prezzi di listino (IVA inclusa) dell'Austria e della Svizzera per 94 macchine è risultato in media lo stesso livello di prezzo. Tale risultato indica che anche all'interno dell'UE vi sono notevoli differenze di prezzo e che l'Austria presenta strutture commerciali parzialmente analoghe a quelle della Svizzera.</p>

<sup>125</sup> Ustra, Ufficio federale delle strade, 2005. Homepage, [www.astra.admin.ch/html/it/news](http://www.astra.admin.ch/html/it/news) 22 giugno 2005.

<sup>126</sup> Commissione della concorrenza, 2002, Recht und Politik des Wettbewerbs, n. 4, p. 558-566, Berna..

Oggetto	Risultati e commento
Importazioni dirette	<p>Le importazioni dirette non sono rilevate a livello statistico. Secondo stime effettuate da cerchie di consulenti sino al cinque per cento dei trattori è importato direttamente. Per le altre macchine questa percentuale è molto più modesta.</p> <p>In un singolo caso, lo stesso tipo di trattore in Svizzera è stato offerto a 95 000 franchi, mentre importandolo direttamente tramite un commerciante locale il prezzo ammontava a 74 000 franchi. Il prezzo del trattore importato ufficialmente è quindi più caro del 28%.</p> <p>L'ammissione con l'esonero dall'approvazione del tipo fino alla fine del 2004 era possibile solo d'intesa con l'importatore principale. L'inevitabile incidenza finanziaria ammontava a 500-2 000 franchi.</p> <p>Dal 2005 si applica l'approvazione del tipo per la quale l'importatore non è più competente.</p> <p>In parte il fabbricante non rifornisce più i commercianti esteri situati nella zona di confine, che esportano direttamente.</p> <p>I lavori in garanzia sulle macchine nuove importate direttamente devono essere forniti dal commerciante svizzero che non ha potuto vendere la macchina.</p> <p>I successivi lavori di servizio sono a discrezione del singolo commerciante. In parte sono applicate tariffe diverse.</p> <p>La sicurezza e la qualità del servizio sono importanti per l'agricoltore svizzero.</p> <p>Le importazioni dirette da parte delle aziende agricole non sono più effettuate su ampia scala e sono quindi di minore importanza.</p>
Pezzi di ricambio	<p>Mancano statistiche sul commercio dei pezzi di ricambio.</p> <p>L'importazione diretta permette un risparmio pari al 30 per cento (ad es. flagelli per sminuzzatrici di paglia di granoturco, denti per erpici rotativi).</p> <p>Ultimamente i depositi di pezzi di ricambio sono centralizzati anche a livello europeo.</p>
Prezzi d'occasioni	<p>Un confronto selezionato tra 37 trattori offerti in Svizzera e 80 trattori simili nei Paesi confinanti mostra che i prezzi in Svizzera sono superiori del 21,6 per cento.</p> <p>In un caso concreto il prezzo di un trattore era inferiore del 40 per cento.</p> <p>Il confronto si riferisce a trattori dello stesso tipo con più o meno lo stesso numero di ore di utilizzazione.</p> <p>Per la stima del valore attuale l'età dei trattori non ha la stessa importanza come nell'industria automobilistica.</p> <p>Molte offerte estere includono anche i caricatori frontali.</p> <p>Per quanto concerne il confronto tra macchine d'occasione va osservato che lo stato dei singoli veicoli varia a seconda dell'uso e della manutenzione.</p> <p>Come per le nuove macchine si tratta di prezzi lordi, senza gli eventuali sconti.</p> <p>I trattori e le mietitrebbiatrici con poche ore di impiego sono spesso importati direttamente. Il loro numero è sconosciuto.</p> <p>Il commercio si svolge soprattutto tramite le officine e non gli agricoltori.</p>
Salari delle officine	<p>Il valore indicativo dei costi salariali di un'officina agricola secondo la USM (Unione svizzera del metallo) si aggira tra 85 e 120 franchi all'ora senza IVA (=91-129 fr./h IVA inclusa).</p> <p>In casi concreti: fr. 72.-/h senza IVA. = fr. 77.-/h con IVA.</p> <p>Valore indicativo in Germania: 2400 €/mese netto = fr. 47.-/h con IVA, il costo lordo ammonta a 164% e 1932 ore di manodopera /anno .</p>

Fonte: Agroscope FAT, Tänikon

Le differenze di prezzo rispetto all'estero, indicate nella tabella 48, si basano su valori lordi IVA inclusa, i prezzi esteri servono come base di calcolo. Per poter valutare la differenza di costo, occorre confrontare l'acquisto di macchine presso un commerciante svizzero con l'importazione diretta, dedurre in seguito l'imposta sul valore

aggiunto estera più elevata rimborsata e aggiungere quella svizzera. Se non si tiene conto dell'imposta sul valore aggiunto, la differenza di prezzo è superiore anche utilizzando i prezzi svizzeri come base. In particolare si nota una differenza rilevante anche rispetto all'Austria (tabella 49). Va osservato che questo confronto non tiene conto degli eventuali costi di trasferimento legati all'importazione diretta.

**Tabella 49 Differenze di prezzo delle macchine in base ai prezzi e all'imposta sul valore aggiunto**

	D	F	A
Numero delle macchine confrontate	110	28	94
Differenza media, prezzo estero = 100%, IVA incl.	17.9%	17.8%	0.8%
Aliquota IVA all'estero	16.0%	19.6%	20.0%
Aliquota IVA in Svizzera	7.6%	7.6%	7.6%
Differenza media, prezzo svizzero = 100%, IVA escl.	19.6%	20.8%	9.5%

Fonte: Agroscope FAT Tänikon (2005): Rapporto FAT 640. calcoli dell'UFAG

Sulla base delle differenze di prezzo per i valori a nuovo, le importazioni dirette e i prezzi d'occasione, è stimata una differenza di prezzo media del 15 per cento per le macchine, i trattori e materiale di equipaggiamento. Per la manutenzione e le riparazioni, calcoliamo una differenza di prezzo del 30 per cento in base a una stima prudente che tiene conto dei salari versati dalle officine.

### 7.1.1.2 Edifici d'economia rurale

L'Agroscope FAT ha analizzato la situazione dei costi nell'ambito degli edifici di economia rurale paragonando i costi di costruzione (tabella 50). Secondo questo rapporto, le diverse norme e prescrizioni applicate in Svizzera e nei Paesi confinanti sono responsabili solo in minima parte delle differenze negli investimenti nell'ambito dell'allevamento del bestiame da latte. Il fatto che i Paesi analizzati presentino costi di terzi inferiori sino al 40 per cento rispetto alla Svizzera va attribuito soprattutto ai costi salariali e di materiale inferiori, a esigenze meno rigorose nonché a una valutazione superiore delle prestazioni proprie nel nostro Paese. Nonostante la situazione sfavorevole in materia di costi, i costi di costruzione per unità sono calati anche in Svizzera, non da ultimo in seguito all'introduzione di importi forfettari nell'ambito degli aiuti agli investimenti (cfr. n. 2.1.4.1.8). I costi di pianificazione all'estero sono in parte inferiori poiché da una parte la progettazione è offerta da servizi statali (sovvenzionamento) e, dall'altra, gli onorari dei pianificatori sono inferiori. In Austria e in Francia i costi di pianificazione ammontano solo a un per cento del totale, mentre in Germania e in Svizzera si aggirano tra il 6 e l'8 per cento.

Per stimare la differenza di costo ci siamo basati sull'ipotesi che le imprese estere costruiscano un edificio in Svizzera. In questo ambito occorre tener conto che in Svizzera l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto è inferiore a quella dell'Austria (-12.4%), della Germania (-8.4%) e della Francia (-12%). Senza imposta sul valore aggiunto e senza tener conto dei costi di progettazione e delle prestazioni proprie, la differenza media oscilla tra il 21 e il 37 per cento dei prezzi svizzeri (tabella 50). Visto che la costruzione da parte di imprese estere può generare importanti costi di

trasferimento e in Svizzera le esigenze in materia di qualità sono superiori, si calcola una differenza di prezzo d'impresa attorno al 25 per cento.

**Tabella 50 Confronto tra i costi di costruzione di stalle per bestiame da latte selezionate<sup>1</sup>**

Progetto di costruzione stalle	Numer o PBG	Estero	Calcolo Svizzera	Prezzi d'impresa all'estero
A1	36.5	9'323	14'822	62.9%
A2	22.4	7'197	8'203	87.7%
A3	21.0	11'843	14'645	80.9%
A4	44.0	7'819	9'176	85.2%
<b>Austria</b>				<b>79.2%</b>
D1	59.0	5'668	8'996	63.0%
D2	45.2	5'693	10'527	54.1%
D3	83.5	4'947	8'576	57.7%
D4	115.0	6'233	8'321	74.9%
<b>Germania</b>				<b>62.4%</b>
F1	119.6	3'263	5'038	64.8%
F2	89.4	5'654	8'385	67.4%
F3	52.0	5'984	9'941	60.2%
<b>Francia</b>				<b>64.1%</b>

<sup>1</sup> Costi di terzi senza costi di pianificazione in franchi per posto di bestiame grosso (PBG)

Fonte: Agroscope FAT (2003); Rapporto FAT 595, calcoli dell'UFAG

### *Attrezzature aziendali*

Finora non è stato eseguito un confronto esaustivo dei prezzi per quanto concerne le attrezzature agricole aziendali. Rispetto alle macchine e agli apparecchi, la base dei dati è notevolmente più piccola e il confronto più difficile poiché le attrezzature aziendali sono per lo più installate in funzione dell'edificio. Occorre tuttavia partire dal presupposto che le differenze di prezzo rispetto ai Paesi confinanti si situano nello stesso ordine di grandezza di quelle delle macchine e apparecchi (15%).

### **7.1.1.3 Mezzi di produzione**

In certi settori i prezzi dei mezzi di produzione presentano considerevoli differenze di prezzo rispetto all'estero. Negli ultimi tempi, diverse organizzazioni e istituzioni hanno sollevato questa problematica nell'ambito dei mezzi di produzione agricoli. Oltre all'Unione svizzera dei contadini che nel suo Rapporto di situazione 2004 "Die Landwirtschaft in der Kostenfalle" esamina l'evoluzione dei costi e il confronto con l'UE, anche il Sorvegliante dei prezzi si occupa dei prezzi input per l'agricoltura, in particolare della scoperta di affari in compensazione in seguito a denunce del pubblico. La tematica ha avuto una vasta eco anche nei media.

Uno studio realizzato su mandato dell'UFAG dalla Scuola universitaria svizzera d'agricoltura<sup>127</sup> ha evidenziato, in modo più dettagliato rispetto ai rilevamenti già menzionati, l'evoluzione e le differenze di prezzo per singoli prodotti e applicazioni nell'ambito dei prodotti fitosanitari, concimi, sementi e medicinali a uso veterinario.

<sup>127</sup> Preisvergleich landwirtschaftlicher Produktionsmittel, Studio SUSA, agosto 2005.

L'evoluzione dei prezzi nel corso degli ultimi dieci anni ha avuto un andamento differenziato nei settori analizzati. Un numero abbastanza elevato di prodotti ha registrato un aumento dei prezzi, mentre i prezzi di alcuni prodotti fitosanitari sono diminuiti in seguito alla scadenza della protezione del brevetto. Per le sementi si può constatare l'effetto sui prezzi dei cicli vitali relativamente brevi. I prezzi sono relativamente alti al momento d'introduzione sul mercato e si abbassano negli anni successivi sotto la pressione di nuove varietà immesse sul mercato. Tuttavia, quando sono introdotti sul mercato i prodotti o le varietà concorrenti partono da un livello di prezzo molto più elevato di quelli già esistenti.

I prezzi dei principali concimi in Germania o in Francia sono in media inferiori del 20-50 per cento, le sementi (varietà non moltiplicate in Svizzera) del 5-40 per cento e i medicinali a uso veterinario del 5-55 per cento. Alcuni prodotti erano meno cari in Svizzera, tuttavia viste le quantità distribuite non hanno nessun influsso. La differenza concernente i concimi (34% in media) è ridotta al 20 per cento vista la grande variabilità dei prezzi di confronto utilizzati nel calcolo della tabella 52. Va rilevato che le differenze di prezzo variano tra il 14 e il 67 per cento anche all'interno della Svizzera. Per i prodotti fitosanitari e i medicinali a uso veterinario la differenza di prezzo ammonta al 24 per cento, per le sementi di varietà non moltiplicate in Svizzera al 22 per cento (tabella 51). Sono stati confronti i prezzi senza imposta sul valore aggiunto.

**Tabella 51** Prezzi dei mezzi di produzione nell'UE<sup>1</sup> in % dei prezzi svizzeri

Voce	Media in %	Media 1° quartile in %	Media 4° quartile in %	Numero Prodotti
Concimi <sup>2</sup>	66	43	81	21
Prodotti fitosanitari	76	49	107	87
Sementi <sup>3</sup>	78	53	96	10
Medicamenti a uso veterinario	76	50	101	16

<sup>1</sup> Germania, Francia

<sup>2</sup> Prezzi d'acquisto anticipati e prezzi stagionali

<sup>3</sup> Sementi di varietà non moltiplicate in Svizzera

Fonte: SHL, Zollikofen

Nell'ambito dei mezzi di produzione agricoli, le disposizioni sull'immissione in commercio sono state armonizzate al diritto dell'UE. Grazie al riconoscimento reciproco delle disposizioni sulle sementi e ai provvedimenti di protezione dei vegetali contro gli organismi nocivi nell'ambito degli Accordi bilaterali, le sementi e il materiale vegetale possono essere importati liberamente in Svizzera e messi in commercio. Dal profilo tecnico la Svizzera non può più ridurre i costi in questi settori.

La legislazione in materia di prodotti chimici, entrata in vigore il 1° agosto, delega maggiori competenze e responsabilità ai commercianti. Gli oneri sono state alleggeriti in relazione ad esempio alla caratterizzazione dei prodotti chimici (tra i quali rientrano i prodotti fitosanitari e i concimi). Le aziende sono responsabili di questa caratterizzazione e le autorità svolgono solo controlli per campionatura. Questa misura dovrebbe comportare una riduzione dei costi per le aziende e, a condizione che i margini restino uguali, anche per gli acquirenti.

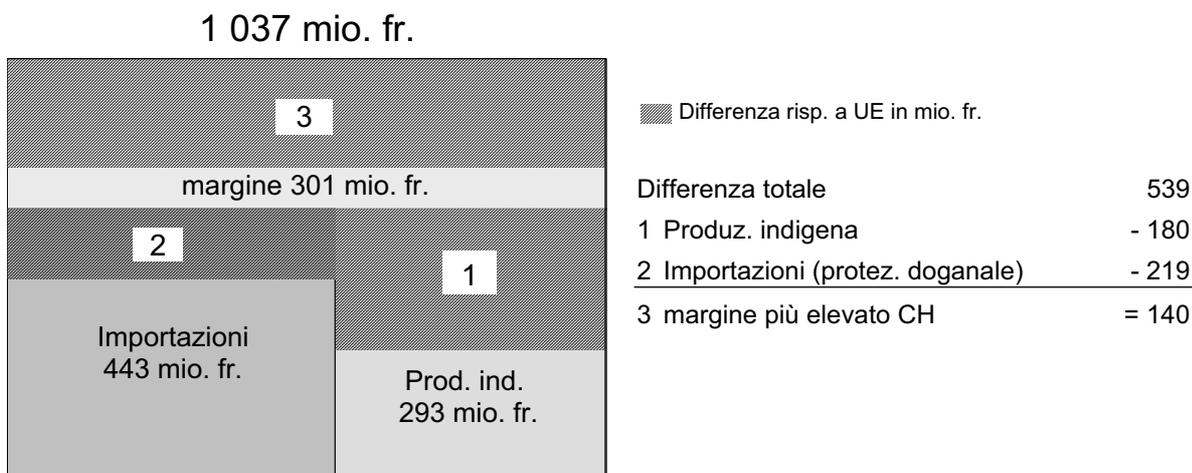
### 7.1.1.4 Foraggi

La maggiore differenza di costo è constatata nei foraggi concentrati. Secondo i nostri rilevamenti le differenze di prezzo rispetto ai Paesi confinanti ammontano in media al 48 per cento (Germania 50%, Francia 46 %). Nel conto economico dell'agricoltura nel 2002 sono stati registrati 1 735 000 di tonnellate di foraggi concentrati di cui 270 000 sono stati consumati all'interno dell'azienda. Complessivamente sono stati acquistati 1 525 000 di tonnellate di foraggi concentrati. In Svizzera sono stati rilevati i prezzi di vendita attuali di grandi fabbricanti di foraggi concentrati inclusi gli sconti (16 t sfusi, 200 t quantità annua, luglio 2005). I prezzi dell'UE si basano sull'elenco dei prezzi per il 2004 di Germania e Francia senza sconti (Eurostat, ZMP). La differenza di prezzo media è stata calcolata ponderando i prezzi UE delle diverse miscele da foraggio secondo la loro percentuale nella quantità acquistata nel 2002.

Per il calcolo dei costi delle materie prime degli alimenti composti per animali ci si è basati sulla struttura svizzera dei componenti. I singoli componenti sono stati valutati secondo i prezzi svizzeri e quelli dell'UE. Vista la struttura dei prezzi (protezione alla frontiera) in Svizzera sono in parte utilizzate materie prime che sul mercato mondiale (rottture di riso, amido, ecc.) sono più care dei cereali. Per questo motivo per il calcolo dei costi delle materie prime dell'UE sono stati utilizzati i prezzi dei cereali nell'UE.

Nel 2002, gli agricoltori svizzeri hanno speso 1 037 milioni di franchi per foraggi concentrati. Il conto economico dell'agricoltura presenta un importo essenzialmente più elevato per i foraggi acquistati (circa 1,5 mia. di fr.). Questa differenza è dovuta, da una parte, al fatto che gli agricoltori svizzeri oltre ai foraggi concentrati acquistano sottoprodotti supplementari derivati dalla produzione agricola (siero, latte scremato, polpa di barbabietola, residui). In questo ambito non esistono dati sicuri relativi alle differenze di prezzo. D'altra parte, nel calcolo summenzionato i foraggi concentrati utilizzati sono stati notevolmente sottovalutati rispetto al conto economico dell'agricoltura.

**Figura 48: Composizione dei costi per foraggi concentrati (2002)**



Fonte: UFAG, UST, USC, Eurostat, ZMP, BNS, swissimpex

Una soppressione dei dazi doganali per i foraggi ridurrebbe il prezzo delle importazioni, ma si ripercuoterebbe direttamente sui prezzi dei foraggi indigeni e di conse-

guenza sul reddito agricolo. Il calcolo della differenza presentato nella figura 48, fornisce un margine notevolmente più elevato della trasformazione e del commercio in Svizzera. La differenza di margine rispetto all'UE ammonta a 140 milioni di franchi.

Una riduzione dei prezzi dei foraggi permetterebbe di ridurre i prezzi delle derrate alimentari di origine animale (carne, uova, latticini) per quanto la riduzione dei costi nell'allevamento si ripercuota sui prezzi al consumo. Per i foraggi prodotti in Svizzera, la riduzione dei prezzi diminuisce tuttavia in modo corrispondente il reddito del settore agricolo. La riduzione del prezzo soglia per foraggi, prevista dalla Politica agricola 2011, permetterà di ridurre del 20-30 per cento la differenza di prezzo delle materie prime o delle singole componenti dei foraggi. Affinché i prezzi delle miscele di foraggi si riducano nella stessa misura, occorre ridurre in modo corrispondente anche i costi di trasformazione.

### **7.1.2 Differenze di costo rispetto all'UE**

Nella tabella 52 sono elencate le voci di costo del conto economico dell'agricoltura. In base ai rilevamenti dei prezzi summenzionati, sono state utilizzate le differenze di prezzo medie stimate nei numeri 7.1.1.1 - 7.1.1.4. Visto che nella maggior parte dei settori la Svizzera presenta un livello dei salari superiore di almeno il 25 per cento, i costi veterinari, le prestazioni agricole (imprenditori di lavori agricoli) e i costi salariali sono stati calcolati su questa base. Le differenze di prezzo concernenti l'energia, le "altre merci e prestazioni", piantagioni e altri ammortamenti, affitto e interessi sono stati stimati dall'UFAG. In totale, per quanto concerne i costi di terzi agricoli risulta una differenza di circa 1 125 milioni di franchi tra la Svizzera e l'UE. Senza contare i costi supplementari causati dall'agricoltura stessa, risulta una differenza di costi di 938 milioni di franchi solo per le prestazioni preliminari e gli ammortamenti.

**Tabella 52 Differenza dei costi di terzi agricoli legati ai prezzi tra la Svizzera e l'UE**

	Valore LGR 2002/04 mio. fr.	Stima Differenza di prezzo <sup>1</sup> %	Differenza di costi mio. fr.
<b>Prestazioni preliminari</b>			
Sementi e tuberi-seme <sup>2</sup>	170	20	34
Energia e lubrificanti	338	0	0
Concimi e ammendanti del suolo	124	20	25
Prodotti fitosanitari	125	25	31
Veterinari e medicinali	162	25	41
Foraggi <sup>3</sup>	1 549	-- <sup>4</sup>	140
Manutenzione e riparazione di macchine	413	30	124
Manutenzione e riparazione di edifici	166	25	42
Altri beni e prestazioni	939	10	94
Prestazioni agricole <sup>5</sup>	541	10	54
<b>Ammortamenti</b>			
Macchine e altri beni d'equipaggiamento	1 018	15	153
Edifici	758	25	189
Piantagioni e altro	117	10	12
<b>Prestazioni prelim. ammortamenti totale<sup>6</sup></b>	<b>6 419</b>	<b>15</b>	<b>938</b>
<b>Fattori</b>			
Rimunerazione dei lavoratori	824	25	206
Affitto	201	50	101
Interessi	339	-35	- 119
<b>Totale costi di terzi<sup>6</sup></b>	<b>7 784</b>	<b>14</b>	<b>1 126</b>

<sup>1</sup> Le differenze di prezzo si riferiscono ai Paesi confinanti Germania, Francia e Austria.

<sup>2</sup> Senza le sementi commerciate tra aziende agricole per un valore di 32 mio. di fr.

<sup>3</sup> Esclusi i foraggi prodotti e consumati all'interno dell'azienda per un valore di 1 197 mio. fr. e senza foraggi commercializzati tra aziende agricole per un valore di 40 mio. di fr.

<sup>4</sup> La differenza di prezzo dei foraggi concentrati è presentata nel n. 7.1.1.4.

<sup>5</sup> Senza locazione del contingente lattiero (36 mio. fr.)

<sup>6</sup> Senza mezzi di produzione prodotti e consumati all'interno dell'azienda e senza quelli commercializzati tra aziende agricole per un valore di 1 620 mio. di fr.

Fonte: UST, Agroscope FAT Tänikon, SUSAS, Stima UFAG

Per stimare la differenza dei costi occorre considerare in particolare i seguenti sviluppi:

- I costi di trasporto supplementari che sarebbero generalmente legati all'importazione diretta in Svizzera di prodotti e servizi esteri, non sono stati considerati.
- L'evoluzione di costi può essere influenzata positivamente anche utilizzando quantità ridotte e migliorando le strutture di produzione.

- Le differenze di prezzo stimate sono valori medi. Esisteranno sempre prodotti e servizi che all'estero sono offerti con differenze di prezzo molto più elevate o minori.
- Come per la Svizzera anche nell'UE si deve prevedere un aumento dei costi di produzione segnatamente a causa del rincaro dell'energia.
- All'interno dell'UE si osservano differenze di prezzo considerevoli per i mezzi e i fattori di produzione malgrado le frontiere aperte tra gli Stati membri. Il "bonus svizzero" (sfruttamento del livello più elevato dei prezzi) previsto per i prodotti agricoli in caso di apertura delle frontiere tra la Svizzera e l'UE potrebbe valere anche per le prestazioni preliminari.

