

10.064

**Messaggio
concernente un decreto federale che stanzi
mezzi finanziari a favore dell'agricoltura
per gli anni 2012 e 2013**

del 30 giugno 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale semplice che stanzi mezzi finanziari per l'agricoltura negli anni 2012 e 2013.

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

30 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

I mezzi finanziari della Confederazione destinati ai principali settori della politica agricola sono accordati per un periodo massimo di quattro anni. Gli attuali limiti di spesa coprono il periodo fino alla fine del 2011. Per garantire la coerenza tra il programma di legislatura e i decreti finanziari più importanti, il prossimo periodo di quattro anni inizierà a partire dal 2014, conformemente alla nuova disciplina dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione. Tenuto conto dei piani finanziari, è quindi opportuno fissare limiti di spesa agricoli per i due anni intermedi 2012 e 2013.

Situazione iniziale

Dall'entrata in vigore della nuova legge sull'agricoltura (LAgr) nel 1999 i mezzi finanziari per l'agricoltura devono essere stanziati, conformemente all'articolo 6 LAgr, al massimo per quattro anni con decreto federale semplice in base a un messaggio del Consiglio federale con i relativi limiti di spesa. Si tratta di importi massimi delle uscite a favore dell'agricoltura e mostrano la disponibilità del Parlamento a stanziare i mezzi previsti nei preventivi annuali. Gli attuali limiti di spesa resteranno in vigore per gli anni 2008–2011.

Su proposta del Parlamento, a fine 2008 il Consiglio federale ha deciso che d'ora in poi i progetti di finanziamento importanti entreranno in vigore già nel secondo o al più tardi nel terzo anno di legislatura. In base a questa nuova regolamentazione il prossimo periodo quadriennale ordinario nel settore dell'agricoltura prenderà avvio nel 2014. Considerato che il periodo in corso termina nel 2011, per gli anni 2012 e 2013 è necessario trovare una soluzione transitoria sotto forma di limiti di spesa biennali.

Gli obiettivi della Politica agricola 2011 saranno validi anche dopo la realizzazione di questa tappa della riforma. Come mostra il bilancio intermedio della riforma agricola nei settori che riguardano la competitività, le ripercussioni sull'ambiente e l'efficienza delle risorse sono stati ottenuti continui progressi senza peraltro compromettere la compatibilità con le esigenze sociali.

Contenuto del disegno

L'importo dei limiti di spesa è stato fissato in riferimento all'attuale piano finanziario. Negli anni 2012 e 2013 saranno complessivamente stanziati per l'agricoltura 6 728 milioni di franchi. Questi fondi sono ripartiti nei tre limiti di spesa come segue:

- Miglioramento delle basi di produzione e delle misure sociali* 351 milioni di franchi
- Produzione e smercio* 763 milioni di franchi
- Pagamenti diretti* 5 614 milioni di franchi

Affinché l'agricoltura possa beneficiare del periodo di consolidamento della Politica agricola 2011, il Consiglio federale intende, per gli anni 2012 e 2013, lasciare invariati gli attuali strumenti di politica agricola, mantenere le spese agricole al livello attuale e non proporre modifiche legislative. Ciò si giustifica in particolare alla luce della prevista maggiore apertura dei mercati.

Negli anni 2012 e 2013 occorrerà aspettarsi un abbassamento dei prezzi alla produzione e un aumento dei prezzi di taluni mezzi di produzione. Affinché il reddito nominale delle aziende agricole non diminuisca e il reddito del lavoro della manodopera familiare evolva parallelamente al rincaro, è necessario che il settore agroalimentare prosegua il suo sviluppo e utilizzi le sinergie per migliorare la propria competitività. I limiti di spesa proposti consentono un'evoluzione sostenibile sul piano sociale, poiché le cessazioni di aziende agricole potrebbero continuare ad aver luogo prevalentemente nel momento del cambio generazionale.