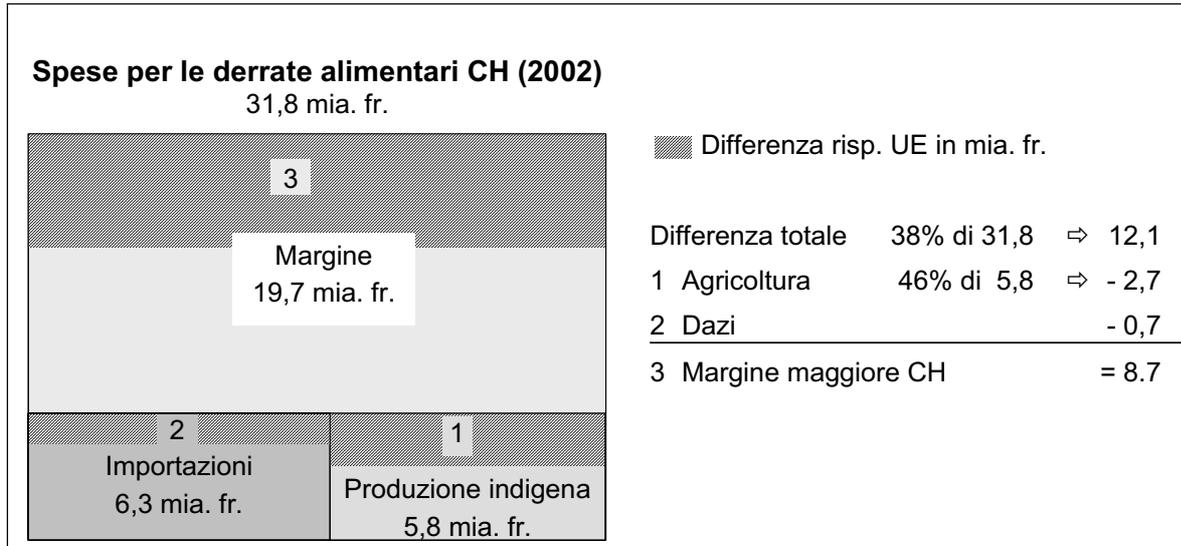
### 7.1.3 Svizzera isola dei prezzi elevati in materia di derrate alimentari

I confronti con la situazione dei costi all'estero mostrano che la Svizzera è generalmente un'"isola dei prezzi elevati". Secondo una regola empirica riguardo alle spese per le derrate alimentari indigene i maggiori costi dell'intero settore dell'industria alimentare sono generati a ragione di un terzo dai prezzi più elevati pagati alla produzione agricola, dai costi di trasformazione più elevati e dai maggiori margini della distribuzione nei settori situati a valle.

La figura 49 fornisce una stima della ripartizione delle spese per le derrate alimentari. Esse non comprendono le bevande alcoliche e per quanto riguarda le spese al ristorante sono stati considerati solo i costi delle merci delle aziende di ristorazione. Nel totale delle spese per le derrate alimentari di 31,8 miliardi di franchi, il valore della produzione indigena raggiunge appena i 6 miliardi di franchi, mentre quello degli alimenti importati supera i 6 miliardi di franchi. Se si sottraggono questi due valori dal totale risulta un margine del settore alimentare di quasi 20 miliardi di franchi. Se si confrontano i prezzi di un "paniere standard", si constata che i prezzi delle derrate alimentari nell'UE sono inferiori del 38 per cento rispetto a quelli svizzeri. Considerato il totale di 31,8 miliardi di franchi, la differenza di prezzo supera i 12 miliardi di franchi. I prodotti agricoli di un paniere standard nell'UE costano in media il 46 per cento in meno rispetto ai prodotti svizzeri. La parte della produzione indigena ammonta quindi a 2,7 miliardi di franchi. La metà di questa cifra è dovuta a prestazioni preliminari, ammortamenti e a salari più elevati. Gli altri maggiori costi sono generati nell'ambito dell'agricoltura stessa.

Gli alimentari importati sono rincarati dai dazi doganali (700 mio. fr.). Se si sottraggono queste due differenze dalla somma di 12,1 miliardi, rimane rispetto all'UE un maggiore margine di poco meno di 9 miliardi dei settori situati a valle.

**Figura 49** Composizione delle spese per le derrate alimentari in Svizzera



Fonti: UFAG, UST, USC, Eurostat, ZMP, Agreste, SNB, swissimpex

I settori situati a valle dell'agricoltura comprendo per lo più due livelli di trasformazione, il commercio all'ingrosso e al dettaglio. Fanno parte del primo livello i caseifici, le latterie, le macellerie, i mulini (cereali e foraggi), zuccherifici, olifici, ecc. Nella maggior parte dei settori, queste imprese sono indispensabili per la produzione indigena. Conformemente alla legge sulle dogane il traffico di perfezionamento passivo all'estero è autorizzato solo in caso di una carente capacità di trasformazione indigena. Inoltre, le aziende di trasformazione estere sono troppo lontane per le materie prime che contengono molta acqua e hanno un breve periodo di conservazione (latte, patate, barbabietole da zucchero).

In confronto all'estero, non sono solo i prezzi agricoli alla produzione ad essere in media notevolmente più elevati, ma anche i margini della trasformazione e del commercio. I costi dell'intera produzione alimentare sono più elevati per i seguenti motivi:

- La protezione dell'agricoltura implica che i prezzi per i prodotti indigeni fluttuino a un livello più alto e contribuisce a fare in modo che la produzione agricola possa adempiere i suoi compiti multifunzionali. Tuttavia i prezzi più elevati e i pagamenti diretti permettono anche un livello dei costi più alto che si ridurrà solo in caso di riduzione dei prezzi.
- Per le imprese specializzate del primo livello di trasformazione il mercato svizzero è spesso troppo piccolo per poter essere concorrenziali con le aziende estere. Visto che si tratta solo di poche imprese, la pressione della concorrenza è minima e le imprese sono scarsamente incentivate a migliorare la competitività al ritmo dell'evoluzione all'estero. Il secondo livello di trasformazione dell'industria alimentare, generalmente più integrato nei mercati internazionali, non si limita quindi al mercato svizzero.
- L'elevato livello dei costi rincarà i prezzi a tutti i livelli della produzione alimentare in Svizzera. I prezzi dei terreni, del lavoro, dell'energia, degli edifici e delle materie prime sono in molti casi molto più elevati che all'estero.

- Apparentemente, le strutture di mercato, che si sono sviluppate nelle condizioni quadro economiche e naturali della Svizzera, portano a una concorrenza distorta sia nei settori situati a monte sia in quelli situati a valle.
- Nei settori situati a monte e a valle dell'agricoltura si può constatare che le ditte attive a livello internazionale si adattano al livello più elevato dei prezzi in Svizzera e assorbono il maggiore potere di acquisto.

## 7.2 Provvedimenti

L'analisi mostra che i maggiori costi sono riscontrabili lungo l'intera catena alimentare. In ambito agricolo, è possibile farvi fronte mediante provvedimenti di politica agricola (n. 7.2.1). Per quanto concerne la riduzione dei costi nella trasformazione di prodotti agricoli, occorre modificare le disposizioni sul traffico di perfezionamento (n. 7.2.2). L'ipotesi secondo cui talune prescrizioni specifiche rincarerebbero i prezzi delle macchine, degli edifici e dei mezzi di produzione, dopo un'accurata analisi si è rivelata pertinente solo in singoli casi (n. 7.2.3). Per questo motivo gli unici provvedimenti che lo Stato può adottare al fine di ridurre i costi (n. 7.2.4) sia per i settori situati a monte sia per quelli situati a valle rientrano essenzialmente nella politica della concorrenza.

### 7.2.1 Riduzione dei costi e sviluppo delle strutture nell'agricoltura

La considerazione secondo cui l'agricoltura contribuisce solo in minima parte a creare l'"isola dei prezzi elevati" Svizzera non deve portare alla conclusione che non si possa intervenire nel suo ambito. Gli interventi in questo settore sono nell'interesse stesso del settore agricolo. Quest'ultimo si comprometterebbe se le possibilità intese a ridurre i costi non fossero attuate tempestivamente. L'agricoltura può adempiere i suoi compiti multifunzionali secondo il mandato costituzionale solo mediante la produzione, sfruttando costantemente le possibilità volte a preservare e a migliorare la competitività.

Con la riduzione del 15 per cento dei prezzi soglia dei cereali e dei foraggi, il trasferimento dei mezzi di sostegno del mercato ai pagamenti diretti e l'attuazione degli impegni OMC, il reddito settoriale dell'agricoltura entro il 2009 subirà probabilmente una diminuzione di 520 milioni di franchi (17%). Per assicurarsi un futuro, le aziende devono sfruttare in modo coerente tutte le possibilità di razionalizzazione. Il cambiamento strutturale e la conseguente riduzione dei costi accorceranno la distanza dei prezzi alla produzione nei confronti dell'UE dal 46 al 40 per cento (cfr. n. 1.7.5).

### 7.2.2 Protezione doganale per i prodotti agricoli trasformati

Oltre ai provvedimenti della Politica agricola 2011, occorre esaminare la protezione dell'agricoltura per quanto concerne il suo influsso sulla concorrenza nella trasformazione di prodotti agricoli (progressione dei dazi doganali). Con dazi doganali più elevati per i prodotti trasformati rispetto alle materie prime, le imprese dispongono di un fattore di protezione economico. Questa protezione deve essere limitata al minimo e alle aziende che sono indispensabili per garantire una capacità minima di trasformazione al fine di preservare la produzione. Si prevede di introdurre gli adeguamenti corrispondenti in occasione dell'attuazione dei risultati del ciclo di Doha dell'OMC.

Secondo la legge del 18 marzo 2005 sulle dogane, il traffico di perfezionamento attivo e passivo è accordato sempre che nessun interesse pubblico preponderante vi si opponga (LD art. 12 e 13). Secondo la disposizione transitoria dell'articolo 132, a partire dal 2012 il traffico di perfezionamento passivo (trasformazione all'estero) dei prodotti agricoli è accordato anche se le capacità di trasformazione sono disponibili all'interno del Paese. Questa liberalizzazione generale del traffico di perfezionamento esporrà fortemente l'industria di trasformazione svizzera alla concorrenza europea e indurrà una riduzione dei costi all'intero. Le ordinanze d'esecuzione della legge sulle dogane rafforzeranno notevolmente la prevedibilità e la certezza del diritto nel traffico di perfezionamento attivo e passivo.

### **7.2.3 Adeguamento di prescrizioni specifiche**

Questo capitolo elenca le prescrizioni e le altre cause dell'elevato livello dei costi dell'agricoltura. Le misure per ridurre i costi sono proposte solo se non limitano la sicurezza per l'uomo e l'ambiente e se le condizioni minime di vigilanza e controllo restano garantite.

Gli ostacoli tecnici al commercio frenano mediante svariate prescrizioni tecniche (esigenze giuridicamente vincolanti per l'immissione in commercio di prodotti) il traffico transfrontaliero di prodotti (mezzi di produzione, macchine, attrezzature e apparecchi). Tra gli ostacoli citiamo inoltre norme eterogenee, la loro diversa applicazione o il non riconoscimento di esami, di valutazioni della conformità, di notifiche o di omologazioni. Nei settori delle macchine, degli apparecchi e dei mezzi di produzione, le prescrizioni sono già ampiamente armonizzate. Per ridurre ulteriormente gli ostacoli tecnici al commercio con l'UE nell'ambito dei mezzi di produzione, sarebbe opportuno giungere al riconoscimento delle omologazioni UE.

#### **7.2.3.1 Macchine**

Nell'ambito delle macchine, dei veicoli e dei trattori agricoli, esiste l'equivalenza delle prescrizioni giuridiche tra la Svizzera e la CE. Il corrispondente accesso al mercato reciprocamente riconosciuto è disciplinato dall'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità. Mediante l'adeguamento delle prescrizioni svizzere alle corrispondenti direttive UE, vengono a cadere le costose modifiche ai trattori e alle macchine necessarie per l'immatricolazione e l'esercizio. Nella tabella 53 sono elencate le prescrizioni che sono ancora rilevanti per l'ammissione alla circolazione stradale, mentre nella tabella 54 sono elencate quelle relative all'esercizio. In questi settori le prescrizioni che contribuiscono a rincarare i prezzi rispetto all'estero saranno sia soppresse prossimamente, o un trattamento speciale dell'agricoltura non è giustificato, oppure le disposizioni in vigore non comportano costi supplementari per l'agricoltura. Non si propongono quindi nuove modifiche.

**Tabella 53 Prescrizioni vigenti per l'immatricolazione di veicoli stradali**

Genere di prescrizione	Base giuridica/Competenza	Scopo	Confronto CH – UE o influsso sui costi di produzione	Vantaggi (+) e svantaggi (-) di abrogazione / modifica	Proposta
Approvazione del tipo di trattori e veicoli a motore agricoli	OATV, OETV 2, 2003/37/CE/ASTRA	Necessaria per l'ammissione alla circolazione.	Un'approvazione generale UE vale anche in CH.		--
Esigenze tecniche per i veicoli stradali senza approvazione generale CE, ad es.: - rimorchi di lavoro con pneumatici a base larga; sul veicolo trainante non possono venir montati doppi pneumatici in modo che la sua larghezza corrisponda a quella del rimorchio, se essa è superiore a 3 m; - per determinati rimorchi di lavoro di oltre 3 t all'estero non sono prescritti freni di servizio e pertanto non sono disponibili	OETV/ASTRA, Uff.circol.cant.	Sicurezza nel traffico stradale.	/ Modifiche/ trasformazioni costose delle macchine importate.	+ l'abrogazione, facilita, semplifica la messa in esercizio e ne riduce i prezzi - ev. maggior pericolo nel traffico stradale.	In caso di rimorchi di lavoro di oltre 3 m con pneumatici a base larga è sufficiente apporre un segnale sulla parte frontale del trattore; modifica OETV

**Tabella 54 Prescrizioni vigenti per l'esercizio di macchine e apparecchi**

Genere di prescrizione	Base giuridica/Competenza	Scopo	Confronto CH – UE o influsso sui costi di produzione	Vantaggi (+) e svantaggi (-) di abrogazione / modifica	Proposta
TTPCP per trasporti con trattori (a titolo professionale)	OTTP / ASTRA	Entrate federali per la manutenzione delle strade.	Importi forfettari per trattori e rimorchi (>3,5t): fr. 10.- / 100kg.		--

Genere di prescrizione	Base giuridica/ Competenza	Scopo	Confronto CH – UE o influsso sui costi di produzione	Vantaggi (+) e svantaggi (-) di abrogazione / modifica	Proposta
Durata del lavoro e del riposto / odocronografi per trattori utilizzati a titolo professionale	OLR 1 / ASTRA	Garanzia dell' idoneità alla guida degli autisti.	Inutile ostacolo all'utilizzazione di trattori immatricolati professionalmente (bianco) per lavori agricoli. Nell'UE non esiste.	+ Semplificazione, risparmio sui costi difficilmente valutabile, presumibilmente minimo (nessun odocronografo).	Sostegno alla modifica proposta dal GL agricolo „Strassenverkehrschriften“ del feb. 05: Eccezione per veicoli sino a 45 km/h.
Obbligo dell'esame periodico per veicoli agricoli immatricolati	OETV / Uff. circ. cant.	Sicurezza dell'esercizio e idoneità alla circolazione dei veicoli.	ca. 150.- fr. per esame, ogni 5 anni	+ Riduzione dei costi - Aumenta il rischio che vi siano in esercizio veicoli poco sicuri.	--
Esame regolare di polverizzatori e irroratrici	OPD / UFAG	Assicurare un impiego preciso dei prodotti fitosanitari per garantire una protezione delle piante ecologicamente ed economicamente sostenibile.	ca. il 20% dei polverizzatori esaminati (spesso gli ugelli) sono contestati.	+ risparmi sui costi (ca. 3500 esami a 85.- fr. = 300'000.-). - accresciuto rischio di applicazioni imprecise.	--
Autorizzazione per l'impiego di prodotti fitosanitari a titolo professionale (corso di formazione e esame)	OAIA art. 1; Osost art. 45, cpv. 1 / DFI, UFAFP	Impieghi professionali meno inquinanti.	incide poco sui costi.		--
Autorizzazione d'impiego per lo spargimento di sostanze dall'aria (elicotteri)	OAIA, art. 46/ UFAC, UFAG, UFAFP	Impieghi professionali meno inquinanti	incide poco sui costi		--

### 7.2.3.2 Edifici d'economia rurale

In Svizzera determinate norme e numerose prescrizioni applicabili nel settore edilizio sono disciplinate dalle corrispondenti associazioni di categoria o dal diritto cantonale. In questi ambiti il margine di manovra a livello federale è quindi minimo. A li-

---

vello nazionale i prodotti da costruzione sono ampiamente armonizzati dalla legge federale sui prodotti da costruzione e dalle relative ordinanze d'esecuzione<sup>128</sup>.

Le norme e le prescrizioni per gli edifici d'economia rurale hanno lo scopo di assicurare che le costruzioni siano erette ed utilizzate in modo per quanto possibile sicuro e conforme alle esigenze ecologiche e che persone e animali non subiscano danni. Pur imponendo determinati limiti al momento della costruzione, ripercuotendosi sui relativi costi, offrono una certa sicurezza al committente. Le norme della SIA sono "norme riconosciute dell'arte di costruire". Di regola, si costruisce basandosi su queste norme e in caso di danni ci si avvale di queste norme. Le norme di costruzione, concernenti il dimensionamento delle costruzioni, sono costantemente armonizzate nello spazio europeo (euronorme). Questo processo richiede tuttavia molto tempo.

L'analisi delle diverse norme e prescrizioni relative agli edifici agricoli mostra che rispetto ai Paesi confinanti vi sono molte diversità; tali diversità non sono tuttavia la causa (o lo sono solo in minima parte) dei costi di costruzione più elevati in Svizzera. È inoltre difficile e spesso persino impossibile quantificare le differenze di costo risultanti poiché troppi fattori influiscono sul risultato. Il disciplinamento concreto delle norme e delle prescrizioni non avviene a livello federale; di conseguenza le proposte di soppressione sono limitate.

<sup>128</sup> RS 933.0

**Tabella 55 Norme e prescrizioni vigenti per gli edifici d'economia rurale**

Genere di prescrizione	Competenza /Basi giuridiche Influsso sui costi di produzione	Osservazioni Possibile abrogazione; Vantaggi e svantaggi di un'abrogazione	Proposta
<b>Norme SIA<sup>129</sup></b>	<b>Associazioni, prescrizioni delle associazioni: il committente può integrare le norme SIA nelle condizioni contrattuali.</b>		
Carico della neve / vento	I carichi (necessarie ipotesi di carico) variano secondo l'esposizione dell'edificio .  Non è possibile quantificare i maggiori o minori costi in base alle prescrizioni svizzere.	A dipendenza della regione e dell'esposizione In questo ambito vi sono in parte grandi differenze all'interno dei Paesi confinanti. Tuttavia è difficile fare un confronto poiché le condizioni (quantità di neve, spinta del vento) variano a seconda del paesaggio (non solo l'altitudine) .  Carico della neve (Rapporto FAT 595): A: valori più o meno elevati secondo la zona valori (+/- 30%) F: valori meno elevati al di sotto di 400m s.l.m. e sopra i 600m s.l.m. (20-40% a 1000 m s.l.m.) D: da 300 m s.l.m., secondo la regione, valori superiori sino al 40% (1000 m s.l.m.) I: In generale valori superiori sino al 30 % ca.  Carico del vento (Rapporto FAT 595). D, F, I: Tendenzialmente valori leggermente meno elevati (5 - 15%) all'interno del Paese, leggermente superiori sulle regioni costiere.	--
Sollecitazione ammissibile del materiale (calcestruzzo, acciaio, legno)	Per le costruzioni di calcestruzzo nessuna differenza  Non è possibile quantificare i maggiori costi per le costruzioni di acciaio e legno	Nei Paesi confinanti le norme sono praticamente identiche. Esse sono costantemente armonizzate. Le tensioni del materiale ammesse in Svizzera sono equiparabili a quelle dell'UE.  Per le costruzioni di calcestruzzo, la deformazione ammessa (freccia) è identica a quella prevista dalla norma UE, quella per le costruzioni di acciaio e legno è leggermente inferiore (CH = esigenze più severe). Tuttavia la freccia è determinante per il dimensionamento degli elementi della costruzione solo per campature maggiori.	--

<sup>129</sup> Società svizzera degli ingegneri e architetti

Genere di prescrizione	Competenza /Basi giuridiche Influsso sui costi di produzione	Osservazioni Possibile abrogazione; Vantaggi e svantaggi di un'abrogazione	Proposta
Indennità per la pianificazione	Spesso i costi di pianificazione non possono essere quantificati con precisione, poiché in parte sono compresi negli altri prezzi di costruzione.  I costi di pianificazione (architetto, ingegnere) nella progettazione privata si aggirano attorno al 6 - 8 % anche nei Paesi limitrofi.	Gli onorari per lavori di pianificazione sono fissati in funzione della situazione del mercato e sono notevolmente inferiori alla tariffa SIA. Le tariffe SIA sono realizzabili solo in casi eccezionali (pianificazione più a buon mercato, ma anche meno prestazionali!).  Secondo l'analisi del FAT (Rapporto FAT 595) nei Paesi confinanti, i costi di pianificazione in molti casi sono molto bassi. Spesso i progetti sono allestiti da un organismo statale per un importo simbolico (un genere di sovvenzionamento).	--

Protezione delle acque	Confederazione: legge sulla protezione delle acque; esecuzione da parte dei Cantoni  La maggior parte dei Cantoni applica le raccomandazioni della Confederazione (Direttive, Comunicazioni n. 12 e 13) come prescrizioni (ad es. spessore delle pareti dei serbatoi del colaticcio). La prassi varia parzialmente secondo i Cantoni.		
Spessore del calcestruzzo e densità dell'armatura dei serbatoi del colaticcio (pavimento, pareti)	UFAFP, Informazione n. 12. Una riduzione di 5 cm dello spessore delle pareti comporta risparmi del 5 - 10 % a seconda della forma e della dimensione del serbatoio. Se si presuppone uno spazio di 12 m <sup>3</sup> per UBG e investimenti di fr. 200/m <sup>3</sup> , i risparmi ammontano a 120-240 fr. per UBG.	Gli spessori delle pareti richiesti (25 / 30 cm nella zona A) all'estero sono inferiori. Lo spessore della parete e la densità dell'armatura dovrebbero essere fissati in funzione della prova statica. Una simile prova (incl. i controlli) genera probabilmente costi supplementari.  L'armatura minima per limitare la larghezza minima delle fessure genera maggiori costi rispetto all'estero di circa 30 fr. per m <sup>3</sup> o 300 fr. per UBG se il calcolo è eseguito secondo le "esigenze elevate" invece che "esigenze più elevate" (Norma SIA 262). Questo punto è affrontato diversamente a seconda dei Cantoni.	È possibile ridurre le esigenze relative allo spessore di pareti e pavimenti a condizione che sia presentata una prova statica.
Controllo della tenuta stagna dei serbatoi  Collaudo  Controllo periodico	Art. 15 LPAC e art. 28 OPAC È prescritto un controllo regolare. Gli intervalli tra i controlli dipendono dal rischio d'inquinamento delle acque e sono disciplinati a livello cantonale.  L'UFAFP ha emanato delle raccomandazioni <sup>130</sup> sulle modalità di questi controlli.  Una stima dei costi non è possibile	Visto che a seconda dell'oggetto un simile controllo (spec. controllo periodico) è relativamente difficile se non impossibile, l'esecuzione è svolta in modo molto diverso nei vari Cantoni.  Un collaudo è sensato in ogni caso. È facilmente realizzabile e dà la sicurezza all'agricoltore che la costruzione non è lacunosa.  La necessità dei controlli periodici è discutibile.	Sopprimere i controlli periodici. Il proprietario dell'impianto si assume la piena responsabilità.

<sup>130</sup> UFAFP (1993): Informazione n. 12: "Baulicher Gewässerschutz in der Landwirtschaft" (ted/fra) o UFAFP (2002): Controllo periodico della tenuta stagna dei serbatoi di colaticcio. Attuazione di un metodo semplificato. Aiuto pratico (ted/fr).

Parte speciale 6: Riduzione dei costi e rafforzamento della concorrenza

Genere di prescrizione	Competenza /Basi giuridiche Influsso sui costi di produzione	Osservazioni Possibile abrogazione; Vantaggi e svantaggi di un'abrogazione	Proposta
Riconoscimento delle fughe	L'informazione n. 12 dell'UFAFP contiene uno schizzo concernente il principio del riconoscimento delle fughe e la raccomandazione di prevedere quest'ultimo nella zona di protezione delle acque S3. Alcuni Cantoni hanno formulato proposte d'esecuzione in materia	In determinate zone di protezione delle acque sotterranee e per determinati serbatoi il riconoscimento delle fughe è sicuramente sensato. Tuttavia esso adempie il suo scopo solo se è svolto „correttamente,, e controllato periodicamente.  Un riconoscimento delle fughe efficace comporta notevoli investimenti.	Al di fuori delle zone di protezione S1 e S2 il riconoscimento delle fughe deve essere prescritto solo in casi eccezionali motivati.
Stagni per colaticcio	Raccomandazione dell'UFAFP per la costruzione di stagni per colaticcio. Per gli stagni per colaticcio da 500 a 1000 m <sup>3</sup> le differenze di costo CH-estero ammontano al 50% circa, ossia fr. 50 per m <sup>3</sup> di volume di deposito o 600 fr. per UBG.	All'estero gli stagni per colaticcio sono ammessi con una sola pellicola. In Svizzera sono necessarie due pellicole con riconoscimento delle fughe. È discutibile che una soluzione con una sola pellicola sia sensata e attuabile in Svizzera. Inoltre per il momento simili stagni sono ancora poco importanti. La copertura (emissioni) degli stagni di colaticcio è cara, poiché la superficie variabile degli stagni non permette di utilizzare semplici pellicole galleggianti.	--
Produzione di concime di fattoria/ Capacità di deposito	Guida per la protezione delle acque nell'agricoltura	La quantità di produzione di concime di fattoria e la durata di deposito prescritte nella guida del luglio 1994 per la protezione delle acque sono in parte superate. All'estero i valori sono parzialmente superiori. Anche i servizi cantonali applicano a volte valori più elevati. Sarebbe sensato adeguare la direttiva alla prassi, attuando una correzione verso l'alto.	--
Acque di scarico dei sili Recupero e deposito	Guida Protezione delle acque e Informazione n. 12 dell'UFAFP.	Secondo la raccomandazione FAT (Rapporto FAT 440) la produzione di liquido d'insilato nei sili verticali e orizzontali è notevole e deve essere recuperato. Per quanto concerne le balle d'insilato (Rapporto FAT 597) la produzione conforme non genera liquidi d'insilato. Con un'accurata pianificazione (scarico in fosse per colaticcio) i maggiori costi sarebbero minimi.	--
Controlli periodici di serbatoi per carburanti (ad es. diesel, olio da riscaldamento)	Conformemente all'art. 16 dell'ordinanza contro l'inquinamento delle acque con liquidi nocivi (Oliq) simili impianti devono essere controllati ogni 10 anni. Ipotizzando un costo di 400 fr. per controllo e 60 000 aziende i costi risultanti ammontano a circa 2,4 mio. di fr. all'anno.	Questo disciplinamento non si applica all'agricoltura.	Soppressione dei controlli periodici. I proprietari si assumono la piena responsabilità.

Genere di prescrizione	Competenza /Basi giuridiche Influsso sui costi di produzione	Osservazioni Possibile abrogazione; Vantaggi e svantaggi di un'abrogazione	Proposta
Protezione dell'aria	Confederazione: Legge sulla protezione dell'ambiente LPAmb, Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico OIAI; Esecuzione da parte dei Cantoni La maggior parte dei Cantoni applica le raccomandazioni della Confederazione (ad es. coperture dei nuovi serbatoi di colaticcio) come prescrizioni		
Copertura dei serbatoi del colaticcio Obbligo di coprire i nuovi serbatoi (applicazione parzialmente diversa nei Cantoni) Per i serbatoi esistenti non vi è obbligo di copertura.	Raccomandazione UFAFP e Cercl'Air, Esecuzione a livello cantonale; a seconda della forma e della grandezza dei serbatoi e a seconda della copertura (tetto a tenda o galleggiante) maggiori costi: 20-55 %. Ipotizzando 100 nuovi impianti all'anno (sili), i costi si aggirano tra 1,8 e 2,4 mio. di fr.	La copertura dei serbatoi del colaticcio è una misura relativamente cara per ridurre le emissioni di ammoniaca. All'estero una membrana galleggiante naturale è in parte considerata sufficiente.	--
Emissioni maleodoranti Disposizioni sulla distanza Definizione di nuovo impianto	Raccomandazione FAT/UFAFP I nuovi impianti sono definiti nell'art. 2 OAI.	Secondo i nuovi calcoli delle distanze del FAT le distanze dagli edifici sono più ampie, specialmente per sistemi di stabulazione libera negli allevamenti di suini e di pollame. Conformemente all'art. 2 cpv. 4 OIAI sono considerati nuovi impianti anche quelli ristrutturati se le spese sopportate sono superiori alla metà dei costi di un nuovo impianto o a causa di ciò ci si deve aspettare altre o maggiori emissioni  → Proposta: Nell'ambito della consultazione „Revision FAT-Bericht 476“ dell'UFAFP occorre elaborare una nuova definizione dei nuovi impianti (protezione degli investimenti per le costruzioni esistenti, ponderazione degli interessi tra protezione dell'ambiente e degli animali ecc.).	Definizione di nuovo impianto: solo a partire dal 75% delle spese di un nuovo impianto e da un aumento del 50% emissioni.
Protezione degli animali	Confederazione: Legge sulla protezione degli animali e relativa ordinanza con le corrispondenti linee direttive (UFV); Ordinanza sui contributi a fini ecologici (SSRA, URA; UFAG), Esecuzione da parte dei Cantoni Le modifiche di queste prescrizioni presuppongono la modifica delle prescrizioni federali		
Sistemi di stabulazione autorizzati, dimensioni	OPAn, Direttive	Nel settore del bestiame da latte i sistemi di stabulazione e le dimensioni sono analoghi a quelli esistenti nei Paesi confinanti, nei quali vi sono a volte superfici più ampie (Studio FAT e Rapporto FAT 595). Vi sono differenze per quanto concerne i sistemi di stabulazione ammessi: box totalmente gratteggiati per l'allevamento bovino e suino, box per il parto, box per scrofe in asciutta, pollai	--

Parte speciale 6: Riduzione dei costi e rafforzamento della concorrenza

Genere di prescrizione	Competenza /Basi giuridiche Influsso sui costi di produzione	Osservazioni Possibile abrogazione; Vantaggi e svantaggi di un'abrogazione	Proposta
Procedura d'autorizzazione per impianti di stabulazione	Art. 5 LPDA	La procedura d'autorizzazione offre all'agricoltore una certa sicurezza in materia di investimenti e non influisce sui costi.	--
Necessità di box separati per malattia e parto	Art. 19 cpv. 3 OPAn Il box sep. è richiesto solo per la stabulazione libera	Un simile impianto è sensato anche per motivi di carattere tecnico. All'estero sono presenti per gli effettivi di bestiame più grandi.	--
Numero di box = numero di animali	Art. 19 cpv. 2 OPAn È necessario un box per ogni vacca	All'estero praticamente in tutte le stalle è disponibile un box per ogni vacca. Una riduzione, ad es. al 90 % genera nella maggior parte dei casi perdite di reddito.	--
Protezione contro le intemperie per la custodia permanente di animali da reddito all'aperto	Informazione UFV 800.106.18 Elenca le specie animali bovina, ovina, caprina, equina e suina. Si applica anche ai bovini robusti come i Galloway ecc.	Questa protezione si applica solo per la messa al pascolo permanente. Di norma per tutti gli animali da reddito è necessaria una protezione contro le intemperie (conformemente all'art. 3 OPAn). Per i lama e gli animali selvatici (cervi ecc.) le indicazioni concernenti la custodia sono definite nelle corrispondenti direttive.	--
Condizioni SSRA e URA	Ordinanze SSRA e URA, UFV	Il rispetto di queste condizioni da diritto a contributi corrispondenti. Il maggior fabbisogno di superfici secondo URA comporta maggiori emissioni.	--

Protezione antincendio	Cantone, Assicurazione: Raccomandazioni dell'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio (AICAA) La maggior parte dei Cantoni riprende le raccomandazioni dell'Associazione → in mancanza di prescrizioni federali, non occorre seguire la situazione in questo ambito		
Settori tagliafuoco Soffitti Muri tagliafuoco	L'attitudine della maggior parte dei servizi cantonali oggi è talmente flessibile che non vi sono problemi notevoli.	In futuro per gli edifici più ampi potranno verificarsi problemi (esigenza di prevedere settori tagliafuoco a partire da una determinata superficie)	--
Distanze dagli edifici, acqua di spegnimento, vie d'evacuazione, protezione contro i fulmini, ecc.	L'attitudine della maggior parte dei servizi cantonali oggi è talmente flessibile che non vi sono problemi notevoli.		--

Struttura degli edifici	Confederazione: Legge sulla pianificazione del territorio LPT; regioni IFP, ISOS: Esecuzione da parte dei Cantoni e/o Comuni Secondo l'art. 3 LPT, il paesaggio deve essere rispettato e gli insediamenti, gli edifici e gli impianti devono essere integrati nel paesaggio. Da questa disposizione derivano inoltre prescrizioni cantonali o comunali concernenti la forma e la scelta del materiale.		
-------------------------	---	--	--

Genere di prescrizione	Competenza /Basi giuridiche Influsso sui costi di produzione	Osservazioni Possibile abrogazione; Vantaggi e svantaggi di un'abrogazione	Proposta
Scelta della forma e dei materiali	Singoli Cantoni (e Comuni) prescrivono per le zone corrispondenti i materiali per le facciate e i tetti o la forma dei tetti.	Nelle regioni agricole sensibili situate in una regione allettante dal profilo edilizio, è sensato intervenire.	--

Emolumenti, Diverse prescrizioni	Cantoni, Comuni o Associazioni: disciplinati per lo più a livello cantonale, comunale o mediante raccomandazioni delle associazioni (Eccezioni: EIA)		
Emolumenti Permesso di costruzione Tasse di allacciamento	Gli emolumenti sono di competenza dei Comuni. Le tasse di allacciamento per condotte industriali sono di competenza dei Comuni e dei corrispondenti impianti	Le aliquote variano secondo il Comune o l'impianto.	--
Prevenzione degli infortuni	Raccomandazioni del Servizio per la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura (SPIA)	Le raccomandazioni SPIA sono vincolanti per le aziende che impiegano manodopera esterna. Esse sono tuttavia indicate anche per tutte le altre aziende poiché gli investimenti nella prevenzione degli infortuni sono soldi ben spesi.	--
Esame dell'impatto sull'ambiente (EIA)	OEIA, Allegato 80.4: l'allestimento di un rapporto EI è molto oneroso	Dipende dal numero di animali custoditi. Le esigenze relative a un EIA sono diverse e quindi anche i relativi costi.  Allegato 80.4 Impianti per l'allevamento di bestiame da reddito: nell'ambito della procedura di corapporto cantonale relativa al permesso di costruzione sono esaminati tutti gli aspetti importanti. Uno studio ordinato dall'UFAFP ha confermato che l'EIA non considera settori diversi da quelli già esaminati nella procedura del permesso di costruzione. Si tratta quindi di un doppiopione che non ha nessuna utilità per l'ambiente.	Stralciare l'Allegato 80.4.
Riscossione delle tasse per EIA	Art. 48 LPAmb	La LPAmb prevede espressamente la riscossione delle tasse anche per il servizio cantonale. Tali tasse sono in parte calcolate secondo le aliquote SIA che con le attuali condizioni concorrenziali un ufficio privato non può più rispettare. Inoltre, queste tariffe prevedono un utile ; situazione poco consona a una gestione nell'interesse dei cittadini.	L'art. 48 deve essere stralciato. In alternativa si potrebbe proporre che i progetti sostenuti con mezzi pubblici, siano esentati dall'obbligo di pagare la tassa.
Obbligo EIA per impianti a biogas	Ordinanza OEIA, Allegato 40.7: l'allestimento di un rapporto EI è molto oneroso	Gli impianti a biogas rientrano nella definizione di smaltimento. In questo ambito per l'obbligo EIA si applica il valore soglia del tonnellaggio. Nel settore energetico, invece, il valore soglia previsto per la prestazione è generalmente molto più elevato di quanto si può ricavare dal tonnellaggio prescritto.	Gli impianti a biogas devono essere esentati dall'obbligo EIA (deroga all'allegato 40.7 OIEA).

### 7.2.3.3 Mezzi di produzione

Nel mercato transfrontaliero, ma anche in quello interno, l'agricoltura ha un potenziale di risparmio se applica con coerenza il diritto in materia di concorrenza e gli strumenti di sorveglianza dei prezzi. Sensibilizzando la categoria alle possibilità di cui dispone, il potenziale può essere sfruttato anche sul mercato degli appalti pubblici.

Per i prodotti fitosanitari e i concimi l'UFAG tiene liste di prodotti che possono essere importati liberamente. Vanno intensificati gli sforzi per una significativa estensione delle liste dei prodotti importabili liberamente, affinché l'agricoltura disponga di un'ampia scelta di valide alternative nel settore dei prodotti con protezione brevettuale scaduta e dei prodotti generici. Il 1° agosto 2005, con l'entrata in vigore della nuova legge sui prodotti chimici, è stata semplificata l'ammissione dei prodotti nella lista, sopprimendo l'obbligo di autorizzazione conformemente alla legge sui veleni. Le poche esigenze amministrative, come ad esempio l'ottenimento di un PGI, possono essere soddisfatte dall'importatore con un minimo di onere. Quale controparte, la registrazione consente di assicurare la rintracciabilità nel caso di un possibile pericolo per le persone o l'ambiente.

Per semplificare le autorizzazioni per le ditte importatrici nei settori dei concimi, dei prodotti fitosanitari e dei foraggi, occorre intensificare la collaborazione con l'UE nel quadro della clausola evolutiva degli allegati all'Accordo sul commercio di prodotti agricoli (Bilex I) fino all'integrazione della Svizzera nella procedura di autorizzazione UE. Già oggi vengono riconosciute sperimentazioni svolte nell'UE, sempre che siano state svolte in condizioni paragonabili. Di principio, le nuove sostanze vengono autorizzate se sono ammesse nell'UE.

**Tabella 56 Mezzi di produzione sementi, concimi, prodotti fitosanitari**

Genere di prescrizione	Base giuridica/ competenza	Scopo	Confronto CH – UE o influsso sui costi di produzione	Vantaggi (+) e svantaggi (-) di un'abrogazione / modifica	Proposta
Esaurimento per i mezzi di produzione agricoli protetti da brevetto	Legge sui brevetti / IPI	Promozione delle importazioni parallele, pressione sui prezzi	Nell'UE si applica l'esaurimento regionale. Le differenze di prezzo esistenti tra CH e UE mostrano il potenziale di abbassamento dei prezzi.	+ Pressione sui prezzi - Necessità di negoziati bilaterali con l'UE, non è il caso attualmente	--
Liste dei concimi e dei prodotti fitosanitari importabili liberamente (prod. generici)	OCon, OPF / UFAG	Promozione delle importazioni parallele, pressione sui prezzi	Le differenze di prezzo esistenti tra CH e UE mostrano il potenziale di abbassamento dei prezzi.	+ Pressione sui prezzi - Onere amministrativo per aggiornare	Integrazione delle liste

Genere di prescrizione	Base giuridica/ competenza	Scopo	Confronto CH – UE o influsso sui costi di produzione	Vantaggi (+) e svantaggi (-) di un'abrogazione / modifica	Proposta
Riconoscimento dei mezzi di produzione con obbligo di autorizzazione	OCon, OPF, Ordinanza sugli alimenti per animali, Bilex I / UFAG	Riduzione del volume d. autorizzazioni, semplificazione procedura	Costi più bassi per le ditte CH grazie a una semplificazione amministrativa → ripercussioni sugli acquirenti.	+ Costi più bassi per importatori, ovvero acquirenti - Ev. negoziati lunghi e complicati con l'UE	Negoziati con l'UE nel quadro della clausola evolutiva Bilex I per promuovere riconoscimento.
Scorte obbligatorie di concimi contenenti azoto	RS 531.215.25 / UFAG	Riduzione dei prezzi dei concimi contenenti azoto	Potenziale: riduzione tra il 3% e il 7%.	+ Costi più bassi per importatori, ovvero acquirenti	Esame dell'abolizione delle scorte obbligatorie per i concimi cont. azoto nel quadro del rapporto sulle scorte obbl. 07.
Divieto delle farine animali per i non ruminanti	Ordinanza sugli alimenti per animali / UFAG OESA / UFV	Utilizzo di proteine animali	Attualmente disciplinato in modo identico.	- Diffusione della ESB se questa non è stata debellata.	--
Obbligo di un PGI per l'importazione di prodotti fitosanitari	OPF / UFAG	Semplificazione importazione prodotti generici	Leggero abbassamento dei costi indiretto per gli importatori	- Viene meno la possibilità di rintracciabilità in caso di pericolo per le persone o per l'ambiente.	--
Obbligo di notifica dei concimi	OCon / UFAG	Onere amministrativo ridotto	Costi unici fr. 100.- per notifica prodotto molto probabilmente nessun influsso sul prezzo dei concimi	- Peggioramento dell'osservanza delle prescrizioni - Potrebbero aumentare i rischi per i concimi da riciclaggio, diventano più importanti i controlli.	--

### *Soppressione delle scorte obbligatorie di concimi contenenti azoto*

Secondo le ultime indicazioni, le misure atte all'approvvigionamento economico del Paese devono garantire l'approvvigionamento della popolazione per un mezz'anno. Le scorte obbligatorie di concimi possono contribuire a garantire l'approvvigionamento solamente dopo questa scadenza. Se si verifica una crisi nell'approvvigionamento poco prima della semina, i concimi commerciali sono già importati e per lo più già presenti nelle aziende. Per questi motivi, nel quadro del rapporto sulle scorte obbligatorie del 2007, occorre verificare la soppressione delle scorte obbligatorie di concimi contenenti azoto.

Le scorte obbligatorie per concimi contenenti azoto sono disciplinate nell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di concimi e di prodotti per la concimazione<sup>131</sup>. Abrogandola, diverrebbe inutile il rilascio di un permesso generale d'importazione per le importazioni di concimi e verrebbero meno i costi per le scorte obbligatorie, in particolare la tassa sostitutiva per l'importazione di concimi.

#### *Importazioni parallele di mezzi di produzione agricoli*

La promozione delle importazioni parallele (un'estensione all'esaurimento regionale per mezzi di produzione agricoli protetti da brevetto) contribuirebbe ad abbassare i prezzi in Svizzera. Ciò vale soprattutto per i settori dei prodotti fitosanitari, della protezione delle varietà, dei foraggi e dei concimi. Poiché un esaurimento regionale unilaterale contravviene al principio della nazione più favorita degli ADPIC e del GATT, per l'introduzione dell'esaurimento regionale per mezzi di produzione agricoli dovrebbe essere negoziato un riconoscimento reciproco con l'UE nel quadro di una normativa stabilita mediante trattato. Nel rapporto del 3 dicembre 2004 il Consiglio federale ha indicato che per il momento non è auspicato avviare negoziati separati con l'UE per l'introduzione dell'esaurimento regionale bilaterale nel diritto dei brevetti.

#### *Principio "Cassis-de-Dijon"*

Grazie alla legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, emanata nel 1995, e all'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, concluso nel 1999 con l'UE, sono in una fase già molto avanzata gli sforzi volti all'armonizzazione delle prescrizioni tecniche con il corrispettivo diritto della CE, ovvero al reciproco riconoscimento di esami, ispezioni e certificazioni. L'eventuale campo di applicazione del principio "Cassis-de-Dijon" e il suo potenziale contributo alle riduzioni di prezzo sono di conseguenza limitati. Nell'autunno 2005, il Consiglio federale trasmetterà al Parlamento un rapporto sulle possibilità del principio "Cassis-de-Dijon".

### **7.2.3.4 Ripercussioni**

#### *Adeguamenti di prescrizioni concernenti le prestazioni preliminari*

La FAT ha stimato come segue le ripercussioni sui costi delle prestazioni preliminari dei proposti adeguamenti di prescrizioni.

- In base a una prova statica, la riduzione degli spessori delle pareti dei serbatoi di colaticcio in calcestruzzo comporta risparmi da 120 a 240 franchi per unità di bestiame grosso (UBG), il che corrisponde all'1-2 per cento degli investimenti complessivi. Questa cifra dipende dal numero, dalle dimensioni e dal tipo di serbatoi di colaticcio costruiti in futuro.
- Non sono quantificabili i risparmi dovuti alla soppressione dei controlli periodici dei serbatoi di colaticcio poiché l'onere per simili controlli varia fortemente a seconda del tipo di costruzione e di esecuzione.

<sup>131</sup> RS 531.215.25

- Per un'efficace riconoscimento delle fughe, a seconda del tipo e delle dimensioni del serbatoio occorre calcolare da 30 a 40 franchi per m<sup>3</sup> di volume di deposito o da 360 a 480 franchi per UBG. Se non deve essere installato al di fuori della zona di protezione delle acque sotterranee S2, ne risulta un risparmio del 3–6 per cento degli investimenti complessivi.
- Non sono quantificabili i risparmi dovuti a una ridefinizione di nuovi impianti (riduzione delle distanze minime in caso di trasformazioni o adeguamenti). Nel singolo caso ne possono risultare costi molto elevati per gli investimenti.
- Non è quantificabile l'apporto finanziario della modifica dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA).
- L'onere per i depositi obbligatori di concimi contenenti azoto ammonta a circa 1,5 milioni di franchi. Sopprimendo le scorte obbligatorie, i concimi contenenti azoto possono essere venduti in Svizzera a prezzi decurtati di questo importo.
- L'abbassamento dei costi delle rimanenti misure proposte per abbassare i costi non può essere calcolato esplicitamente poiché la modifica consente risparmi molto variabili da caso a caso.
- Il potenziale di risparmio per le macchine e le installazioni è considerevole, ma le possibilità di influsso della Confederazione sono limitate.

## 7.2.4 Politica della concorrenza

Le differenze di prezzo delle prestazioni preliminari pari a circa il 25 per cento riscontrate rispetto all'estero sono in piccola parte riconducibili alle differenti prescrizioni in Svizzera. Le cause sostanziali sono il livello dei costi più elevato e le attuali strutture del mercato. Una concorrenza vera e propria permetterebbe verosimilmente di ridurre notevolmente le differenze di prezzo. Occorre perciò puntare a un'equiparazione del livello dei prezzi mediante misure di promozione della concorrenza.

Al fine di aumentare la competitività del settore delle derrate alimentari, sono necessari sforzi a tutti i livelli. Le misure presentate qui di seguito forniscono un importante contributo in tal senso.