Indice

Compendio	4476
1 Situazione iniziale	4479
1.1 Tappe nella riforma della politica agricola	4479
1.2 Limiti di spesa agricoli	4480
1.3 Attribuzione delle misure di politica agricola ai diversi limiti di spesa	4481
1.4 Evoluzione del sostegno della Confederazione all'agricoltura	4483
1.5 Bilancio intermedio della riforma agricola	4484
1.5.1 Sviluppo del reddito	4484
1.5.2 Evoluzione nel settore dell'ecologia	4488
1.5.3 Sviluppo strutturale socialmente sostenibile	4489
1.6 Conclusione	4490
2 Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa	4491
2.1 Negoziati internazionali e misure collaterali	4491
2.2 Esigenze di politica interna	4493
2.3 Considerazione della situazione economica e delle finanze della Confederazione	4494
3 Struttura dei limiti di spesa per gli anni 2012 e 2013	4496
3.1 Orientamento strategico	4496
3.2 Ammontare dei tre limiti di spesa	4496
3.3 Miglioramento delle basi e misure sociali	4497
3.4 Produzione e smercio	4499
3.5 Pagamenti diretti	4500
4 Procedura preliminare	4502
4.1 Cantoni	4502
4.2 Commissione consultiva per l'agricoltura	4502
4.3 Conferenza conoscitiva	4503
4.4 Procedura di consultazione relativa al programma di consolidamento 2011–2013	4504
4.5 Considerazione dei risultati delle consultazioni	4504
5 Ripercussioni	4505
5.1 Spese della Confederazione	4505
5.2 Settore agricolo	4506
6 Programma di legislatura	4508
7 Rapporto con il diritto internazionale	4508
8 Costituzionalità	4508
Decreto federale che stanZIA mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013 (Disegno)	4509

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Tappe nella riforma della politica agricola

Dall'inizio degli anni Novanta le tappe relative alla riforma della politica agricola sono state impostate coerentemente in funzione degli obiettivi della Costituzione federale (art. 104). Conformemente al mandato costituzionale la politica agricola della Confederazione deve garantire che, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata al mercato, l'agricoltura possa adempiere i suoi compiti multifunzionali. Essa deve contribuire efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione, a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale, nonché a garantire un'occupazione decentrata del territorio. Al fine di assicurare un processo di adeguamento socialmente sostenibile, si è proceduto per tappe.

La riforma della politica agricola è stata realizzata in quattro tappe (cfr. tabella 1). La prima consisteva nel separare la politica dei prezzi da quella relativa ai redditi grazie all'introduzione, a partire dal 1993, di pagamenti diretti non vincolati ai prodotti. Sulla base del nuovo articolo costituzionale, in un secondo tempo si è proceduto, con la Politica agricola 2002 (PA 2002), alla revisione totale della legge sull'agricoltura (LAgr, RS 916.0), i cui elementi principali erano l'eliminazione delle garanzie di prezzo e di smercio e il vincolo dei pagamenti diretti alla prova che le esigenze ecologiche fossero rispettate (PER). Gli elementi principali della terza tappa, la Politica agricola 2007, erano la soppressione del contingentamento lattiero e il passaggio alla vendita all'asta nella ripartizione dei contingenti di carne importata. L'attuale tappa della riforma, la Politica agricola 2011, è stata per lo più realizzata nel 2009. I principali elementi sono la soppressione di tutti i sussidi all'esportazione, eccetto quelli destinati ai prodotti trasformati (legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli trasformati [Legge sul cioccolato], RS 632.111.72), la riduzione del sostegno al mercato con relativo trasferimento dei mezzi finanziari ai pagamenti diretti non vincolati ai prodotti, nonché la riduzione delle imposte doganali sui cereali e gli alimenti per animali.