### 7.2.4.1 Sorveglianza dei prezzi

#### *Compiti*

La legge sulla sorveglianza dei prezzi, di competenza del Sorvegliante dei prezzi, si applica agli accordi, di diritto pubblico e privato, in materia di concorrenza di imprese che dominano il mercato. Il Sorvegliante dei prezzi deve proteggere i consumatori e l'economia da prezzi abusivi, la cui causa va ricercata nella concorrenza insufficiente. Se, in seguito a proprie osservazioni o basandosi su una segnalazione del pubblico, dell'economia o da parte delle autorità, constata un abuso, il Sorvegliante dei prezzi deve in primo luogo cercare con gli interessati una composizione amichevole in cui vengono concordati un abbassamento di prezzo, un aumento di prezzo

ridotto o il procrastinamento di un aumento di prezzo. La durata della composizione amichevole è limitata. Se non si giunge a un accordo, il Sorvegliante dei prezzi può impedire, ovvero eliminare mediante decisione, un aumento di prezzo o un mantenimento di prezzo abusivi. È possibile fare ricorso contro le sue decisioni alla Commissione di ricorso in materia di concorrenza, le cui decisioni sono soggette al ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

Per i prezzi stabiliti o approvati da un'autorità, il Sorvegliante dei prezzi può suggerire di rinunciare del tutto o in parte a un aumento di prezzo proposto da un cartello oppure da un'impresa che domina il mercato, ovvero di abbassare un prezzo mantenuto abusivamente.

#### *Operazioni di compensazione*

Nell'ambito dei suoi accertamenti sull'elevato livello dei prezzi svizzeri dei mezzi di produzione agricoli (concimi, prodotti fitosanitari, medicinali a uso veterinario, ecc.), il Sorvegliante dei prezzi si è imbattuto nella prassi, diffusa soprattutto nel Cantone di Berna, delle "operazioni di compensazione" ovvero di accordi di coltivazione. Finora, i contadini potevano consegnare prodotti quali patate o carote a talune cooperative agricole (Landi) e a commercianti di verdure privati soltanto se in contropartita acquistavano mezzi di produzione quali concimi o prodotti fitosanitari per un certo volume.

I colloqui tra la sorveglianza dei prezzi e le ditte interessate hanno portato queste ultime a stralciare dagli accordi di coltivazione le disposizioni obbligatorie (clausole di operazioni di compensazione). La sorveglianza dei prezzi ha ricevuto l'assicurazione che in futuro i produttori di verdure non subiranno alcuna discriminazione se acquisteranno sementi, concimi o prodotti da irrorare presso altri fornitori.

#### *Mercato dell'elettricità*

La sorveglianza dei prezzi opera anche nel settore dell'elettricità, che rappresenta un settore di fornitura per l'agricoltura. In passato le attività puntavano a migliorare la trasparenza in questo settore mediante un sito web sui prezzi dell'elettricità, il che ha portato a diversi abbassamenti di prezzo. Attualmente la sorveglianza dei prezzi sta contribuendo ai metodi di calcolo, così come dovrebbero essere applicati nella legge sull'approvvigionamento elettrico. Con la futura legge sull'approvvigionamento elettrico, il Sorvegliante dei prezzi farà sostanzialmente uso del diritto di formulare raccomandazioni relative alle tariffe per il transito di energia elettrica.

#### *Legge sui brevetti*

Siccome vige l'esaurimento dei brevetti nazionale e di conseguenza persistono i monopoli di importazione e di smercio, la sorveglianza dei prezzi ha la possibilità di verificare la fissazione dei prezzi.

### **7.2.4.2 Applicazione della legge sui cartelli**

Le ripercussioni del diritto in materia di cartelli sono molteplici. La concorrenza dirige l'offerta secondo le preferenze degli acquirenti. Porta a un impiego efficiente dei fat-

tori di produzione, crea incentivi a ottimizzare le prestazioni, promuove l'innovazione dei processi e dei prodotti e obbliga ad adeguarsi ai cambiamenti. La politica della concorrenza persegue La politica della concorrenza persegue l'obiettivo prioritario di istituire sui mercati dei fattori e dei beni le condizioni necessarie a una concorrenza efficace. Una concorrenza insufficiente comporta non solo prezzi esagerati o un'offerta di beni scadente, ma frena anche lo sviluppo della produttività, il che porta a un peggioramento della competitività di un'economia.

Sono illeciti gli accordi in materia di concorrenza che intralciano notevolmente la concorrenza sul mercato di determinati beni o servizi e che non sono giustificati da motivi di efficienza economica, nonché quelli che provocano la soppressione di una concorrenza efficace (art. 5 cpv. 1 LCart). È data presunzione della soppressione della concorrenza efficace in caso di accordi, che riuniscono imprese effettivamente o potenzialmente concorrenti, che fissano direttamente o indirettamente i prezzi, che limitano i quantitativi di beni o servizi da produrre, acquistare o consegnare e che operano una ripartizione dei mercati per zone o partner commerciali (art. 5 cpv. 3 LCart). La soppressione di una concorrenza efficace è pure presunta in caso di accordi mediante i quali imprese collocate ai diversi livelli di mercato convengono prezzi minimi o fissi, nonché in caso di accordi relativi all'assegnazione di zone nell'ambito di contratti di distribuzione, per quanto vi si escludano vendite da parte di distributori esterni (art. 5 cpv. 4 LCart).

Ricadono parimenti sotto la legge sui cartelli le pratiche abusive di imprese che dominano il mercato. Le pratiche di imprese che dominano il mercato sono considerate illecite se, abusando della loro posizione sul mercato, tali imprese ostacolano l'accesso o l'esercizio della concorrenza delle altre imprese o svantaggiano i partner commerciali (art. 7 cpv. 1 LCart). Entrano in linea di conto quali pratiche del genere, tra le altre, il rifiuto di relazioni commerciali, la discriminazione di partner commerciali in materia di prezzi o di altre condizioni commerciali, oppure la subordinazione della conclusione di contratti all'assunzione o alla fornitura di ulteriori prestazioni da parte del partner (art. 7 cpv. 2 LCart). Se esistono indizi di una limitazione illecita della concorrenza, la segreteria apre un'inchiesta d'intesa con un membro della presidenza (art. 27 LCart).

Inoltre, la Commissione della concorrenza può vietare la concentrazione di imprese o vincolarla a condizioni e oneri (art. 10 cpv. 2 LCart).

Se la concorrenza è limitata da prescrizioni statali, la Commissione può sottoporre alle autorità raccomandazioni per il promovimento di una concorrenza efficace e, nelle procedure di consultazione, dare il suo preavviso sui disegni di atti normativi della Confederazione che limitano la concorrenza o la influenzano altrimenti (art. 45 cpv. 2 LCart e art. 46 cpv. 2 LCart).

Finora le azioni per limitazioni della concorrenza nell'ambito delle prestazioni preliminari agricole sono state rare. Un'indagine preliminare svolta nel 2002 sul mercato dei trattori ha portato gli importatori a cambiare pratica (DPC 2002/4, pag. 558 segg.). Se in futuro vi fossero indizi di accordi illeciti in materia di concorrenza o di pratiche abusive di imprese che dominano il mercato, la Commissione della concorrenza attuerebbe le pertinenti procedure.

Come risulta dagli esempi qui di seguito, la concorrenza nei settori situati a valle dell'agricoltura è stata continuamente oggetto di procedure inerenti al diritto in materia di cartelli. La concentrazione di Bell e SEG nel settore della macellazione del pol-

lame fu ammessa solamente a determinate condizioni (vendita di un macello) (DPC 1998/3, pag. 392 segg.). Anche la concentrazione di Emmi e Swiss Dairy Food fu sottoposta a un esame approfondito a causa della situazione economica di Swiss Dairy Food (cosiddetta dottrina della Failing Firm), ma ammessa senza condizioni od oneri (DPC 2003/3, pag. 529 segg.). Un'analisi sulle pratiche della Migros sul mercato dei test ESB fu sospesa dopo che la Migros aveva adeguato le sue pratiche (DPC 2003/4, pag. 753 segg.). Da un'indagine sul mercato dei maiali da macello è risultato che non vi è una posizione dominante di Micarna e Bell nell'acquisto di maiali da macello (DPC 2004/2, pag. 674 segg.). In un'altra indagine è stato verificato se il buono CoopForte (deduzione dello 0,5 per cento del valore fatturato delle forniture di merci) rappresenta una pratica abusiva di un'impresa che eventualmente domina il mercato. L'indagine si è conclusa con una composizione amichevole<sup>132</sup>.

D'importanza cruciale è l'effetto preventivo della nuova legge sui cartelli, posta in vigore il 1° aprile 2005. I nuovi strumenti, che impediscono preventivamente l'insorgere di limitazioni alla concorrenza, ovvero che dovrebbero destabilizzarle, consistono nella sanzione diretta, nella possibilità di perquisizioni domiciliari, nel disciplinamento dei buoni e nella segnalazione di limitazioni alla concorrenza allo scopo di evitare una sanzione. Come mostrano le prime esperienze fatte, grazie a questi nuovi strumenti è possibile rafforzare la concorrenza in molti settori. Le autorità competenti in materia di concorrenza continueranno a osservare i mercati agricoli ed eventualmente svolgeranno procedure. Possibili indizi in tal senso possono consistere nelle differenze di prezzo tra la Svizzera e i Paesi limitrofi. Le autorità competenti in materia di concorrenza continueranno a valutare gli accordi in materia di concorrenza orizzontali e verticali, le pratiche abusive di imprese che dominano il mercato (incl. la questione dell'ammissibilità del conseguimento con la forza di operazioni di compensazione) e le concentrazioni di imprese.

### **7.2.4.3 Pacchetto di crescita**

All'inizio del 2004, con il pacchetto di crescita, il Consiglio federale ha proposto misure di politica economica concrete per la legislatura in corso, mediante le quali si intende aumentare la competitività, rafforzare la crescita e creare un maggior numero di posti di lavoro qualificati. Le 17 misure che soddisfano i criteri menzionati possono essere suddivise in tre gruppi. In primo luogo si tratta di lanciare un programma per il mercato interno con l'obiettivo di rafforzare la concorrenza e di risolvere il problema dei prezzi elevati in Svizzera. In secondo luogo devono essere adottate ulteriori misure per aumentare la produttività, che servano a tutti i rami dell'economia. Da ultimo, deve essere mantenuta o addirittura accresciuta l'offerta di manodopera. Queste misure comporteranno una riduzione dei prezzi anche nei settori situati a monte dell'agricoltura.

### **7.2.5 Conclusioni**

In base ai confronti dei prezzi tra la Svizzera e l'UE, le differenze di costo nell'ambito delle prestazioni preliminari e degli ammortamenti si aggirano attorno a un miliardo di franchi. La soppressione di determinate prescrizioni permette di ridurre solo una piccola parte di queste differenze, ma vi sono altri provvedimenti grazie ai quali sarà possibile ridurre una gran parte a lungo termine.

<sup>132</sup> [www.weko.admin.ch/news/00008/Verfuegung\\_CoopForte.pdf?lang=de](http://www.weko.admin.ch/news/00008/Verfuegung_CoopForte.pdf?lang=de)

Per il periodo della PA 2011, stimiamo l'effetto di riduzione dei costi a 150-200 milioni di franchi, segnatamente grazie alla trasparenza creata dalle analisi svolte.

## 8 Ripercussioni

### 8.1 Confederazione

#### 8.1.1 Personale

<b>Disposizioni economiche generali</b>	Il maggior coordinamento della promozione delle vendite e il sostegno dei progetti regionali possono essere realizzati con il personale attuale. Lo stesso vale per la difesa delle DOP-IGP a livello internazionale, tenuto conto che nei prossimi anni la registrazione di nuovi prodotti dovrebbe procedere a un ritmo meno elevato. Per l'attuazione e la gestione dei nuovi segni ufficiali di qualità (montagna e da fattoria) è necessario da 0,75 a 1 posto supplementare.
<b>Economia lattiera</b>	Con la soppressione del contingentamento decisa nel quadro della PA 2007, a partire dal 2009 si risparmieranno da due a tre posti. La conversione in pagamenti diretti dei fondi destinati attualmente al sostegno del prezzo del latte comporterà il risparmio di un altro posto di lavoro.
<b>Economia zootecnica</b>	Con la soppressione dei contributi all'esportazione per il bestiame da allevamento e da reddito nonché dei contributi per la valorizzazione della lana di pecora a partire dal 2010 si risparmieranno 0,2 posti.
<b>Campicoltura</b>	Gli adeguamenti che si intende apportare all'organizzazione del mercato e alla procedura di attribuzione del contingente doganale parziale di patate permettono di risparmiare circa 0,5 posti.
<b>Frutticoltura e orticoltura</b>	La soppressione dei contributi all'esportazione per i succhi di frutta concentrati e i prodotti a base di ciliegia e le semplificazioni in materia di importazioni permettono di risparmiare 1,5 posti.
<b>Pagamenti diretti</b>	I vari adeguamenti concernenti gli importi dei pagamenti diretti non hanno alcuna ripercussione sull'effettivo del personale. Il maggior coordinamento dei controlli e gli adeguamenti previsti nell'ambito della raccolta e dell'amministrazione dei dati comportano adeguamenti a livello federale. Per questo lavoro sarà necessario un ulteriore posto temporaneo. Per amministrare il programma per lo sfruttamento sostenibile delle risorse sono necessari 0,5 posti.
<b>Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali</b>	Gli adeguamenti puntuali delle misure di promozione comporteranno un ulteriore carico amministrativo e controlli supplementari. Questi compiti potranno essere svolti comunque senza l'assunzione di nuovo personale.
<b>Ricerca e consulenza</b>	Per coordinare e amministrare il sostegno destinato a finanziare l'assistenza tecnica a iniziative di progetto sono necessari 0,2 posti.

A livello federale si risparmieranno complessivamente 5,5 posti. Per l'esecuzione delle nuove misure saranno invece necessari 1,5 nuovi impieghi. Per l'UFAG ne risulta un saldo di 4 posti, che saranno soppressi nell'ambito del piano di rinuncia a determinati compiti (PRC).

## 8.1.2 Finanze

<b>Disposizioni economiche generali</b>	Per il maggior coordinamento della promozione delle vendite, il sostegno dei progetti regionali e le altre misure proposte non sono necessari mezzi finanziari supplementari.
<b>Economia lattiera</b>	<p>Grazie alla riduzione del sostegno del prezzo del latte il fabbisogno nel settore dell'economia lattiera diminuirà di circa 270 milioni di franchi<sup>133</sup>.</p> <p>La vendita all'asta del contingente doganale parziale di burro dovrebbe procurare entrate tra i 2 e i 4 milioni di franchi a partire dal 2009.</p> <p>Le spese (3,2 mio. di franchi) per i mandati di prestazione nel settore del contingentamento lattiero potranno essere ridotte solo in parte. In futuro la raccolta del latte fornito dai produttori sarà infatti affidata a un servizio centrale, che dovrà essere debitamente remunerato.</p>
<b>Economia zootecnica</b>	I mezzi per i provvedimenti intesi a sgravare il mercato del bestiame da macello, della carne e delle uova saranno ridotti di 3 milioni di franchi. La soppressione dei contributi all'esportazione per il bestiame da allevamento e da reddito e dei contributi per la valorizzazione della lana di pecora comporteranno una riduzione di 6,8 milioni di franchi.
<b>Campicoltura</b>	<p>Gli adeguamenti previsti nel settore della campicoltura comporteranno una riduzione di 49 milioni di franchi delle spese per il sostegno del mercato. Dato che in futuro i fondi destinati a tale sostegno saranno assegnati sotto forma di un contributo di coltivazione e che è impossibile prevedere esattamente lo sviluppo delle superfici coltivate, è difficile quantificare questo dato.</p> <p>A seguito della riduzione del dazio sui foraggi e sui cereali panificabili, le entrate doganali diminuiranno di 46 milioni di franchi.</p> <p>La vendita all'asta del contingente doganale parziale di patate dovrebbe procurare entrate per 2 milioni di franchi a partire dal 2009.</p>
<b>Frutticoltura e orticoltura</b>	<p>La soppressione dei contributi all'esportazione per i prodotti di frutta comporterà una riduzione del fabbisogno di 5,8 milioni di franchi.</p> <p>Gli adeguamenti riguardanti l'attribuzione dei contingenti doganali per legumi congelati e fiori recisi comporteranno entrate per 3 rispettivamente 1,5 milioni di franchi.</p>
<b>Economia vitivinicola</b>	La Confederazione parteciperà con 0,9 milioni di franchi supplementari alle spese derivanti dal raggruppamento del controllo della vendemmia e del controllo del commercio dei vini. Sarà in tal modo garantita un'equa ripartizione dei costi fra i contribuenti e la Confederazione.
<b>Pagamenti diretti</b>	I fondi necessari ai pagamenti diretti aumenteranno a seguito della modifica del contributo UBGFG, dell'aumento del contributo supplementare per le superfici coltivate aperte, dell'introduzione del programma destinato a promuovere lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e di una probabile accresciuta partecipazione ai programmi ecologici. Questo fabbisogno supplementare di 330 milioni di franchi sarà finanziato da un lato con la conversione dei fondi utilizzati finora per il sostegno del mercato, dall'altro con la riduzione, nel budget dei pagamenti diretti, dei contributi generali di superficie.
<b>Misure sociali collaterali</b>	A condizione che gli interessi sul capitale restino stabili, i mezzi disponibili del "fonds de roulement" basteranno a finanziare la misura destinata ad agevolare la cessazione dell'attività agricola, prevista nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale.

<sup>133</sup> Per rappresentare le ripercussioni finanziarie, i fondi stanziati nel piano finanziario per il 2007 sono equiparati al corso successivo all'applicazione della PA 2011.

<b>Miglioramenti strutturali</b>	Il fabbisogno annuo supplementare di circa 2 milioni di franchi destinato allo sviluppo della promozione delle colture speciali si otterrà con un trasferimento dei fondi attualmente destinati al sostegno del mercato frutticolo. È difficile calcolare i mezzi necessari per i progetti di sviluppo regionale e per la produzione comune di energia a partire dalla biomassa: per preparare tali progetti ci vuole infatti del tempo. Rispetto al periodo corrente, il limite di spesa per il 2008-2011 prevede minori mezzi a disposizione. La soluzione consiste in primo luogo a ridurre progressivamente i nuovi mezzi finanziari versati nel "fonds de roulement" per la concessione di crediti d'investimento, che compenseranno però solo il rincaro. Considerati i limitati mezzi a disposizione (fonds de roulement e contributi per miglioramenti strutturali), i Cantoni saranno costretti a definire ancor meglio le priorità dei progetti nell'ambito dei contingenti assegnati.
<b>Ricerca e consulenza</b>	L'importo massimo di 1 milione di franchi necessario per sostenere l'assistenza tecnica a iniziative di progetti regionali sarà stanziato all'interno dell'involucro finanziario dell'agricoltura.
<b>Assegni familiari</b>	L'aumento degli assegni per figli e la soppressione del limite di reddito che dà diritto agli assegni famigliari comportano spese supplementari per 20 milioni di franchi.

In confronto alle spese decise per il periodo 2004-2007, il limite di spesa per il 2008-2011 fa segnare una riduzione di 1135 milioni di franchi per quanto riguarda il sostegno al mercato e una riduzione di 82 milioni per quanto attiene il miglioramento delle condizioni di base. L'importo risultante permetterà di finanziare da un lato gli adeguamenti previsti nel settore dei pagamenti diretti (+1190 mio. fr.), dall'altro gli assegni familiari (80 milioni di franchi; cfr. n. 1.6 e n. 4). Le modifiche nel regime d'importazione comporteranno una diminuzione complessiva delle entrate per circa 37 milioni di franchi.

### 8.1.3 Informatica

<b>Economia lattiera</b>	La raccolta centralizzata dei dati sul latte commercializzato dai produttori sarà introdotta il 1° maggio 2006. Con la soppressione degli aiuti sarà necessario modificare il sistema informatico della TSM.  Il contingente doganale parziale di burro potrà essere messo all'asta con il sistema istituito per il contingente doganale di carne.
<b>Campicoltura</b>	Il contingente doganale parziale di patate potrà essere messo all'asta con il sistema attuale.
<b>Pagamenti diretti</b>	La raccolta e l'amministrazione semplificate dei dati e la creazione di un portale internet centralizzato preposto a tale scopo comportano una modifica completa (estensione) dell'attuale sistema informatico (AGIS).
<b>Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali</b>	Le necessarie modifiche all'attuale sistema informatico (MAPIS) potranno essere eseguite perlopiù nel quadro della gestione ordinaria.
<b>Legge sulle epizootie</b>	I crediti necessari per lo sviluppo e la gestione del sistema di raccolta ed elaborazione dei dati KODAVET sono già stanziati, in quanto KODAVET viene già utilizzato nella fase pilota da Confederazione e Cantoni.

L'estensione del sistema informatico AGIS permetterà di creare un unico registro delle aziende. Ne risulterà semplificato lo scambio di dati tra i vari uffici federali e tra Confederazione e Cantoni e sarà possibile coordinare meglio i controlli sulle aziende. Una volta che saranno adeguati i sistemi informatici sarà possibile sfruttare anche altre sinergie.

## 8.2 Cantoni

<b>Disposizioni economiche generali</b>	L'esecuzione delle nuove disposizioni per la designazione dei prodotti di montagna e dei "produits fermiers" incombe agli organi cantonali preposti alla protezione dalle frodi nel settore delle derrate alimentari, come già avviene per le altre disposizioni in materia del diritto agricolo.
<b>Economia vitivinicola</b>	Il raggruppamento del controllo della vendemmia e del controllo del commercio dei vini sgraverà notevolmente i Cantoni sul piano amministrativo .
<b>Pagamenti diretti</b>	Gli oneri esecutivi dei Cantoni diminuiranno notevolmente grazie alle semplificazioni introdotte nella prova del rispetto delle esigenze ecologiche, al miglior coordinamento dei controlli, all'armonizzazione della procedura penale e alla semplificazione della raccolta e della gestione dei dati .
<b>Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali</b>	I Cantoni dovranno far fronte agli adeguamenti puntuali degli strumenti di promozione avvalendosi delle risorse di cui dispongono attualmente.
<b>Diritto fondiario e in materia di locazione</b>	Gli adeguamenti nel diritto fondiario e nel diritto in materia di locazione comportano una riduzione degli oneri esecutivi. Viene abolita la possibilità di ricorrere contro affitti troppo elevati dei fondi e contro l'affitto complementare al di fuori del raggio d'esercizio localmente abituale. L'autorità competente può quindi venir revocata e non dovranno più essere trattati ricorsi. Una riduzione del carico amministrativo si avrà pure con la soppressione dell'autorizzazione per un affitto abbreviato nella zona edificabile, con il limite di anticipo e la sorveglianza del prezzo di acquisto di aziende e fondi agricoli.
<b>Assegni familiari</b>	L'aumento degli assegni per figli e la soppressione del limite di reddito che dà diritto agli assegni famigliari comportano costi supplementari per un ammontare di 10 milioni di franchi.
<b>Legge sulle derrate alimentari</b>	Le nuove disposizioni contenute nella legge sulle derrate alimentari comporteranno per i Cantoni un certo aumento del lavoro amministrativo, legato ai nuovi controlli sistematici e ai controlli per l'autorizzazione di aziende, nel caso di macelli e aziende di macellazione questo lavoro supplementare può essere neutralizzato da emolumenti che coprono i relativi costi (art. 45 cpv. 2 lett. a <sup>bis</sup> ed e). Negli altri settori le maggiori spese a carico dei Cantoni saranno remunerate nel quadro della prequazione degli oneri tra Confederazione e Cantoni.

## 8.3 Valutazione dell'impatto del disciplinamento

### 8.3.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato

La necessità di un intervento statale nel settore della politica agricola è stata ampiamente discussa al numero 1.1.2.1, in relazione al mandato costituzionale. Per ciascun settore di misure vengono qui esposti i motivi per cui l'attuale strumentario viene modificato e l'importanza delle misure che vengono invece mantenute.

**Disposizioni economiche generali** Con il maggior coordinamento della promozione delle vendite si intende aumentare l'efficacia di questo strumento. La difesa delle DOP-IGP a livello internazionale s'iscrive nel programma della Confederazione di promozione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche svizzere (TRIPS, OMC). I nuovi segni ufficiali di qualità hanno lo scopo di proteggere i produttori dalla concorrenza sleale e i consumatori dalla frode.

Se non si prendessero misure in quest'ambito, l'agricoltura svizzera verrebbe a trovarsi in una situazione concorrenziale sfavorevole, dato che gli Stati agricoli nostri concorrenti, in particolare quelli dell'UE, dispongono di strumenti equivalenti. D'altronde, i produttori sono raramente in posizione di forza per quanto riguarda le procedure private di differenziazione, le quali non fanno che riprodurre strutture di mercati squilibrati a vantaggio dei distributori e, in misura minima, dei trasformatori.

**Economia lattiera** Parallelamente alla soppressione del contingentamento lattiero si ridurrà notevolmente il sostegno del prezzo. Verrà quindi concesso un contributo, affinché il latte sia immesso nei canali che generano un forte valore aggiunto. Nel contempo migliorerà la competitività del settore. Per fare in modo che la protezione alla frontiera della cosiddetta "linea gialla" (formaggio) sia uguale a quella della "linea bianca" è tuttavia necessario che il supplemento per la caseazione continui ad essere assegnato in forma più ridotta.

**Economia zootecnica** La soppressione dei contributi all'esportazione per il bestiame da allevamento e da reddito e dei contributi per la valorizzazione della lana di pecora migliorerà ulteriormente l'orientamento della produzione e renderà più razionale l'esecuzione delle misure di sostegno del mercato.

Misure intese a sgravare il mercato della carne e delle uova rimangono necessarie per stabilizzare i prezzi in caso di fluttuazione temporanea della domanda e dell'offerta. Dato che i mezzi a disposizione sono limitati, le misure riguardano solo piccole quantità e sono adottate su brevi periodi. Non ne possono dunque derivare eccedenze strutturali.

**Campicoltura** Il prezzo dei cereali, elevato in rapporto alla media internazionale, nuoce alla competitività della produzione di carne. È possibile abbassare il costo dei foraggi riducendo i prezzi soglia dei cereali da foraggio. In tal modo sarebbe possibile ridurre il sostegno del mercato per le altre colture campicole.

Un moderato intervento statale a favore delle colture campicole sensibili presenta vari vantaggi: mantenimento di posti di lavoro nella regione rurale, preservazione di un paesaggio rurale variato e garanzia di un avvicendamento delle colture appropriato dal punto di vista della biologia del suolo ai sensi di una produzione integrata.

**Frutticoltura e orticoltura** Dato che all'estero il concentrato di succo di frutta può essere venduto generalmente a un prezzo inferiore al prezzo di costo delle materie prime, si prevede di abolire i contributi all'esportazione del concentrato di frutta e del concentrato di succo frutta.

Per agevolare gli adeguamenti alle esigenze del mercato saranno versati contributi di riconversione ancora fino al 2011.

**Economia vitivinicola** La nuova proposta di suddividere i vini in tre categorie, ossia vini DOC, vini tipici e vini da tavola, e il raggruppamento dei controlli giovani ai produttori (libertà di scelta, minori controlli) ma anche ai consumatori (migliore leggibilità delle etichette, chiarezza a livello di offerta). L'intervento della Confederazione nella classificazione dei vini è fondato anche sul piano del diritto internazionale pubblico (accordo agricolo con l'UE).

Per agevolare gli adeguamenti alle esigenze del mercato saranno versati contributi di riconversione fino al 2011.

---

<b>Pagamenti diretti</b>	<p>Gli adeguamenti riguardanti i pagamenti diretti sono necessari affinché l'agricoltura continui a fornire prestazioni d'interesse generale. La promozione dello sfruttamento sostenibile delle risorse permetterà di migliorare ulteriormente l'efficienza delle risorse. Il potenziale a disposizione per semplificare e razionalizzare l'esecuzione deve quindi essere utilizzato a questo scopo.</p> <p>Concedendo pagamenti diretti la Confederazione completa il reddito contadino al fine di remunerare in modo equo le prestazioni fornite dagli agricoltori nell'interesse generale e promuove forme di produzione rispettose dell'ambiente e degli animali. Queste prestazioni sono d'interesse pubblico, dato che per esse non vi è un mercato e che non è possibile offrirle in quantità sufficiente senza l'intervento statale.</p>
<b>Misure sociali collaterali</b>	<p>Per agevolare gli adeguamenti strutturali e per attenuarne le conseguenze sul piano sociale deve essere possibile convertire gli aiuti agli investimenti in mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale.</p> <p>Gli aiuti per la conduzione aziendale e gli aiuti per la riqualificazione servono entrambi per rendere lo sviluppo del settore agricolo sopportabile sul piano sociale.</p>
<b>Miglioramenti strutturali</b>	<p>Con gli adeguamenti puntuali è possibile rafforzare gli incentivi nel settore rurale ed ampliare il margine di manovra per un'agricoltura di tipo imprenditoriale.</p> <p>Con i miglioramenti strutturali, a livello generale e di singola azienda, diminuiranno i costi di produzione e migliorerà la competitività delle aziende agricole. L'agricoltura, per adempiere al suo mandato costituzionale, deve dotarsi di infrastrutture adeguate e moderne.</p>
<b>Ricerca e consulenza</b>	<p>L'accompagnamento dei progetti nella fase di studio preliminare ha lo scopo di aumentare le probabilità di riuscita dei progetti.</p>
<b>Diritto fondiario e in materia di locazione</b>	<p>L'aumento del limite aziendale riduce il numero di aziende che possono essere riprese al valore di reddito nell'ambito della famiglia, promuovendo in tal modo l'evoluzione strutturale nell'agricoltura. Questo sviluppo è favorito anche dalla soppressione del limite dei prezzi e delle prescrizioni sugli affitti per fondi. Questi adeguamenti, unitamente all'abolizione del limite di anticipo, responsabilizzeranno maggiormente i singoli attori.</p> <p>Le misure rimanenti assicurano le basi del diritto fondiario rurale: la possibilità di ritirare un'azienda al valore di reddito nell'ambito della famiglia e l'esigenza che l'acquirente di un fondo o di un'azienda agricola sia un coltivatore diretto. Anche nella legge federale sull'affitto agricolo si mantengono solo le disposizioni necessarie al funzionamento del contratto di affitto e gli elementi centrali della protezione degli affittuari, in particolare la durata minima dei contratti e la loro proroga, nonché la limitazione degli interessi per l'intera azienda.</p>

### 8.3.2 Ripercussioni sui singoli gruppi sociali

Qui di seguito si illustrano le ripercussioni delle misure previste sui vari gruppi sociali (agricoltori, livelli che precedono e seguono l'agricoltura, consumatori e contribuenti).

#### 8.3.2.1 Ripercussioni sull'agricoltura

L'Agroscope FAT di Tänikon e l'Istituto di economia agraria del PF di Zurigo (IEA) stanno effettuando dei calcoli per valutare le ripercussioni sull'agricoltura. I risultati intermedi sono confluiti nella valutazione delle ripercussioni della PA 2011 sull'agricoltura (cfr. n. 1.7).

<b>Disposizioni economiche generali</b>	<p>Un maggior coordinamento della promozione delle vendite migliorerà la sua efficacia e l'efficienza dei fondi propri investiti dagli agricoltori, tenuto conto del principio di cofinanziamento. I nuovi segni ufficiali di qualità offrono un quadro strutturato per la differenziazione dei prodotti. I produttori vi sono maggiormente coinvolti che non nei marchi di distributori che perlopiù non hanno alcun aggancio con la definizione del prodotto.</p>
<b>Economia lattiera</b>	<p>La soppressione del contingentamento lattiero nel 2009 non comporterà un aumento incontrollato delle quantità. La riduzione del sostegno del mercato e la sua incidenza sui prezzi ridurranno gli incentivi alla produzione. Venendo a mancare i sussidi per l'utilizzo industriale di burro non si può escludere che la produzione si orienti verso i grassi vegetali.</p> <p>La riduzione del sostegno del prezzo del latte e la soppressione del contingentamento comporteranno una riduzione del prezzo del latte di latteria di circa 50 centesimi al chilo. I produttori perderanno così una parte importante di guadagno. Queste perdite saranno in gran parte compensate dalla conversione dei mezzi di sostegno in un contributo UBGFG per vacche da latte.</p>
<b>Economia zootecnica</b>	<p>Dato che i contributi all'esportazione per il bestiame da allevamento e da reddito saranno soppressi solo dal 2010, i produttori disporranno di tempo sufficiente per rafforzare la loro strategia qualitativa. Quali misure collaterali, la Confederazione continuerà a sostenere i principali sforzi operati nel settore dell'allevamento da organizzazioni o allevatori. È improbabile che la soppressione dei contributi influisca sui prezzi del bestiame da allevamento e da reddito. Anche la soppressione dei contributi per la valorizzazione della lana avrà scarse ripercussioni sull'allevamento di pecore.</p>
<b>Campicoltura</b>	<p>Malgrado le previste riduzioni di reddito, la superficie campicola aperta non dovrebbe diminuire, anche se è possibile che colture tendenzialmente eccedentarie (cereali panificabili, patate) o che necessitano di un elevato sostegno (mais da seme, soia) siano rimpiazzate da cereali da foraggio.</p> <p>A causa della diminuzione dei prezzi soglia e della riduzione del sostegno del mercato, diminuiranno tutti i ricavi. Con l'aumento dei contributi supplementari per le superfici campicole aperte sarà possibile contenere in parte questa diminuzione.</p>
<b>Frutticoltura e orticoltura</b>	<p>Con la soppressione dei contributi all'esportazione, le vendite di frutta si stabilizzeranno a un livello di quantità per cui esiste una trasformazione in prodotti con un valore aggiunto. Nel caso della produzione di frutta per sidro, il ritmo attuale della riduzione si intensificherà. La riduzione delle superfici coltivabili e dei frutteti ad alto fusto toccherà in primo luogo le regioni discoste dalle fabbriche di sidro e le piante ad alto fusto che non rispondono alle esigenze minime previste nell'ordinanza sulla qualità ecologica.</p>
<b>Economia vitivinicola</b>	<p>Le nuove categorie di vino permettono una maggior libertà di scelta nella produzione. Il produttore, dopo aver consultato i clienti, ha la possibilità di produrre in modo più adeguato al mercato. Si eviteranno in tal modo i declassamenti e le perdite che ne derivano al produttore.</p>
<b>Pagamenti diretti</b>	<p>La riduzione dei ricavi causata dalla diminuzione del sostegno del mercato verrà in parte compensata con la conversione dei mezzi finanziari nei pagamenti diretti. Grazie all'aumento del contributo supplementare per le superfici campicole, l'interesse per lo sfruttamento di queste colture non diminuirà eccessivamente rispetto a quello per le superfici erbose. Il rapporto tra superfici erbose e superfici campicole aperte non muterà.</p> <p>Con la conversione dei fondi, e in particolare con l'aumento dei contributi per la detenzione di animali, il sostegno alla regione di montagna andrà un poco a detrimento di quello accordato alle valli. Anche gli agricoltori della regione di montagna saranno comunque indotti ad adeguare le strutture.</p> <p>Le semplificazioni previste per la prova del rispetto delle esigenze ecologiche comportano risparmi notevoli ai gestori, senza che diminuisca peraltro il livello ecologico. Anche il coordinamento dei controlli e la semplificazione della raccolta e del controllo dei dati comporteranno una riduzione dei loro oneri amministrativi.</p>

<b>Misure sociali collaterali</b>	La puntuale estensione di queste misure offre buone prospettive a quei contadini che intendono abbandonare l'attività agricola.
<b>Miglioramenti strutturali</b>	Differenziando i criteri d'entrata nel merito per ogni singola azienda aumenta l'efficienza, influenzando positivamente sulla loro competitività. Gli adeguamenti previsti nel settore delle colture speciali permetteranno ai produttori di frutta e verdura di combattere ad armi pari con i concorrenti dell'UE. I progetti di sviluppo regionale e la produzione comune di energia a partire dalla biomassa aumentano le possibilità dell'agricoltura di creare valore aggiunto.
<b>Ricerca e consulenza</b>	Con l'assistenza tecnica vi sono maggiori possibilità che iniziative promosse dai gruppi d'interesse coinvolti aumentino il valore aggiunto o la qualità di vita in una regione.
<b>Diritto fondiario e in materia di locazione</b>	In base ai dati dell'AGIS si stima che delle 56'600 aziende che ricevono pagamenti diretti, 44 160 raggiungono il limite fissato nell'articolo 7 LDFR. Nel caso si aumentasse a 1,25 il valore dell'unità standard di manodopera (USM), tale numero scenderebbe a circa 31 850 aziende. Per le altre 12 310 aziende che non rientrano nei limiti, ciò significa che i potenziali successori, in base al diritto pubblico, non avranno più alcun diritto di riprendere l'azienda al valore di reddito. Questi effetti si ripercuoteranno sull'arco di una generazione, cioè per 20-30 anni. Tuttavia, anche nel caso in cui il limite non dovesse cambiare, parte di queste aziende non potranno comunque continuare la loro attività. In generale si assisterà a una maggior mobilità del suolo, fattore che incentiverà la riconversione delle strutture agricole, mentre per le aziende che continueranno l'attività vi saranno migliori possibilità di ridurre i costi di produzione.
<b>Assegni familiari</b>	Con la soppressione del limite di reddito anche le famiglie contadine avranno diritto agli assegni. In tal modo saranno migliorate le prestazioni sia per i contadini indipendenti sia per i lavoratori agricoli. Ne risulterà una miglior compensazione dei costi per i figli della popolazione che vive nelle aree rurali.
<b>Legge sulle derrate alimentari</b>	L'equivalenza delle legislazioni svizzera e comunitaria nel settore delle derrate alimentari d'origine animale darà verosimilmente un impulso all'economia. La soppressione dei controlli alla frontiera comporterà una diminuzione dei costi e del lavoro amministrativo. Il nuovo apparato giuridico migliorerà la competitività delle derrate alimentari destinate alle esportazioni; esso contribuirà anche ad abbassare il prezzo delle importazioni. Ciò aumenterà la pressione della concorrenza sul mercato svizzero, ma dovrebbe anche comportare un calo dei prezzi e quindi anche un aumento della richiesta di derrate alimentari di origine animale.
<b>Riduzione dei costi</b>	In base a confronti di prezzi tra la Svizzera e l'UE, le differenze di costo concernenti i consumi intermedi e gli ammortamenti ammontano a un po' meno di 1 miliardo di franchi. Con la soppressione di alcune prescrizioni questa differenza si ridurrà al massimo del 10 per cento. Considerate la trasparenza e la sensibilizzazione risultante dagli studi riguardanti le differenze di prezzo e di costo, unitamente a possibili interventi della Commissione della concorrenza e del Sorvegliante dei prezzi, l'effetto di riduzione dei prezzi dovrebbe aggirarsi nell'ordine di 150-200 milioni di franchi.

### 8.3.2.2 Ripercussioni sui livelli che precedono e seguono l'agricoltura

<b>Disposizioni economiche generali</b>	La difesa delle DOP-IGP a livello internazionale favorisce i numerosi attori economici non agricoli, quali i casari e gli affinatori. Alle aziende di trasformazione e di commercio si prospettano pure buone possibilità nella differenziazione dei prodotti di qualità, dato che sono un elemento essenziale delle filiere di messa sul mercato. Il sostegno ai progetti regionali deve tener conto di una possibile concorrenza con altre aziende attive nello stesso settore ma che non ricevono aiuti dalla Confederazione.
<b>Economia lattiera</b>	La rinuncia a sussidiare la fabbricazione dei prodotti della cosiddetta "linea bianca" comporterà un aumento della concorrenza tra i trasformatori del latte. La trasformazione del latte in burro e in latte scremato in polvere, che beneficiava finora di sussidi statali e di contributi alla produzione, diventerà meno interessante. La produzione di formaggio continuerà ad essere sostenuta mantenendo un supplemento, seppur ridotto, per la caseificazione: per questa ragione la trasformazione tenderà a spostarsi verso il formaggio. La portata di questo cambiamento dipenderà tuttavia dalla capacità delle aziende di mantenere le loro quote di mercato interno e di sfruttare le opportunità di esportazione offerte dalla liberalizzazione del mercato caseario prevista dal 2007.  La vendita all'asta del contingente d'importazione di burro renderà più trasparente il mercato e incentiverà la concorrenza fra gli importatori.
<b>Campicoltura</b>	La riduzione della protezione alla frontiera per i cereali panificabili e da foraggio e la vendita all'asta del contingente doganale parziale di patate incentiverà la concorrenza nei settori che seguono, ossia la trasformazione e il commercio.
<b>Frutticoltura e orticoltura</b>	La soppressione dei contributi all'esportazione dei prodotti di frutta ridurrà le quantità trasformate. Dato che le economie di scala svolgono un ruolo preponderante nell'efficacia economica della trasformazione di frutta per sidro, avverranno fusioni, collaborazioni e altre specializzazioni d'impresе. Il numero delle aziende attive nella trasformazione di frutta per sidro diminuirà.  La rinuncia a sussidiare la produzione di prodotti svizzeri a vantaggio della vendita all'asta quale criterio per l'attribuzione di contingenti doganali rafforzerà le condizioni di concorrenzialità nei settori dei legumi trasformati e dei fiori recisi. Le aziende interessate dovranno ricorrere a tutte le loro capacità di adattamento per non cedere quote di mercato.
<b>Miglioramenti strutturali</b>	Gli aiuti agli investimenti si ripercuotono indirettamente (in ragione della miglior situazione economica delle famiglie contadine) e direttamente (attraverso l'acquisizione di beni d'investimento o attraverso costruzioni) sui livelli che precedono e seguono l'agricoltura, specialmente sull'artigianato nelle aree rurali e in particolare nelle regioni di montagna. La riduzione dei mezzi finanziari attenuerà tuttavia questi effetti.
<b>Legge sulle derrate alimentari</b>	Le modifiche proposte completano il dispositivo giuridico sulle questioni igieniche nel settore delle derrate alimentari, pacchetto già approvato dal Consiglio federale. Complessivamente sono da attendersi ripercussioni positive sull'economia nazionale. Il riconoscimento da parte dell'UE dell'equivalenza delle prescrizioni svizzere in materia di derrate alimentari di origine animale apre ai produttori elvetici un mercato potenziale di circa 455 milioni di consumatori. Le aziende innovative, che già oggi applicano l'autocontrollo e la cui produzione è conforme alle disposizioni della vigente legislazione sulle derrate alimentari, hanno buone prospettive per quel che riguarda lo sviluppo delle loro attività.

### 8.3.2.3 Ripercussioni sui consumatori

Complessivamente, le riforme adottate dalla PA tra il 2001 e il 2009 sgraveranno i consumatori di circa 860 milioni di franchi all'anno, a condizione che il calo dei prezzi si ripercuota sui prezzi al consumo (cfr. n. 1.7.4).

<b>Disposizioni economiche generali</b>	La difesa delle DOP-IGP a livello internazionale (OMC) s'iscrive in un più ampio contesto di protezione dei consumatori dalle imitazioni. Con l'introduzione dei nuovi segni ufficiali di qualità si vuole rispondere meglio alle attese dei consumatori in materia di qualità. I consumatori beneficiano di un quadro ristretto definito dalla Confederazione e di misure di controllo della conformità del prodotto.
<b>Economia lattiera</b>	<p>I latticini che non beneficiavano finora di alcun sussidio (latte per il consumo, latte pastorizzato, latte uperizzato, yoghurt, prodotti da dessert e panna) dovranno diventare meno cari, poiché la riduzione del prezzo del latte farà diminuire il costo della materia prima. Per contro, il prezzo dei latticini che beneficiavano di sussidi (formaggio, burro, latte in polvere e latte magro in polvere) scenderà solo a condizione che la riduzione del prezzo del latte e le razionalizzazioni permettano di conseguire risparmi maggiori alle minori entrate derivanti dalla soppressione degli aiuti.</p> <p>La concorrenza ai livelli della trasformazione e del commercio al dettaglio determinerà il modo in cui i consumatori approfitteranno di queste nuove condizioni.</p> <p>La vendita all'asta del contingente d'importazione di burro non dovrebbe influire sul suo prezzo al consumo.</p>
<b>Campicoltura</b>	La diminuzione dei prezzi alla produzione e la maggior concorrenza lungo tutta la catena produttiva dovrebbero comportare una diminuzione dei prezzi al consumo.
<b>Economia vitivinicola</b>	La nuova segmentazione dell'offerta e una miglior leggibilità delle etichette semplificheranno il sistema. Il consumatore potrà distinguere i vini delle varie categorie, trovandosi quindi maggiormente a suo agio nel mercato vinicolo.
<b>Legge sulle derrate alimentari</b>	Per i consumatori la presente revisione comporta miglioramenti in materia di sicurezza delle derrate alimentari. Una volta sopresse le formalità doganali, grazie alle importazioni disporranno di una più ampia scelta di prodotti. La soppressione dei controlli alla frontiera nel settore delle derrate alimentari di origine animale potrebbe pure comportare un calo dei prezzi, considerata la maggior concorrenza sul mercato svizzero.

### 8.3.2.4 Ripercussioni sui contribuenti

Le ripercussioni sui contribuenti sono spiegate nel dettaglio ai numeri 8.1 e 8.2.

### 8.3.3 Ripercussioni per l'economia nel suo insieme

Analogamente alle ripercussioni sui singoli gruppi sociali, si illustrano qui di seguito gli effetti della PA 2011 su cinque importanti aspetti economici.

#### 8.3.3.1 Ripercussioni sulla concorrenza

Questo paragrafo mostra in che modo le nuove condizioni-quadro incentivano la concorrenza. Le ripercussioni sulla competitività sono illustrate al n. 8.4.2 (indicatore Competitività).

<b>Economia lattiera</b>	Con la forte riduzione del sostegno del prezzo del latte e la vendita all'asta del contingente d'importazione di burro la concorrenza si accentuerà soprattutto sui primi livelli della trasformazione.
<b>Campicoltura</b>	La riduzione della protezione alla frontiera per i cereali panificabili e da foraggio e la vendita all'asta del contingente doganale parziale di patate comporteranno un aumento della concorrenza nei livelli che seguono.

<b>Frutticoltura e orticoltura</b>	In assenza di sussidi all'esportazione, il successo commerciale delle aziende di produzione e di trasformazione si fonderà essenzialmente sulla loro capacità di sviluppare prodotti con valore aggiunto. La vendita all'asta del contingente tariffario di legumi congelati e gli aumenti del contingente di fiori recisi introducono norme trasparenti che permettono di rafforzare le condizioni di concorrenzialità.
<b>Economia vitivinicola</b>	La nuova segmentazione permette un miglior adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato. La classificazione più trasparente dei vini per i consumatori e per tutti i livelli commerciali stimola una concorrenza leale.

### 8.3.3.2 Ripercussioni sull'innovazione

<b>Disposizioni economiche generali</b>	In un contesto di liberalizzazione dei mercati agricoli, le misure proposte rafforzano la dinamica degli attori del mercato. Queste misure stimolano l'innovazione nell'agricoltura e nei livelli che seguono.
<b>Economia lattiera, economia zootecnica, campi-coltura</b>	La riduzione del sostegno del mercato darà impulsi all'innovazione. La soppressione del sostegno alle modalità di valorizzazione di prodotti con scarso valore aggiunto incoraggerà lo sviluppo di nuovi prodotti e l'apertura di nuovi canali di smercio. Inoltre, la pressione sui prezzi stimolerà la ricerca di soluzioni che permettano di abbassare i costi di produzione.
<b>Economia vitivinicola</b>	Il fatto che i vini da tavola e i vini tipici non siano più automaticamente vini di prima categoria, declassati, incentiverà l'innovazione nei segmenti di prezzo inferiori.
<b>Pagamenti diretti</b>	I programmi per lo sfruttamento sostenibile delle risorse stimoleranno l'innovazione nel settore dell'ecologia.
<b>Miglioramenti strutturali</b>	Il sostegno a progetti di sviluppo regionale e la concessione di aiuti per la produzione generale di energia a partire dalla biomassa stimoleranno l'innovazione nelle zone rurali.
<b>Ricerca e consulenza</b>	L'approccio regionale, richiesto in relazione al finanziamento di un'assistenza tecnica, sfrutta gli elementi innovativi dei vari gruppi d'interesse.