Le quattro tappe della riforma agricola

1 ^a tappa	2 ^a tappa	3 ^a tappa	4 ^a tappa
1993–1998	1999–2003 (PA 2002)	2004–2007 (PA 2011)	2008–2011 (PA 2011)
<ul style="list-style-type: none"> – Introduzione dei pagamenti diretti non vincolati ai prodotti – Riduzioni dei prezzi – Incentivi per prestazioni ecologiche particolari (p.es. biodiversità) – Trasformazione e smantellamento della protezione alla frontiera (OMC) 	<ul style="list-style-type: none"> – Soppressione delle garanzie dei prezzi e dello smercio – Soppressione di Butyra e dell'Unione casearia – Vincolo dei pagamenti diretti alla PER 	<ul style="list-style-type: none"> – Soppressione del contingentamento lattiero 2009 – Vendita all'asta dei contingenti di carne importata – Ampliamenti dei miglioramenti strutturali e misure sociali d'accompagnamento 	<ul style="list-style-type: none"> – Soppressione dei sussidi all'esportazione – Riduzione del sostegno al mercato del 30 per cento – Trasferimento dei mezzi finanziari ai pagamenti diretti – Ulteriore riduzione delle imposte doganali sui cereali e gli alimenti per animali

1.2 Limiti di spesa agricoli

Conformemente all'articolo 6 LAGr, entrata in vigore nel 1999, i mezzi finanziari destinati all'agricoltura devono essere autorizzati con decreto federale semplice per quattro anni al massimo, mediante i limiti di spesa corrispondenti, sulla base di un messaggio del Consiglio federale. Per limite di spesa s'intende un limite massimo di crediti di pagamento destinati a un determinato settore di compiti, che il Parlamento fissa per un certo numero di anni. Tale limite non costituisce un'autorizzazione di spesa ma piuttosto la volontà del Parlamento di stanziare le somme previste nel quadro del preventivo. Gli attuali limiti di spesa concernono il periodo 2008–2011. Sono stati adottati dal Parlamento nel giugno 2007 nell'ambito dei decreti relativi alla Politica agricola 2011 (Decreto federale del 5 giugno 2007 che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2008–2011, FF 2007 4549).

In futuro i progetti finanziari pluriennali importanti e il programma di legislatura saranno elaborati in stretta relazione e sottoposti al Parlamento a breve intervallo gli uni dall'altro (cfr. art. 7 cpv. 2 dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (RS 611.01), in vigore dal 1° gennaio 2009: «Di regola entro sei mesi dal messaggio sul programma di legislatura, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale decisioni finanziarie pluriennali e periodiche di portata rilevante»). Con questa nuova misura migliora la coerenza tra il programma di legislatura e le principali decisioni finanziarie e il Parlamento gode di maggiori possibilità d'intervento a livello di politica finanziaria durante la legislatura in corso. I progetti finanziari possono quindi entrare in vigore già il secondo o, al più tardi, il terzo anno di legislatura. La nuova regolamentazione concerne i progetti nei settori agricoltura, formazione e ricerca, trasporti pubblici e collaborazione allo sviluppo. In conseguenza di questa innovazione, il prossimo periodo quadriennale ordinario per i limiti di spesa agricoli inizierà soltanto nel 2014. Considerato che il periodo in corso termina nel 2011, per gli anni 2012 e 2013 è necessario adottare una soluzione transitoria sotto forma di limiti di spesa biennali.

1.3

Attribuzione delle misure di politica agricola ai diversi limiti di spesa

I tre limiti di spesa agricoli coprono la maggior parte delle misure previste dalla L.Agr. Nella seguente tabella figurano le singole misure attribuite ai limiti di spesa.

Tabella 2

Misure finanziate nel quadro dei tre limiti di spesa

Limiti di spesa	Preventivo 2010 (in milioni di fr.)	Misure
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali		
Misure sociali collaterali	12	Mutui a titolo di aiuti per la conduzione aziendale e per la riqualifica professionale ¹
Contributi per miglioramenti strutturali	85	Contributi per bonifiche fondiari ed edifici agricoli
Crediti d'investimento	47	Mutui senza interesse
Coltivazione di piante e allevamento di animali	38	Contributi per la promozione della coltivazione di piante e l'allevamento di animali
Produzione e smercio		
Promozione dello smercio	56	Contributi per la comunicazione di marketing
Economia lattiera	274	Supplemento per il latte trasformato in formaggio Supplemento per foraggio non insilato Amministrazione del sostegno del prezzo del latte (mandato di prestazione)
Economia zootecnica	14	Indennità a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne (mandati di prestazione) Aiuti interni per il bestiame da allevamento e carne Aiuti interni per le uova Contributi per la valorizzazione della lana di pecora
Campicoltura	79	Contributi per la coltivazione di piante da fibra, leguminose a granelli, semi oleosi, sementi (patate, mais e piante foraggere) e barbabietole da zucchero Finanziamento della riserva di mercato della frutta Contributi di riconversione per la frutticoltura e la viticoltura ² Amministrazione dei controlli della venemmia