### 8.3.3.3 Ripercussioni sull'occupazione

Un'evoluzione strutturale annua del 2,5 per cento comporterà una riduzione del numero delle aziende agricole e quindi un calo degli impieghi. Qui di seguito vengono illustrate per ogni settore le ripercussioni che gli adeguamenti avranno sull'occupazione.

<b>Disposizioni economiche generali</b>	Il sostegno ai progetti regionali favorisce l'impiego nelle zone rurali. L'effetto è lo stesso per il segno di qualità «prodotto di montagna», con il quale ci si propone di valorizzare regioni sfavorite sul piano agronomico (zone di montagna). La difesa internazionale delle DOP-IGP sosterrà perlopiù prodotti dell'artigianato e ricchi di manodopera, in particolare la produzione lattiera e i caseifici artigianali.
<b>Economia lattiera</b>	L'accentuata concorrenza nell'ambito della trasformazione spingerà a una maggiore razionalizzazione. Nel settore della trasformazione del latte è prevedibile quindi una diminuzione d'impieghi.
<b>Campicoltura</b>	La tendenza ad ampliare le strutture di produzione e di trasformazione porterà a una diminuzione di posti di lavoro nei settori dei cereali panificabili e dei foraggi.
<b>Frutticoltura e orticoltura</b>	Tenuto conto dell'accelerazione della riduzione del potenziale di produzione di frutta per sidro e delle ristrutturazioni che ne deriveranno ai livelli che seguono, in questo settore è d'attendersi una diminuzione di posti di lavoro.

<b>Misure sociali collaterali</b>	La possibilità di convertire gli aiuti agli investimenti in mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale agevola la cessazione dell'attività agricola. Le ripercussioni sull'occupazione saranno comunque limitate, poiché nella maggior parte dei casi verrà solo posticipato il momento della cessazione dell'attività.
<b>Miglioramenti strutturali</b>	La riduzione dei mezzi finanziari tenderà a ridurre gli effetti positivi sull'occupazione, in particolare nelle aziende delle regioni rurali.

### 8.3.3.4 Ripercussioni sulla regione rurale

La regione rurale è toccata direttamente dalla diminuzione del reddito delle aziende agricole, stimata attorno ai 520 milioni di franchi (cfr. n. 1.8), e dal calo della domanda di mezzi di produzione. Le varie misure destinate a rafforzare l'aiuto all'autoaiuto a livello regionale offrono una certa compensazione.

<b>Disposizioni economiche generali</b>	Il sostegno ai progetti regionali favorisce l'iniziativa e l'impiego nelle zone rurali. Il segno di qualità «prodotto di montagna» aiuta a differenziare i prodotti provenienti da regioni poco favorite sul piano agronomico. La difesa internazionale delle DOP-IGP è intesa a sostenere prodotti tipici, provenienti perlopiù da regioni distinte dai centri urbani (L'Etivaz, Sbrinz, Vacherin Mont-d'Or ecc.).
<b>Economia lattiera, economia zootecnica, campi-coltura</b>	La riduzione del sostegno del mercato abbassa il valore della produzione agricola. Ne derivano conseguenze negative per l'occupazione all'interno e all'esterno del settore agricolo, per la creazione di valore aggiunto e per la politica degli investimenti nelle regioni rurali.
<b>Pagamenti diretti</b>	Al contrario del sostegno del mercato, la conversione dei fondi aumenta l'importanza dei pagamenti diretti per le regioni rurali. L'aumento dei contributi UBGFG è una misura concreta che favorisce la regione di montagna e di collina.
<b>Miglioramenti strutturali</b>	Il sostegno a progetti di sviluppo regionale (art. 93 cpv. 1 lett. c LAgr) e alla produzione comune di energia a partire dalla biomassa offre nuove possibilità per creare valore aggiunto delle regioni rurali, rafforza la cooperazione tra i settori di una regione e incentiva lo scambio dei prodotti a livello regionale.
<b>Ricerca e consulenza</b>	Attraverso l'istituzione di un'assistenza tecnica aumentano le possibilità che i progetti destinati a migliorare la creazione di valore aggiunto e/o la qualità di vita nelle regioni rurali siano effettivamente realizzati.

### 8.3.3.5 Ripercussioni sull'ambiente (ecologia)

<b>Disposizioni economiche generali</b>	Il segno di qualità «prodotto di montagna» deve permettere di distinguere meglio le produzioni delle regioni di montagna, che contribuiscono a preservare lo spazio e la diversità biologica di queste zone.
<b>Economia lattiera</b>	La conversione dei fondi destinati al sostegno del prezzo del latte in contributi UBGFG per vacche da latte attenua gli incentivi tesi ad aumentare le prestazioni nella produzione lattiera. Benché il ritmo dei progressi nell'allevamento tenda a diminuire, l'effettivo di animali continuerà a calare. La conversione del sostegno del prezzo del latte fa sì che la produzione lattiera sia in relazione più stretta con la base di foraggio greggio propria dell'azienda, generando ripercussioni positive sull'ambiente.
<b>Economia zootecnica</b>	Senza contributi potrebbe essere più difficile valorizzare in modo adeguato la lana di pecora sul piano ecologico.
<b>Campicoltura</b>	In considerazione del fatto che il margine degli utili è diminuito a causa del calo dei prezzi di produzione, vi è un minor impiego di mezzi di produzione. Dal punto di vista ecologico è auspicabile una diminuzione dell'impiego di concimi commerciali e di prodotti per il trattamento delle piante.

<b>Frutticoltura e orticoltura</b>	<p>A seguito dell'abolizione dei contributi all'esportazione per il concentrato di frutta e il concentrato di succo frutta, sarà sempre redditizio coltivare alberi da frutto d'alto fusto. La preservazione di questi alberi e dei frutteti, preziosi dal punto di vista ecologico e paesaggistico, è dunque a rischio. L'aumento del contributo per gli alberi da frutto d'alto fusto, previsto nel quadro dell'ordinanza sulla qualità ecologica, permette tuttavia di mantenere frutteti qualora lo richieda la popolazione locale.</p>
<b>Pagamenti diretti</b>	<p>La conversione del sostegno del prezzo del latte in un contributo UBGFG e la concessione di tale contributo anche per le vacche da latte faranno in modo che la produzione lattiera dipenderà maggiormente dalla base di foraggio greggio propria dell'azienda. Malgrado la riduzione del contributo di superficie la cura del presagio rurale è garantita. Le semplificazioni previste nell'ambito della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate non abbassano il livello ecologico. Con il calo generale dei prezzi e l'aumento dei contributi versati per gli elementi di valore della compensazione ecologica aumenta lo stimolo per le superfici di compensazione ecologica, in particolare quelle con un'elevata qualità ecologica. Il sostegno di programmi destinati allo sfruttamento sostenibile delle risorse permette di migliorarne l'efficienza e di ridurre i danni ecologici.</p>
<b>Miglioramenti strutturali</b>	<p>Il sostegno, attraverso aiuti all'investimento, di impianti a biogas comuni aumenta l'economicità della produzione di energia a partire dalla biomassa. Dato che si tratta in un'energia rinnovabile, le ripercussioni sull'ambiente sono positive. Nell'ambito dei progetti di sviluppo regionale è possibile sostenere anche misure ecologiche, come la sistemazione di muri a secco, a condizione che esse rientrino tra gli obiettivi economici fissati (aumento del valore aggiunto nella regione).</p>

### 8.3.4 Disciplinamenti alternativi

<b>Economia lattiera</b>	<p>Per quanto riguarda il sostegno del prezzo del latte, è stata valutata sia la possibilità di mantenere il livello attuale sia la possibilità di sopprimerlo del tutto. Il mantenimento dell'attuale sostegno del mercato comporterebbe per i produttori, in caso di soppressione del contingentamento lattiero, un aumento della quantità prodotta e non un aumento dei prezzi. Nel caso in cui il sostegno venisse soppresso del tutto vi sarebbe il rischio di un calo massiccio della produzione lattiera o addirittura di un crollo della struttura.</p>
<b>Frutticoltura, orticoltura e giardinaggio</b>	<p>È stata valutata la possibilità di mantenere i contributi all'esportazione e quella di introdurre un contributo alla trasformazione. Se si scegliesse la prima opzione, il concentrato di succo di frutta continuerebbe a essere venduto a un prezzo inferiore al prezzo di costo delle materie prime. La conversione di questi contributi in un contributo alla trasformazione della frutta comporterebbe l'introduzione di un nuovo aiuto ai prodotti che non migliorerebbe tuttavia la competitività della produzione e della trasformazione.</p>
<b>Economia vitivinicola</b>	<p>Sono state esaminate due alternative: la prima consiste nel trasporre le disposizioni concernenti il vino, come quelle sul "vino DOC", agli altri prodotti agricoli. Si propende tuttavia per una trasposizione a tappe. Si tratterebbe anzitutto di rafforzare e adeguare le disposizioni sul vino. La seconda alternativa riguarda la possibilità di deregolamentare tutto il mercato viticolo. Le strutture, sorte in parte anche quale conseguenza dell'attuale disciplinamento (catasto viticolo, limitazione quantitativa ecc.), e la nostra integrazione nel mercato viticolo europeo (accordi bilaterali) non rendono tuttavia praticabile questa soluzione. Il nuovo disciplinamento, in particolare l'introduzione del segmento dei vini da tavola, offre tuttavia la possibilità a tutti i produttori di fare liberamente le loro scelte, assumendosi tutti i rischi e pericoli.</p>
<b>Pagamenti diretti</b>	<p>Sono stati esaminati criteri di attribuzione diversi da quelli applicati attualmente per i pagamenti diretti generali. I vantaggi e gli svantaggi che ne derivano sono illustrati al n. 2.1.1.2.2.</p>

<b>Misure sociali collaterali</b>	Sono stati esaminati vari tipi di indennità per cessazione dell'attività (BAE). Si è ritenuto che un'indennità del genere, motivata sul piano strutturale e accessibile a tutti i contadini, sia troppo costosa e troppo poco efficiente. Un aiuto alla cessazione, motivato sul piano sociale, destinato unicamente alle aziende con un basso reddito, non è necessario considerate le ingiustizie che potrebbero crearsi nella fissazione dei limiti d'entrata in materia.
<b>Miglioramenti strutturali</b>	Per quanto riguarda le misure individuali, sono stati esaminati diversi criteri di entrata in materia per la valutazione dell'economicità. Criteri diversi dall'USM sono difficili da calcolare e troppo complicati da applicare. La soluzione più sensata e praticabile è quella di mantenere il criterio dell'USM e di differenziarne i limiti in base alla misura proposta.

### 8.3.5 Adeguatezza allo scopo

<b>Disposizioni economiche generali</b>	Il sostegno ai progetti regionali è da ricondurre alla volontà di conseguire una maggior efficacia sia a livello economico sia nelle procedure amministrative. Il maggior coordinamento della promozione delle vendite va pure in questa direzione. La difesa delle DOP-IGP a livello internazionale si fonda sull'attività sviluppata dalle rappresentanze svizzere all'estero: attività che deve essere accompagnata e coordinata meglio. L'esecuzione delle nuove prescrizioni in materia di designazione è svolta dai competenti organi cantonali nel quadro della protezione dalle frodi.
<b>Economia lattiera</b>	Con la conversione dei mezzi finanziari nei pagamenti diretti si riducono gli oneri per l'esecuzione e il controllo. La raccolta dei dati a livello di valorizzatori del latte può essere semplificata, poiché i dati verranno impiegati solo a scopi statistici.
<b>Economia zootecnica</b>	La soppressione dei contributi per la valorizzazione della lana di pecora e dei contributi all'esportazione per il bestiame da allevamento e da reddito alleggerisce il carico amministrativo.
<b>Campicoltura</b>	Con l'adeguamento dell'organizzazione del mercato diminuirà il numero degli strumenti, per cui si utilizzeranno solo quelli già collaudati. L'esecuzione si semplifica e la trasparenza aumenta.
<b>Frutticoltura, orticoltura e giardinaggio</b>	La soppressione dei contributi all'esportazione, la vendita all'asta del contingente tariffario per legumi congelati e l'aumento dei contingenti per fiori recisi, nonché le proposte concernenti la regolamentazione dell'importazione di frutta e legumi freschi permettono di semplificare l'esecuzione delle misure di sostegno. Gli oneri amministrativi degli operatori saranno pure alleggeriti.
<b>Economia vitivinicola</b>	L'esecuzione si semplifica. Il nuovo disciplinamento accorda maggiori libertà per i produttori. Le semplificazioni nel settore dei controlli (controlli unificati, controllo in base all'analisi dei rischi) comportano inoltre minori oneri lavorativi per i produttori e i vinificatori.
<b>Pagamenti diretti</b>	Con la conversione del sostegno del prezzo del latte in contributi UBGFG e la concessione di tali contributi anche per le vacche da latte sarà possibile sopprimere l'attuale deduzione per il latte commercializzato. Oltre all'adeguamento delle attuali due categorie di contributi ne deriverà una semplificazione nell'esecuzione.  Anche il coordinamento dei controlli e le semplificazioni previste per la prova del rispetto delle esigenze ecologiche e per la raccolta e amministrazione di dati semplificano le misure, in particolare per le aziende.
<b>Misure sociali collaterali e miglioramenti strutturali</b>	Le strutture esistenti sono sufficienti per applicare le prescrizioni modificate, sia nella Confederazione sia presso i Cantoni.
<b>Ricerca e consulenza</b>	Le richieste per il finanziamento di un'assistenza tecnica a iniziative di progetti sono trattate da un organismo centrale, il che permette di coordinare meglio i vari progetti.
<b>Diritto fondiario e in materia di locazione</b>	Gli adeguamenti nel diritto fondiario e nel diritto in materia di locazione diminuiscono gli oneri esecutivi nei Cantoni.

---

<b>Assegni familiari</b>	La soppressione del limite di reddito che dà diritto agli assegni familiari semplifica l'amministrazione di questa misura.
--------------------------	--

---

## 8.4 Valutazione della sostenibilità della PA 2011

### 8.4.1 Metodologia e indicatori

L'evoluzione della sostenibilità dell'agricoltura, nelle condizioni quadro definite dalla PA 2011, è valutata in base al metodo illustrato nel Rapporto sull'agricoltura 2001 dell'UFAG. Esso si accorda con altri metodi pertinenti di valutazione della sostenibilità: in particolare quello sviluppato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE)<sup>134</sup> nell'ambito dell'attuazione della "Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002" del Consiglio federale e il sistema d'indicatori MONET sullo sviluppo sostenibile della Svizzera<sup>135</sup>.

Gli indicatori utilizzati (Tavola) riprendono i tre temi centrali dello sviluppo sostenibile, ossia le risorse (naturali, umane e riprodotte), l'efficienza e l'equità. L'importanza di questi temi centrali varia in funzione della dimensione considerata (economia, ecologia, aspetti sociali). Le risorse svolgono un ruolo fondamentale in tutte e tre le dimensioni, l'efficienza è essenziale per l'ecologia e l'economia, l'equità lo è per gli aspetti sociali.

In alcuni casi si è ritenuto opportuno adottare alcuni indicatori del metodo di valutazione sviluppato dall'USTE (Tavola; indicatori CIRio). Nel settore dell'ecologia sono stati adottati indicatori provvisori, non essendo ancora disponibili quelli specifici riguardanti la sostenibilità. Dal punto di vista geografico, la valutazione interessa tutto il territorio svizzero. Per contestualizzare meglio la valutazione delle conseguenze della PA 2011, viene presentata anche l'evoluzione registrata a partire dal 1990.

<sup>134</sup> Consiglio federale, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002, Misura 22; Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE), Valutazione della sostenibilità: concetto quadro e basi metodologiche, 2004

<sup>135</sup> cfr. Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG, Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven, 2001 (su mandato di CIRio); UST/UFAG/USTE, MONET Rapporto finale, metodi e risultati, 2003; BFS, Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Indikatoren und Kommentare, 2003 (anche in versione francese); Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Ein Konzept für Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Dimension einer nachhaltigen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, 2001 (anche nelle versioni inglese e francese).

**Tavola 57 Schema degli indicatori dell'UFAG**

Dimensioni	Economia	Ecologia	Aspetti sociali
<b>Temi</b>			
<b>Risorse</b>	Rinnovo del capitale	Biodiversità: superfici di compensazione ecologica	Formazione
		Acqua: vendita di prodotti fitosanitari	
	Suolo (quantità)	Suolo (qualità): fosforo	
<b>Efficienza</b>	Produttività del lavoro (sviluppo e confronto internazionale)	Efficienza dell'azoto	
		Efficienza energetica	
<b>Equità</b>			Reddito: confronto con il resto della popolazione
			Qualità della vita: confronto con il resto della popolazione

**Tavola 58 Schema degli indicatori CIRio utilizzati a titolo supplementare**

Dimensioni	Economia	Ecologia	Aspetti sociali
<b>Temi</b>			
<b>Risorse</b>	Competitività	-	-
<b>Efficienza</b>	Efficienza delle risorse e verità dei costi	-	-
<b>Equità</b>	Indebitamento dello Stato	-	-

Per valutare gli indicatori, l'UFAG ha ripreso i simboli utilizzati nel progetto MONET:

Tendenza (dal 1990 e ripercussioni della PA 2011)	Valutazione
↗ in aumento	+ positiva (tende verso la sostenibilità)
↘ in diminuzione	- negativa (si allontana dalla sostenibilità)
→ nessun particolare cambiamento	≈ neutra
~ irregolare	□ nessuna osservazione

## 8.4.2 Economia

### *Rinnovo del capitale*

L'indicatore indica il numero di anni necessari per rinnovare il capitale disponibile (cfr. n. 1.2.2.1.1) a condizione che gli investimenti fissi lordi rimangano invariati (capitale disponibile a prezzi costanti / investimenti fissi lordi a prezzi costanti).

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA <sup>1</sup> 1, 3 e 4)	Ripercussioni PA 2011
→ costante	→ nessun particolare cambiamento	→ nessun particolare cambiamento	≈ neutro

<sup>1</sup> CA: campi d'azione

La PA 2011 segue la linea delle riforme intraprese negli anni Novanta e mira in particolare a migliorare la competitività del settore. Questo avverrà, tra l'altro, attraverso:

- un adeguamento delle strutture (p. es. stalle più grandi);
- l'applicazione di tecniche più moderne (p. es. impianti che permettono di risparmiare tempo, quali sale e robot di mungitura);
- l'aumento del valore aggiunto attraverso la diversificazione.

Queste tre misure richiedono investimenti. Dato che la pressione economica rimarrà verosimilmente sui livelli degli ultimi 15 anni, continuerà ad esserci un numero sufficiente di aziende che dispongono delle necessarie riserve per operare investimenti nella sostituzione o nell'ampliamento. A titolo sussidiario la Confederazione continuerà ad accordare loro un sostegno, in modo diretto attraverso gli attuali strumenti di promozione degli investimenti, indirettamente con nuove misure quali i contributi per progetti agricoli. Per la concessione di crediti d'investimento i Cantoni dispongono, oltre ai fondi supplementari stanziati ogni anno dalla Confederazione, di circa 2 miliardi di franchi dei "fonds de roulement". Complessivamente, ci si può dunque attendere che con la PA 2011 il rinnovo del capitale rimarrà stabile.

### *Suolo (quantità)*

L'indicatore (secondo MONET) designa le superfici che, in base ai criteri fissati nella Carta dei terreni agricoli della Svizzera, si prestano alle grandi colture per un grado che va dal medio all'ottimo. Secondo la statistica della superficie questo suolo deve consistere di prati e campi facilmente coltivabili, di altri prati e campi oppure di pa-

scoli propri dell'azienda, deve trovarsi a una quota inferiore ai 900 m/sm e avere una pendenza inferiore al 20 per cento.

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011)	Ripercussioni PA 2011
→ costante	↘ in diminuzione	↘ in diminuzione	≈ neutro

I calcoli effettuati da Agroscope FAT di Tänikon sulle conseguenze della PA 2011 mostrano che l'agricoltura continuerà a coltivare e a mantenere la superficie arabile a sua disposizione. Dato che per il momento nulla indica che la pressione sui suoli arabili diminuirà (insediamenti, spazio necessario ai corsi d'acqua), bisogna attendersi un'ulteriore diminuzione di queste superfici.

La PA 2011 favorisce lo sviluppo di un contesto economico adatto allo sfruttamento agricolo dei suoli e stimola gli agricoltori a fornire prestazioni d'interesse generale su queste superfici. Dato che l'agricoltura fornisce queste prestazioni richieste dalla società, anche lo sfruttamento agricolo del suolo manterrà il suo valore sociopolitico e in tal modo si ridurrà il rischio che le terre coltivabili diminuiscano in modo irreversibile. La protezione dei suoli arabili spetta tuttavia anzitutto al diritto sulla pianificazione del territorio (Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture).

#### *Evoluzione della produttività del lavoro*

La produttività del lavoro indica il rapporto tra il valore aggiunto lordo a prezzi di produzione costanti e l'impiego di manodopera (totale annuo di unità di lavoro) (cfr. n. 1.2.2.1.1).

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 1, 3 e 4)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	↗ in aumento	↗ in aumento	+ positive

Il miglioramento della competitività e lo sviluppo di nuove possibilità per creare valore aggiunto permetteranno verosimilmente di mantenere l'attuale volume di produzione. Eventuali perdite di quote sul mercato interno, conseguenti alla completa liberalizzazione del commercio del formaggio con l'UE e alle misure dell'OMC, dovrebbero essere compensate da un aumento delle vendite all'estero, rispettivamente da una diversificazione.

La razionalizzazione delle strutture aziendali (incoraggiata dalle misure previste dal campo d'azione 4) e l'applicazione di tecniche che richiedono l'impiego di poca manodopera faranno diminuire ulteriormente quest'ultima.

Ammettendo che tanto il volume di produzione quanto la creazione di valore aggiunto a prezzi costanti rimarranno stabili e che la manodopera impiegata continuerà a diminuire, ci si può attendere che la produttività del lavoro aumenterà al ritmo attuale.

### 8.4.2.1.1 Indebitamento dello Stato sopportabile a lungo termine (spese statali per l'agricoltura, indicatore CIRio)

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 1, 3 e 4)	Ripercussioni PA 2011
↘ in diminuzione	↘ in diminuzione (reale)	↘ in diminuzione (reale)	+ positive

La PA 2011 permette un'ulteriore apertura dei mercati e quindi un potenziale aumento del benessere, senza che le spese statali per l'agricoltura aumentino in termini nominali. L'agricoltura continuerà a fornire in modo costante prestazioni d'interesse pubblico, ma la sua quota di spese sul totale delle uscite della Confederazione continuerà a diminuire (cfr. n. 1.7.4).

#### *Efficienza delle risorse e verità dei costi (indicatore CIRio)*

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 1, 3 e 4)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	↗ in aumento	↗ in aumento	+ positive

La PA 2011 richiede che la manodopera e il capitale vengano impiegati in modo ancora più efficiente: i prezzi di produzione, infatti, continueranno a scendere e questa diminuzione potrà essere compensata solo in parte da quella dei prezzi del consumo intermedio. Per quanto riguarda le risorse ecologiche, la PA 2011 prevede, per risolvere problemi puntuali, la possibilità di concludere convenzioni di programma che abbiano per oggetto un impiego più efficiente degli input.

#### *Competitività (indicatore CIRio)*

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 1, 3 e 4)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	↗ in aumento	↗ in aumento	+ positive

Riconvertendo in pagamenti diretti i mezzi di sostegno del mercato e riducendo ulteriormente la protezione alla frontiera (accordo con l'UE concernente il formaggio, OMC) si rafforzerà la pressione sui prezzi. La differenza di prezzo con l'UE si ridurrà ulteriormente, migliorando la competitività relativa del settore agroalimentare svizzero.

## 8.4.3 Ecologia

#### *Efficienza dell'azoto*

Il bilancio dell'azoto calcolato secondo il metodo OSPAR considera l'intero settore agricolo svizzero un'unica azienda. Gli input annuali di azoto derivano dai concimi minerali, dagli alimenti per animali e sementi importati, dai concimi a base di scarti e altri concimi e dalla fissazione e dal deposito d'azoto. Gli output sono costituiti dall'azoto contenuto nelle derrate alimentari di origine vegetale o animale nonché da altri prodotti reperibili sul mercato.

L'efficienza dell'azoto è calcolata sulla base del rapporto tra quantitativo sottratto e quantitativo apportato, conformemente al bilancio N; il quantitativo sottratto è espresso in percentuale rispetto all'apporto. Essa ha l'effetto di ridurre, tra l'altro, la parte di azoto che si libera nell'aria sotto forma di ammoniaca o che filtra nella falda freatica sotto forma di nitrato. Si stima che, alle condizioni in cui si trova attualmente l'agricoltura e tenuto conto dei processi determinati dalle condizioni naturali, l'efficienza dell'azoto salirà al massimo del 30 per cento (cfr. n. 1.2.1.2.2).

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 2, e 3)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	↗ in aumento	↗ in aumento	+ positive

È lecito attendersi una leggera diminuzione del numero di animali e quindi della quantità di concime aziendale. In diversi settori, p. es. nell'allevamento di bestiame da latte, l'evoluzione tecnica comporterà un parziale aumento dell'efficienza. La prevista modifica delle prescrizioni PPE riguardanti il bilancio degli elementi nutritivi indurrà le aziende con un'alta produzione di concime aziendale a utilizzare l'azoto in modo più efficiente. Inoltre, il programma "Sfruttamento sostenibile delle risorse" stimolerà un ulteriore aumento dell'efficienza. L'efficienza dell'azoto continuerà ad aumentare fino al 2011.

### Fosforo

Il bilancio del fosforo e la sua efficienza si misurano allo stesso modo che per l'azoto (cfr. n. 1.2.2.2.2).

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 2, e 3)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	↗ in aumento	↗ in aumento	+ positive

L'efficienza del fosforo dipende dagli stessi fattori di quella dell'azoto. Anche in questo caso ci si può dunque attendere un miglioramento dell'efficienza.

### Efficienza energetica

L'efficienza energetica dell'agricoltura svizzera si calcola secondo il metodo Ecobilan, sviluppato dal "Service romand de vulgarisation agricole". L'energia consumata è composta dalle risorse energetiche non rinnovabili contenute in edifici, macchine, elettricità, energie fossili, concimi, pesticidi e foraggi e sementi importate. Da tale consumo, messo in relazione all'energia alimentare prodotta, si evince l'efficienza energetica.

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 3)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	→ nessun particolare cambiamento	↗ in aumento	+ positive

Per quel che riguarda l'efficienza energetica, nei prossimi anni si porrà rimedio alla stagnazione da un lato apportando modifiche al sistema d'imposizione dell'energia,

dall'altro stimolandone la crescita attraverso il programma "Sfruttamento sostenibile delle risorse" previsto dalla PA 2011.

#### *Vendita di prodotti fitosanitari*

Quantità totale di prodotti fitosanitari venduti, espressa in tonnellate di materie attive (cfr. n. 1.2.1.2.2).

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 2 e 3)	Ripercussioni PA 2011
↘ in diminuzione	↘ in diminuzione	↘ in diminuzione	+ positive

Per il resto, il progresso tecnico, la pressione economica e le modifiche strutturali inducono un ulteriore leggero calo della vendita di principi attivi di prodotti fitosanitari. Inoltre, il programma "Sfruttamento sostenibile delle risorse", previsto nell'ambito della PA 2011, stimolerà l'efficienza.

#### *Superfici di compensazione ecologica*

Superfici di compensazione ecologica computabili (che hanno o meno diritto a un contributo), senza gli alberi da frutto ad alto fusto, per zona agricola.

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 2 e 3)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	↗ in aumento	↗ in aumento	+ positive

Con il calo dei prezzi alla produzione diventa economicamente più interessante coltivare le superfici di compensazione ecologica, per le quali vengono versati contributi. Si avrà in tal modo un leggero aumento di queste superfici. Ci vuole del tempo affinché la biodiversità si sviluppi. Nel 2013 una parte di tali superfici sarà stata coltivata sufficientemente a lungo affinché la qualità aumenti in modo generale. La partecipazione a progetti di qualità ecologica s'intensificherà. Nell'ambito della PA 2011 si prevede di finanziare maggiormente i contributi ecologici in modo da aumentare la qualità. D'altro canto, il programma "Sfruttamento sostenibile delle risorse" fornisce ulteriori stimoli per mantenere e promuovere la biodiversità selvatica e agricola.

### **8.4.4 Aspetti sociali**

#### *Formazione*

Questo indicatore riguarda quella parte di agricoltori che dispone di esperienza pratica, di una formazione di base e di una formazione supplementare. Ai sensi della sostenibilità, un eventuale aumento delle persone con una formazione è da considerarsi positivo.

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 1, 2 e 3)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	nessuna osservazione possibile: è stata fatta una sola misurazione	↗ in aumento	≈ neutro

Nei prossimi anni non diminuirà la pressione sugli agricoltori a migliorare le prestazioni delle loro aziende. Infatti, saranno loro richieste sempre più competenze specialistiche. In considerazione dell'attuale numero di apprendisti, si può prevedere che a medio termine (ossia entro 30 anni) vi saranno circa 25'000 agricoltori che disporranno di una formazione. Dato che le aziende continueranno a diminuire, il numero delle persone formate sarà tale da garantire una gestione professionale dell'agricoltura. Rispetto ad oggi, il numero dei gestori con una buona formazione dovrebbe anzi aumentare ulteriormente.

#### *Confronto del reddito con il resto della popolazione*

L'indicatore definisce il rapporto tra guadagno lavorativo per ULAF e salario di riferimento (cfr. n. 1.2.2.3.1). Dal punto di vista della sostenibilità, la situazione ideale si ha quando il rapporto è pari a 1 e si mantiene costante nel tempo.

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 1990-2004	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 1, 2, 3 e 4)	Ripercussioni PA 2011
↗ in aumento	↘ in diminuzione	↘ in diminuzione	- negative

Dato che il guadagno lavorativo delle persone attive nell'agricoltura rappresenta appena la metà circa del salario di riferimento, una diminuzione delle disparità di reddito è auspicabile dal punto di vista della sostenibilità. A seconda della rapidità dell'evoluzione strutturale, la PA 2011 permetterà di mantenere il reddito per azienda, almeno in termini nominali, e in termini reali nella migliore delle ipotesi. Se il salario di riferimento continua ad aumentare come negli scorsi anni, l'indicatore nella migliore delle ipotesi rimarrà costante. In valori assoluti è da attendersi un aumento della differenza di reddito.

#### *Confronto della qualità di vita con il resto della popolazione*

Questo indicatore mette a confronto la qualità di vita della popolazione agricola, sulla base di 12 criteri (attività professionale, formazione, perfezionamento, reddito, livello generale di vita, famiglia, contesto sociale, stabilità delle condizioni generali, tempo libero, salute, tempo a disposizione, offerta culturale), con quella del resto della popolazione.

Tendenza verso la sostenibilità	Tendenza 2001-2005	Tendenza 2005-13 (incl. ripercussioni PA 2011, CA 1, 2, 3, 4 e 5)	Ripercussioni PA 2011
→ costante	↗ in aumento	→ costante	≈ neutro

Malgrado la pressione economica, la popolazione agricola è soddisfatta delle proprie condizioni di vita. Un'inchiesta effettuata nella primavera 2005 mostra che essa è complessivamente più soddisfatta che nel 2001: ciò è da ricondurre in parte ai

buoni risultati del 2003 e del 2004 per quel che concerne i redditi. Nel complesso, il grado di soddisfazione della popolazione agricola si è avvicinato a quello del resto della popolazione, soprattutto per quel che riguarda il reddito e la stabilità delle condizioni quadro. Rimangono per contro grandi le differenze riguardo al tempo libero e al tempo disponibile. Dato che, con la PA 2001, la pressione economica si manterrà al livello degli anni in cui è stata condotta l'inchiesta, vi è da credere che le famiglie contadine anche in futuro giudicheranno positivamente la loro qualità di vita.

### 8.4.5 Bilancio

Se nel settore dell'ecologia si prospettano sviluppi molto positivi per quanto riguarda la sostenibilità e anche il relativo contributo della PA rimane sempre positivo, il bilancio si presenta più incerto per quanto riguarda l'economia e gli aspetti sociali. Alcuni importanti indicatori economici potrebbero migliorare con il sostegno della PA 2011, tuttavia si prospetta un'involuzione delle superfici coltivabili, dalla cui disponibilità l'agricoltura dipende per fornire le sue prestazioni. Questo sviluppo non è tuttavia una conseguenza della PA 2011. Nel campo sociale i redditi fanno segnare un'evoluzione negativa rispetto al resto della popolazione; in questo caso la PA 2001, ossia i fondi disponibili per gli strumenti di politica agraria, è corresponsabile. Malgrado lo sviluppo negativo dei redditi, il grado di soddisfazione della popolazione agricola per quanto concerne le condizioni di vita non dovrebbe mutare.

**Tavola 59 Ripercussioni della PA 2011 sulla sostenibilità**

Dimensioni	Indicatori	Ripercussioni della PA 2011 sulla sostenibilità
Economia	Rinnovo del capitale	≈ neutro
	Suolo (quantità)	≈ neutro
	Produttività del lavoro	+ positive
	Indebitamento dello Stato (spese statali)	+ positive
	Efficienza delle risorse e verità dei costi	+ positive
	Competitività	+ positive
Ecologia	Efficienza dell'azoto	+ positive
	Fosforo	+ positive
	Efficienza energetica	+ positive
	Vendita di prodotti fitosanitari	+ positive
	Superfici di compensazione ecologica	+ positive
Aspetti sociali	Formazione	≈ neutro
	Confronto del reddito	- negative
	Confronto della qualità della vita	≈ neutro

**Modifica del ...**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,  
visto il messaggio del Consiglio federale del ...<sup>1</sup>,  
decreta:*

**I**

La legge federale del 29 aprile 1998<sup>2</sup> sull'agricoltura è modificata come segue:

*Art. 12 cpv. 1-3*

<sup>1</sup> La Confederazione può sostenere con contributi finanziari i provvedimenti presi a livello nazionale, sovraregionale, regionale o collettivo dai produttori, dai trasformatori o dai commercianti per promuovere lo smercio di prodotti agricoli svizzeri nel Paese e all'estero.

<sup>2</sup> Sono concessi contributi finanziari pari al 50 per cento al massimo dei costi computabili per provvedimenti nell'ambito della comunicazione e della ricerca di mercato.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale determina i criteri per la ripartizione dei mezzi finanziari. A tale scopo, esso promuove in particolare la realizzazione di provvedimenti concertati a livello di economia agricola globale.

<sup>4</sup> I contributi finanziari che i Cantoni concedono per gli stessi provvedimenti sono dedotti dai costi computabili dei provvedimenti.

*Art. 16<sup>bis</sup>*      Difesa delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche sul piano internazionale

<sup>1</sup> La Confederazione sostiene le organizzazioni di categoria e le organizzazioni di produttori o di trasformatori nella difesa delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche svizzere all'estero.

<sup>2</sup> Essa può assumersi una parte delle spese procedurali sostenute dalle rappresentanze svizzere all'estero su domanda di organizzazioni di categoria, organizzazioni di produttori o di trasformatori allo scopo di proteggere le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

<sup>1</sup> FF .....

<sup>2</sup> RS 910.1

*Art. 22<sup>bis</sup>* Ripartizione del contingente doganale delle patate

Il contingente doganale delle patate, comprese le patate da semina nonché i prodotti di patate, è messo all'asta.

*Sezione 4 (art. 26)*

*Abrogata*

*Art. 36b cpv. 1*

<sup>1</sup> I produttori possono vendere il loro latte soltanto a un valorizzatore di latte, a una comunità di produttori o a un'organizzazione di produttori.

*Sezione 3 (art. 37)*

*Abrogata*

*Art. 44*

*Abrogato*

*Art. 51<sup>bis</sup>*

*Abrogato*

*Art. 54* Zucchero

<sup>1</sup>La Confederazione può versare contributi alla produzione di barbabietole da zucchero al fine di assicurare un approvvigionamento adeguato di zucchero indigeno.  
Gli zuccherifici consentono alla Confederazione di consultare il conto annuale.

*Art. 56* Semi oleosi e leguminose a granelli

La Confederazione può versare contributi per la produzione di semi oleosi e leguminose a granelli al fine di assicurare un approvvigionamento adeguato di oli vegetali e proteine indigeni.

*Art. 57*

*Abrogato*

*Titolo prima dell'articolo 60 «Sezione 1: Viticoltura»*

*Abrogato*

*Art. 63* Designazione e classificazione

<sup>1</sup> Il Consiglio federale determina i requisiti per la designazione quale vino a denominazione d'origine controllata, vino con indicazione geografica tipica e vino da tavola, in particolare per quanto attiene alla qualità (tenore minimo naturale in zucchero, idoneità dei vitigni, metodi enologici ecc.), alla quantità (resa per unità di superficie) e all'area geografica.

<sup>2</sup> Può delegare ai Cantoni il compito di stabilire requisiti supplementari in materia di designazione per i vini a denominazione d'origine controllata e i vini con indicazione geografica tipica prodotti sul loro territorio. Definisce i criteri a tale scopo.

<sup>3</sup> Può definire termini specifici dei vini, in particolare le menzioni tradizionali e la loro utilizzazione.

<sup>4</sup> Emanava prescrizioni per il declassamento dei vini che non corrispondono ai requisiti dei vini a denominazione di origine controllata e dei vini con indicazione geografica tipica.

<sup>5</sup> Gli articoli 16 capoversi 6, 6<sup>bis</sup> e 7 nonché 16<sup>bis</sup> si applicano per analogia alla designazione dei vini a denominazione d'origine controllata e con indicazione della provenienza.

*Art. 64* Controlli

<sup>1</sup> Ai fini della protezione delle denominazioni e delle designazioni, chi produce, incantina o commercia vini è tenuto a:

- a. notificare l'incantinamento;
- b. gestire un registro di cantina in cui figurino tutti gli spostamenti e tutte le transazioni di cantina.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale può prevedere deroghe, in particolare per le aziende che si limitano a commerciare vini in bottiglia senza svolgere attività d'importazione o d'esportazione, qualora tali deroghe non pregiudichino la protezione delle denominazioni e delle designazioni.

<sup>3</sup> Stabilisce gli oneri cui soggiacciono la produzione, l'incantinamento e il commercio di vini.

<sup>4</sup> Designa un organo di controllo, ne fissa i compiti e ne disciplina il finanziamento.

<sup>5</sup> Può prevedere l'introduzione di un marchio visivo di commercializzazione e disciplinare il suo acquisto.

*Art. 65*

*Abrogato*

*Sezione 2 (art. 67-69)*

*Abrogata*

*Art. 73 cpv. 5 lett. d*

*Abrogata*

#### **Capitolo 4: Promovimento di un impiego sostenibile delle risorse**

*Art. 77a (nuovo)*

<sup>1</sup> La Confederazione versa contributi, nell'ambito dei crediti approvati, a progetti e misure intesi a migliorare la sostenibilità nell'impiego delle risorse naturali, purché gli organismi regionali o di categoria abbiano coordinato le misure necessarie.

<sup>2</sup> L'importo dei contributi è stabilito in funzione dell'efficacia ecologica e agronomica, nonché del potenziamento dell'efficienza nell'impiego di sostanze e di energia. Essi ammontano all'80 per cento al massimo dei costi computabili per la realizzazione dei progetti e delle misure.

<sup>3</sup> I contributi sono versati all'organismo in questione.

<sup>4</sup> Qualora la Confederazione conceda contemporaneamente contributi per le medesime misure sulla stessa superficie secondo la presente legge, la legge federale del 1° luglio 1966<sup>3</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio o indennità secondo la legge federale del 24 gennaio 1991<sup>4</sup> sulla protezione delle acque, tali contributi sono dedotti dai costi computabili.

*Art. 78 cpv. 2*

<sup>2</sup> I Cantoni possono accordare aiuti per la conduzione aziendale ai gestori di un'azienda contadina al fine di superare o prevenire difficoltà finanziarie non loro imputabili o dovute a mutate condizioni quadro economiche.

*Art. 79 cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo)*

<sup>1bis</sup> L'aiuto per la conduzione aziendale può essere accordato anche in caso di cessazione dell'attività al fine di trasformare i crediti d'investimento esistenti o i contributi che soggiacciono all'obbligo del rimborso in mutui esenti da interessi purché il livello d'indebitamento dopo la concessione del mutuo sia sostenibile.

*Art. 80 cpv. 1 frase introduttiva*

<sup>1</sup> I mutui a titolo d'aiuto per la conduzione aziendale di cui all'articolo 79 capoverso 1 sono di regola accordati se sono adempite le seguenti condizioni:

**Art. 82** Rimborso in caso di alienazione con utile

Se l'azienda o parte dell'azienda è alienata con utile, la parte ancora scoperta del mutuo deve essere rimborsata.

<sup>3</sup> RS 451

<sup>4</sup> RS 814.20

*Art. 88 Titolo*

Condizioni per provvedimenti collettivi di ampia portata

*Art. 89 cpv. 2*

<sup>2</sup> Il Consiglio federale può fissare un volume di lavoro inferiore rispetto a quello di cui al capoverso 1 lettera a:

- a. per garantire la gestione o una sufficiente densità di insediamento;
- b. in caso di provvedimenti di diversificazione dell'attività nel settore agricolo e nei settori affini.

*Art. 91 cpv. 1 frase introduttiva e lett. b*

<sup>1</sup> Se l'azienda o la parte di azienda che ha beneficiato di un sostegno finanziario è alienata con utile, gli obblighi di rimborso concernenti gli aiuti agli investimenti per provvedimenti individuali sono i seguenti:

- b. le quote del mutuo ancora scoperte devono essere rimborsate.

*Art. 97 cpv. 3 e 4*

<sup>3</sup> Espone pubblicamente il progetto e lo pubblica nel Foglio ufficiale cantonale. I progetti che in base al diritto federale o cantonale non necessitano di concessione o di licenza di costruzione non sono pubblicati.

<sup>4</sup> Per i progetti pubblicati nel Foglio ufficiale cantonale, offre la possibilità di fare opposizione alle organizzazioni legittimate a ricorrere in virtù della legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio, sulla protezione dell'ambiente e sui percorsi pedonali.

*Art. 98 Stanziamento dei mezzi finanziari*

L'Assemblea federale stabilisce di volta in volta nel preventivo l'importo massimo entro il quale i contributi secondo l'articolo 93 capoverso 1 possono essere assegnati per l'anno in questione.

*Art. 107 cpv. 1 lett. b e d (nuova)*

<sup>1</sup> I crediti d'investimento sono accordati segnatamente per:

- b. la costruzione o l'acquisto in comune di edifici, attrezzature e macchine da parte di produttori intenzionati a razionalizzare le loro aziende, a facilitare la lavorazione, l'immagazzinamento e lo smercio dei prodotti della regione o a produrre energia dalla biomassa;
- d. progetti di sviluppo regionale secondo l'articolo 93 capoverso 1 lettera c.

*Art. 115 cpv. 2 (nuovo)*

<sup>2</sup> Possono offrire prestazioni commerciali. L'offerta deve soddisfare le seguenti condizioni:

- a. le prestazioni devono avere una stretta attinenza con i settori di ricerca o con i compiti d'esecuzione della stazione di ricerca;
- b. le prestazioni devono essere fornite a un prezzo a copertura dei costi e non devono essere scontate mediante ricavi provenienti dall'offerta di base.

*Art. 136 cpv. 3a (nuovo)*

<sup>3a</sup> La Confederazione può sostenere attività di consulenza nell'ambito di accertamenti preliminari relativi a iniziative regionali di progetto.

*Art. 147 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> L'istituto può offrire prestazioni commerciali. L'offerta deve soddisfare le seguenti condizioni:

- a. le prestazioni devono avere una stretta attinenza con le attività dell'istituto;
- b. le prestazioni devono essere fornite a un prezzo a copertura dei costi e non devono essere scontate mediante ricavi provenienti dall'offerta di base.

*Art. 169 cpv. 1 lett h; i e j (nuove)*

<sup>1</sup> In caso di violazione della presente legge, delle relative disposizioni d'esecuzione o di decisioni prese in loro applicazione, possono essere adottate le seguenti misure amministrative:

- h. sanzione per un importo equivalente al massimo al ricavo lordo dei prodotti illegalmente immessi in commercio o all'ammontare degli importi indebitamente richiesti o incassati;
- i. sanzione per un importo di 5 000 franchi al massimo in caso di violazione degli obblighi di notifica o di registrazione;
- j. sanzione per un importo di 1 milione di franchi al massimo in caso di violazione delle disposizioni e degli oneri relativi all'abbandono anticipato del contingentamento lattiero.

*Art. 169 cpv. 2 (nuovo)*

<sup>2</sup> Al fine di ripristinare la situazione di diritto possono inoltre essere prese le misure seguenti:

- a. divieto di utilizzare e immettere in commercio prodotti o denominazioni;
- b. confisca ed eliminazione.

*Art. 170 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> Il Consiglio federale disciplina le riduzioni in caso di violazione delle prescrizioni nell'ambito dei pagamenti diretti.

*Art. 172 Delitti*

<sup>1</sup> Chiunque usa illecitamente una denominazione d'origine o un'indicazione geografica protetta secondo l'articolo 16 oppure una designazione o classificazione secondo l'articolo 63 è punito a querela di parte con la detenzione fino a un anno o la multa fino a 100 000 franchi. Il diritto di querela spetta anche all'autorità di controllo designata dal Consiglio federale secondo l'articolo 64 capoverso 4.

<sup>2</sup> Chi agisce per mestiere è perseguito d'ufficio. La pena è la detenzione fino a cinque anni o la multa fino a 600 000 franchi.

*Art. 173 cpv. 1 lett. i*

- i. non osserva le istruzioni per l'uso secondo l'articolo 159 o le prescrizioni, le limitazioni o i divieti di utilizzazione secondo l'articolo 159a;

*Art. 179 cpv. 2 primo periodo (concerne soltanto il testo francese)**Art. 181 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup> (nuovo)*

<sup>1</sup> Gli organi d'esecuzione ordinano le misure di controllo e i rilevamenti necessari all'esecuzione della presente legge, delle relative disposizioni d'esecuzione o delle decisioni fondate su di esse.

<sup>1bis</sup> Il Consiglio federale può emanare prescrizioni affinché nell'esecuzione della presente legge e delle ulteriori leggi attinenti all'agricoltura siano garantiti un'attività di controllo uniforme, comune e concertata nonché il necessario scambio d'informazioni tra gli organi di controllo competenti.

*Art. 185 cpv. 5 e 6 (nuovi)*

<sup>5</sup> La Confederazione può rilevare i dati mediante un sistema in rete, automatizzato e gestito centralmente e renderli accessibili agli organi d'esecuzione competenti, nonché agli ulteriori aventi diritto, mediante una procedura di richiamo.

<sup>6</sup> Può trattare dati relativi a indagini e sanzioni amministrative nonché a perseguimenti penali e, all'occorrenza, renderli accessibili agli organi d'esecuzione competenti mediante una procedura di richiamo a fini di controllo e d'inchiesta.

*Art. 187c Disposizioni transitorie relative alla modifica del .....*

<sup>1</sup> I vini dell'annata 2007 e anteriori possono essere prodotti ed etichettati secondo il diritto previgente. Possono essere distribuiti ai consumatori fino a esaurimento delle scorte.

<sup>2</sup> Per l'anno di contingentamento 2008, le quote di contingente doganale per le patate sono attribuite in ragione del 50 per cento secondo il diritto previgente e del 50 per cento mediante vendita all'asta.

<sup>3</sup> La trasformazione del raccolto di barbabietole da zucchero 2008 è disciplinata secondo il diritto previgente.

*Art. 188 cpv. 3*

<sup>3</sup> Gli articoli 39-42 sono applicabili fino al 31 dicembre 2008.

## II

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore. Änderung vom ...

**Legge federale  
sul diritto fondiario rurale  
(LDFR)**

**Modifica del ...**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del ...<sup>5</sup>  
*decreta:*

I

La legge federale del 4 ottobre 1991<sup>6</sup> sul diritto fondiario rurale è modificata come segue:

*Art. 1 cpv. 1 lett. c*  
*Abrogata*

*Art. 5 lett. a*

I Cantoni possono:

a. sottoporre alle disposizioni sulle aziende agricole le aziende agricole che non adempiono le condizioni di cui all'articolo 7 in merito alle unità standard di manodopera; in tal caso la dimensione minima dell'azienda è fissata come frazione di un'unità standard di manodopera e non può essere inferiore a tre quarti di una siffatta unità;

*Art. 7 cpv. 1*

<sup>1</sup> È azienda agricola un insieme di fondi, costruzioni e impianti agricoli che serve da base alla produzione agricola e la cui gestione secondo gli usi del Paese necessita di almeno 1,25 unità standard di manodopera. Il Consiglio federale determina, in consonanza con il diritto agricolo, i fattori e i valori per il calcolo di un'unità standard di manodopera.

<sup>5</sup> FF ...

<sup>6</sup> RS 211.412.11

*Art. 9* Coltivatore diretto

<sup>1</sup> È coltivatore diretto chi ha le capacità di coltivare e gestisce personalmente il suolo e, nel caso di un'azienda agricola, possiede anche le attitudini necessarie, secondo la concezione usuale nel nostro Paese, per dirigere personalmente l'azienda agricola.

<sup>2</sup> *Abrogato*

*Art. 58 cpv. 2*

<sup>2</sup> I fondi agricoli non possono essere suddivisi in particelle di meno di 25 are (divieto di frazionamento). Questa superficie minima è di 15 are per i fondi vignati. I Cantoni possono fissare superfici minime più estese.

*Art. 62 lett. f*

L'autorizzazione non è necessaria in caso di acquisto:

f. allo scopo di rettificare o di migliorare i confini;

*Art. 63 cpv. 1 lett. b e cpv. 2*

*Abrogati*

*Art. 64 cpv. 1 lett. f*

*Abrogata*

*Art. 66*

*Abrogato*

*Art. 69*

*Abrogato*

*Titolo quarto (art. 73-79)*

*Abrogato*

## II

*Art. 92*

5. La legge federale del 22 giugno 1979<sup>7</sup> sulla pianificazione del territorio è modificata come segue:

<sup>7</sup> **RS 700**

*Art. 24b cpv. 1, 1<sup>bis</sup> (nuovo), 2 e 4*

<sup>1</sup> Le aziende agricole la cui gestione necessita di un volume di lavoro di almeno 0,75 unità standard di manodopera possono installare un'azienda accessoria affine non agricola. Nella regione di montagna e in quella collinare, i Cantoni possono offrire questa possibilità anche alle aziende la cui gestione necessita di un volume di lavoro inferiore, ma almeno pari a 0,5 unità standard di manodopera. Il requisito di cui all'articolo 24 lettera a non dev'essere soddisfatto.

<sup>1bis</sup> L'azienda accessoria non agricola dev'essere installata in edifici e impianti esistenti non più adibiti all'agricoltura. Se gli edifici e gli impianti esistenti non presentano sufficiente spazio a tal fine, possono essere autorizzati ampliamenti contenuti. Il Consiglio federale disciplina i particolari.

<sup>2</sup> L'azienda accessoria può essere gestita soltanto dal gestore dell'azienda agricola o dal suo partner.

<sup>4</sup> L'azienda accessoria non agricola e l'azienda agricola principale costituiscono un'unità indivisibile. L'autorizzazione viene a cadere se le condizioni d'autorizzazione non sono più adempiute. L'autorità competente lo stabilisce mediante decisione formale e prende le disposizioni necessarie. Può autorizzare un'altra azienda agricola, purché adempia le condizioni d'autorizzazione del presente articolo, a proseguire la gestione dell'azienda accessoria e cederle in proprietà gli edifici e gli impianti corrispondenti.

### III

*Referendum ed entrata in vigore*

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

**Legge federale  
sull'affitto agricolo  
(LAAgr)**

**Modifica del ...**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del ...<sup>8</sup>  
*decreta:*

I

La legge federale del 4 ottobre 1985<sup>9</sup> sull'affitto agricolo è modificata come segue:

*Art. 1 cpv. 1 lett. b*

<sup>1</sup> La presente legge si applica all'affitto di:

b. aziende agricole ai sensi degli articoli 5 e 7 capoversi 1, 2, 3 e 5 della legge federale del 4 ottobre 1991<sup>10</sup> sul diritto fondiario rurale;

*Art. 2a (nuovo) Fondi ubicati nella zona edificabile*

La presente legge non si applica ai fondi adibiti all'agricoltura qualora la cosa affittata sia interamente situata nella zona edificabile ai sensi dell'articolo 15 della legge del 22 giugno 1979<sup>11</sup> sulla pianificazione del territorio.

*Art. 7 cpv. 3 lett. a*

<sup>3</sup> Una durata più breve è autorizzata:

a. *Abrogata*

*Art. 10* Adeguamento del fitto in caso di modifica delle basi di calcolo

Ognuna delle parti può chiedere la revisione del valore di reddito e l'adeguamento del fitto di un'azienda agricola per l'inizio dell'anno d'affitto successivo qualora il Consiglio federale adegui le aliquote determinanti per il

<sup>8</sup> FF ...

<sup>9</sup> RS 221.213.2

<sup>10</sup> RS 211.412.11

<sup>11</sup> RS 700

calcolo del fitto consentito o in caso di modifica di elementi di base considerati per la stima del valore di reddito.

*Art. 11* Adeguamento del fitto in caso di modifica delle circostanze

<sup>1</sup> Ognuna delle parti può chiedere la revisione del valore di reddito e l'adeguamento del fitto dell'azienda agricola per l'inizio dell'anno di affitto successivo, qualora il valore dell'azienda agricola risulti modificato durevolmente in seguito ad evento naturale, migliorie fondiari, aumento o diminuzione della superficie, costruzioni di nuovi edifici o trasformazioni di edifici esistenti, demolizione di un edificio o cessazione del suo uso, oppure ad altre circostanze.

<sup>2</sup> Nel corso della durata dell'affitto, ognuna delle parti può chiedere per scritto l'adeguamento del fitto di un fondo agricolo per l'inizio dell'anno di affitto successivo, qualora le circostanze siano mutate, in particolare quelle che ne determinano il valore secondo il capoverso 1.

*Art. 27 cpv. 2 lett. e*

*Abrogata*

*Art. 31 cpv. 2 lett. b*

*Abrogata*

*Sezione 2 (art. 33-35)*

*Abrogata*

*Titolo che precede l'articolo 36 (nuovo)*

## **Sezione 2: Fitto per un'azienda agricola**

*Art. 36 cpv. 1*

<sup>1</sup> Il fitto per le aziende agricole è soggetto al controllo dell'autorità; esso non deve eccedere la misura consentita.

*Titolo che precede l'articolo 37*

*Abrogato*

*Art. 37 lett. a*

Il fitto per un'azienda agricola si compone di:

a. un interesse adeguato del valore di reddito secondo l'articolo 10 della legge federale del 4 ottobre 1991<sup>12</sup> sul diritto fondiario rurale;

*Art. 38*

*Abrogato*

*Art. 40 cpv. 2*

*Abrogato*

*Titolo che precede l'articolo 42*

*Abrogato*

*Art. 43*

*Abrogato*

*Art. 44 cpv. 1 e 3*

<sup>1</sup> L'autorità competente per l'autorizzazione decide se il fitto convenuto per l'azienda agricola è lecito.

<sup>3</sup> Essa notifica la sua decisione alle parti.

*Art. 45 cpv. 1*

<sup>1</sup> La convenzione inerente al fitto per un'azienda agricola è nulla in quanto il fitto ecceda la misura stabilita dall'autorità.

*Titolo che precede l'articolo 45a (nuovo)*

### **Sezione 3: Fitto per singoli fondi**

*Art. 45a (nuovo) Fitto abusivo*

<sup>1</sup> È abusivo il fitto inteso a procurare al locatore un rendimento eccessivo della cosa affittata.

<sup>2</sup> Di regola, non è abusivo il fitto che:

- a. si situa nei limiti dei fitti usuali della regione;
- b. è giustificato da vantaggi procurati all'affittuario che utilizza il fondo agricolo;
- c. serve a indennizzare in modo appropriato il locatore per le spese particolari sostenute per la manutenzione o il miglioramento della cosa affittata.

<sup>12</sup> RS 211.412.11

*Art. 45b (nuovo) Aumento del fitto*

Il locatore può, nei termini ordinari di disdetta, notificare per scritto all'affittuario un aumento del fitto del fondo agricolo con effetto per l'inizio della nuova durata dell'affitto. Su domanda, l'aumento dev'essere motivato.

*Art. 45c (nuovo) Contestazione del fitto*

<sup>1</sup> L'affittuario può contestare il fitto iniziale di un fondo agricolo, come pure l'adeguamento o l'aumento dello stesso, presso l'autorità competente secondo l'articolo 53 lettera a.

<sup>2</sup> Il termine di contestazione è di tre mesi a partire dall'entrata in vigore del contratto di affitto agricolo o dalla data di ricezione della comunicazione scritta dell'adeguamento o dell'aumento del fitto.

<sup>3</sup> In luogo della contestazione dell'adeguamento o dell'aumento del fitto, l'affittuario ha il diritto di disdire, entro gli stessi termini, il contratto di affitto agricolo per la scadenza della durata minima dell'affitto in corso.

*Art. 45d (nuovo) Conseguenze della contestazione del fitto*

<sup>1</sup> In caso di contestazione del fitto, il fitto corrente rimane in vigore durante la procedura di contestazione. Sono fatte salve le misure provvisorie ordinate dall'autorità.

<sup>2</sup> L'autorità delibera sulla contestazione e riconduce il fitto troppo elevato a un importo non abusivo.

<sup>3</sup> La nullità della convenzione relativa al fitto non pregiudica la validità del contratto di affitto agricolo.

*Titolo che precede l'articolo 46 (nuovo)***Disposizioni cogenti***Art. 46 Patti nulli*

Le parti non possono rinunciare anticipatamente ai diritti loro conferiti dal presente capitolo.

*Art. 49 cpv. 1*

<sup>1</sup> La parte che abbia un interesse degno di protezione può chiedere all'autorità competente di accertare se la riduzione della durata dell'affitto, l'affitto particella per particella o l'ammontare del fitto per un'azienda agricola possano essere approvati.

*Art. 53 lett. a e b*

I Cantoni designano:

- a. le autorità competenti ad accordare le autorizzazioni, nonché a statuire sulle contestazioni relative al fitto di fondi agricoli;
- b. *Abrogata*

### *Capitolo 6 (art. 54-57)*

#### *Abrogato*

#### *Art. 60b (nuovo)* Disposizioni transitorie relative alla modifica del ...

<sup>1</sup> I contratti d'affitto relativi a fondi adibiti all'agricoltura il cui oggetto dell'affitto agricolo sia interamente situato in una zona edificabile secondo l'articolo 15 della legge federale del 22 giugno 1979<sup>13</sup> sulla pianificazione del territorio conservano la loro validità durante la durata legale dell'affitto, per la durata più lunga stabilita nel contratto oppure per la durata dell'affitto protratto giudizialmente.

<sup>2</sup> I contratti d'affitto relativi ad aziende agricole che non soddisfano più le esigenze quanto alla dimensione minima (art. 1 cpv. 1 lett. b) rimangono in vigore come tali per la durata legale dell'affitto, per la durata più lunga stabilita nel contratto oppure per la durata dell'affitto protratto giudizialmente.

<sup>3</sup> Le procedure d'opposizione in corso contro il fitto di un fondo agricolo si svolgono secondo il diritto anteriore. Alle conseguenze delle procedure di contestazione del fitto di un fondo agricolo si applica l'articolo 45 conformemente al diritto anteriore.

## II

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore. (LPG)

<sup>13</sup> RS 700

**Legge federale  
sugli assegni familiari  
nell'agricoltura  
(LAF)**

*Avamprogetto per la consultazione*

**Modifica del ...**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,  
visto il messaggio del Consiglio federale del ...<sup>14</sup>,  
decreta:*

**I**

La legge federale 20 giugno 1952<sup>15</sup> sugli assegni familiari nell'agricoltura è modificata come segue:

*Sostituzione di un'espressione*

*Nel titolo che precede l'articolo 5, come pure negli articoli 5 capoverso 1, 8, 10 capoversi 1, 2 e 3, 14 capoverso 2, 19, 20 titolo e capoverso 1, 24 capoversi 1 e 2, l'espressione "piccoli contadini" è sostituita con "agricoltori indipendenti".*

*Art. 2*

<sup>3</sup> L'assegno per i figli è pagato in ragione di ogni figlio ai sensi dell'articolo 9. Esso ammonta nella regione di pianura a 185 franchi e nella regione di montagna a 205 franchi al mese.

*Art. 5*

<sup>2</sup> *Abrogato*

<sup>3</sup> Il Consiglio federale definisce le nozioni di attività agricola esercitata a titolo principale o accessorio e di attività di alpigiano.

<sup>4</sup> *Abrogato*

*Art. 7*

<sup>1</sup> L'assegno familiare per gli agricoltori indipendenti è un assegno per i figli pagato in ragione di ogni figlio secondo l'articolo 9. Esso ammonta nella regione di pianura a 185 franchi e nella regione di montagna a 205 franchi al mese.

<sup>14</sup> FF .....

<sup>15</sup> RS 836.1

## II

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore. Die Bundesversammlung der

# **Legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso**

*Avamprogetto per la consultazione*

**(Legge sulle derrate alimentari, LDerr)**

## **Modifica del ...**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,  
visto il messaggio del Consiglio federale del ...<sup>16</sup>,  
decreta:*

I

La legge del 9 ottobre 1992<sup>17</sup> sulle derrate alimentari è modificata come segue:

*Art. 17 cpv. 3*

*Abrogato*

*Art. 17a*            **Obbligo di autorizzazione e di annuncio**

<sup>1</sup> Le aziende che fabbricano, trattano o depositano derrate alimentari di origine animale necessitano di un'autorizzazione d'esercizio rilasciata dal Cantone.

<sup>2</sup> Altre aziende che trattano derrate alimentari devono annunciare la propria attività all'autorità cantonale d'esecuzione.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può prevedere eccezioni per le aziende:

- a.    attive nel settore della produzione primaria; o
- b.    nelle quali vengono svolte attività che costituiscono un rischio minimo per la sicurezza alimentare.

*Art. 23 cpv. 2<sup>bis</sup> (nuovo) e 4*

<sup>2bis</sup> Chi constata che derrate alimentari od oggetti d'uso da lui importati, fabbricati o trattati e distribuiti ai consumatori possono mettere in pericolo la salute:

- a.    informa senza indugio la competente autorità d'esecuzione;
- b.    adotta i provvedimenti necessari a ritirare dal mercato i prodotti in questione;
- c.    collabora con l'autorità d'esecuzione a risolvere il problema.

<sup>16</sup> FF ...

<sup>17</sup> **RS 817.0**

<sup>4</sup> I detentori di animali o gli acquirenti di animali da macello informano il veterinario ufficiale o l'assistente specializzato ufficiale se l'animale ha avuto malattie o è stato trattato con medicamenti.

*Art. 23a* Rintracciabilità (nuovo)

<sup>1</sup> Le derrate alimentari, gli animali utilizzati per la fabbricazione di derrate alimentari e tutte le altre sostanze destinate a essere trasformate in derrate alimentari, o che potrebbero esserlo, devono essere rintracciabili a tutti i livelli della produzione, della lavorazione e della distribuzione.

<sup>2</sup> Devono essere allestiti sistemi e procedure affinché possano essere fornite alle autorità le informazioni necessarie che esse richiedono.

*Art. 26* Frase introduttiva

<sup>1</sup> Dopo la macellazione, il veterinario ufficiale o l'assistente specializzato esamina la carne:

*Art. 36 cpv. 4*

<sup>4</sup> Il servizio federale competente:

- a. può designare laboratori di riferimento per l'analisi delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso;
- b. effettuare esperimenti collettivi con i laboratori cantonali, allo scopo di unificare e armonizzare i metodi di analisi.

*Art. 38 cpv. 4*

<sup>4</sup> I servizi federali collaborano con organi specializzati e istituzioni nazionali e internazionali. Essi assumono i compiti che incombono loro nel quadro della collaborazione internazionale; effettuano in particolare gli annunci necessari, prestano assistenza amministrativa e partecipano alle ispezioni ufficiali.

*Art. 40 cpv. 2 e 5*

<sup>2</sup> Designano un chimico cantonale, un veterinario cantonale e il numero necessario di ispettori delle derrate alimentari, di controllori delle derrate alimentari, di veterinari e di assistenti specializzati ufficiali.

<sup>5</sup> Il veterinario cantonale oppure un veterinario designato dal Cantone che soddisfa i requisiti dirige i controlli dell'allevamento e della macellazione degli animali. Coordina l'attività dei veterinari e degli assistenti specializzati ufficiali che gli sono subordinati. I Cantoni possono inoltre affidargli il controllo della trasformazione della carne.

*Art. 41 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> Il Dipartimento competente nomina commissioni d'esame incaricate di valutare le persone che adempiono funzioni nell'esecuzione della legge. Il Consiglio federale può delegare ai Cantoni lo svolgimento degli esami di determinate persone incaricate dell'esecuzione della legge.

*Art. 43a Collaborazione di terzi (nuovo)*

<sup>1</sup> Confederazione e Cantoni possono coinvolgere terzi, in particolare imprese e organizzazioni, nell'esecuzione della legge o costituire organizzazioni a tale scopo.

<sup>2</sup> Per la loro attività i terzi devono essere:

- a. accreditati presso il Servizio d'accreditamento svizzero (SAS), conformemente all'ordinanza del 17 giugno 1996<sup>18</sup> sull'accreditamento e sulla designazione;
- b. riconosciuti dalla Svizzera nel quadro di un accordo internazionale; o
- c. autorizzati o riconosciuti in altro modo dalla legislazione federale.

<sup>3</sup> L'autorità competente definisce i compiti e le competenze che affida ai terzi. Essi non possono decidere provvedimenti.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale e i Cantoni possono autorizzare i terzi incaricati a fatturare nel quadro della presente legge emolumenti per la loro attività.

<sup>5</sup> La collaborazione di terzi soggiace alla sorveglianza statale. I terzi devono rendere conto all'autorità della loro gestione e della contabilità relative a tale collaborazione.

*Art. 45 cpv. 2 lett. a<sup>bis</sup> (nuova), e*

<sup>2</sup> Sono riscossi emolumenti per:

- a<sup>bis</sup>. i controlli di macelli e laboratori di sezionamento;
- e. le autorizzazioni, incluse le autorizzazioni d'esercizio per i macelli e i laboratori di sezionamento; le rimanenti autorizzazioni d'esercizio ai sensi dell'articolo 17a capoverso 1 sono esenti da emolumenti.

*Art. 47 cpv. 4 (nuovo)*

<sup>4</sup> L'obbligo d'informazione ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2<sup>bis</sup> lettera a può essere considerato circostanza attenuante.

*Art. 48 frase introduttiva, cpv. 1 lett. n e 1<sup>bis</sup> (nuovi)*

<sup>1</sup> È punito con la multa sino a 40 000 franchi chiunque, intenzionalmente:

<sup>18</sup> RS 946.512

- n. contravviene alle prescrizioni concernenti l'obbligo di autorizzazione e di annuncio ai sensi dell'articolo 17a, il controllo autonomo ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1, l'obbligo d'informazione ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2<sup>bis</sup> lettera a o la rintracciabilità ai sensi dell'articolo 23a.

<sup>1bis</sup> Chi agisce per negligenza è punito con la multa sino a 20 000 franchi.

## II

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

**Modifica del ...**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del .....<sup>19</sup>,  
*decreta:*

**I**

La legge del 1° luglio 1966<sup>20</sup> sulle epizoozie è modificata come segue:

**Art. 3a** Commissione d'esame

<sup>1</sup> Il Dipartimento federale dell'economia nomina una commissione d'esame. Quest'ultima è incaricata di far sostenere gli esami:

- a. alle persone che svolgono una funzione nell'ambito dell'esecuzione della presente legge;
- b. ai veterinari ufficiali e agli assistenti specializzati ufficiali che svolgono una funzione nell'ambito dell'esecuzione della legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari<sup>21</sup>.

<sup>2</sup> La commissione d'esame notifica i risultati degli esami sotto forma di decisione.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può delegare ai Cantoni la facoltà di sottoporre agli esami determinate persone incaricate dell'esecuzione della presente legge o della legge sulle derrate alimentari.

**Art. 11** Obbligo di diligenza e di annuncio

<sup>1</sup> Le persone che detengono, custodiscono o curano animali, eseguono controlli negli effettivi di animali o hanno accesso in qualsiasi altro modo a tali effettivi, devono provvedere, nell'ambito della loro attività e nella misura delle loro possibilità, affinché gli animali non siano esposti al pericolo di epizoozie.

<sup>2</sup> Esse hanno l'obbligo di annunciare senza indugio a un veterinario - trattandosi di api, all'ispettore degli apiari - la comparsa di epizoozie e i sintomi sospetti e di prendere i provvedimenti atti a impedire la trasmissione ad altri animali. A questo obbligo sottostanno anche gli ispettori del bestiame, gli assistenti specializzati ufficiali, i macellai, gli affossatori nonché i funzionari di polizia e di dogana.

<sup>19</sup> FF .....

<sup>20</sup> RS 916.40

<sup>21</sup> RS 817.0; RU ...

<sup>3</sup> I veterinari, gli istituti d'analisi e gli ispettori degli apiari sono tenuti ad annunciare i casi alla competente autorità cantonale, che trasmette l'annuncio alle autorità cantonali e comunali. I veterinari e gli ispettori degli apiari prendono immediatamente i provvedimenti atti a impedire la propagazione dell'epizoozia.

*Art. 15 cpv. 1, ultimo periodo*

<sup>1</sup> ... Nei macelli va consegnato al veterinario ufficiale.

*Art. 42 cpv. 3 (nuovo)*

<sup>3</sup> L'IVI può offrire prestazioni commerciali. L'offerta deve soddisfare le seguenti condizioni:

- a. le prestazioni devono avere una stretta attinenza con i settori di ricerca o con i compiti d'esecuzione dell'IVI;
- b. le prestazioni devono essere fornite a un prezzo a copertura dei costi e non devono essere scontate mediante ricavi provenienti dall'offerta di base.

*Art. 54a*          Registrazione dei dati e informazione (nuovo)

<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni si scambiano reciprocamente i dati e le informazioni raccolti ufficialmente e necessari allo svolgimento dei loro compiti. La Confederazione gestisce a tale scopo un sistema di trattamento dei dati .

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce le esigenze applicabili al sistema di trattamento dei dati. Esso disciplina in particolare l'accesso ai dati e la loro utilizzazione. Inoltre coordina l'elaborazione dei dati e l'accesso ai dati con gli altri sistemi d'informazione federali nel settore agricolo.

<sup>3</sup> I Cantoni sono autorizzati a utilizzare il sistema di trattamento dei dati per gli scopi da loro previsti. Per quanto riguarda i dati che essi registrano direttamente, sono responsabili per l'osservanza della legislazione in materia di protezione dei dati.

<sup>4</sup> I costi previsti per la creazione e la gestione del sistema di trattamento dei dati sono assunti dalla Confederazione nella misura di un terzo. I Cantoni contribuiscono al finanziamento della creazione e della gestione di tale sistema nella misura di due terzi, proporzionalmente al numero di stazioni di accesso di cui dispongono.

## II

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.