Limiti di spesa	Preventivo 2010	Misure (in milioni di fr.)
Pagamenti diretti		
Pagamenti diretti generali	2213	Contributi di superficie (contributo di superficie generale e contributo supplementare per superfici coltivate aperte e colture perenni) Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (DACD) Contributi di declività
Pagamenti diretti ecologici	600	Contributi ecologici Contributi d'estivazione Contributi etologici Contributi al miglioramento dell'efficienza delle risorse Contributi per la protezione delle acque
1	Misura limitata sino alla fine del 2015	
2	Misura limitata sino alla fine del 2011	

Anche le spese federali seguenti, non comprese nei limiti di spesa agricoli, che ammontano a 288 milioni di franchi, sono attribuite al settore «Agricoltura e alimentazione».

Misure	Preventivo 2010 (in milioni di fr.)
– Eventuali contributi per misure di sgravio del mercato in situazioni eccezionali	–
– Spese amministrative dell'UFAG senza contabilizzazione interna delle compensazioni di prestazioni	52
– Spese per compiti di esecuzione e di controllo delle stazioni federali di ricerche e di esperimenti agronomici (Agroscope)	48
– Allevamento equino nazionale	7
– Misure per la protezione delle piante	4
– Contributi alla consulenza agricola	12
– Assegni familiari agli agricoltori indipendenti e ai lavoratori agricoli in virtù della LAF (RS 836.1) (UFAS)	95
– Contributi per l'esportazione di prodotti agricoli nel quadro della legge federale sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (Legge sul cioccolato, RS 632.111.72) (AFD)	70

Per una migliore gestione finanziaria, dal 2012 il credito di sovvenzione per la consulenza agricola sarà integrato nel limite di spesa «Miglioramenti delle basi di produzione e misure sociali».

Le spese della Confederazione nell'ambito della ricerca e lo sviluppo nel settore agricolo, della salute degli animali e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) non rientrano nel vero e proprio settore di compiti «Agricoltura e alimentazione». Tali spese si ripercuotono solo indirettamente e a medio e lungo termine sul settore agricolo.

Le spese al di fuori dei limiti di spesa agricoli continueranno a far parte dell'annuale piano finanziario ordinario della Confederazione.

1.4 Evoluzione del sostegno della Confederazione all'agricoltura

Il sostegno all'agricoltura consta essenzialmente di aiuti finanziari diretti mediante fondi della Confederazione e dell'effetto della protezione alla frontiera. Le imposte doganali sui prodotti agricoli importati sono a sostegno dei prezzi per i prodotti agricoli nazionali. Nell'ambito delle tappe di riforma finora attuate, è sensibilmente diminuita la valenza della protezione alla frontiera. Secondo l'OCSE, tra il 1990/92 e il 2006/08 l'effetto sui ricavi della produzione nazionale è sceso da 6,5 a 2,8 miliardi di franchi. A complemento di questo sostegno indiretto dei prezzi, la Confederazione promuove l'agricoltura erogando contributi finanziari. A metà degli anni Novanta, la quota delle spese federali per l'agricoltura e l'alimentazione si aggirava intorno al 9 per cento del budget totale della Confederazione. Tra il 1997 e il 2009 il preventivo della Confederazione è cresciuto mediamente del 2,3 per cento all'anno, mentre le uscite per l'agricoltura e l'alimentazione hanno subito una lieve flessione (-0,5 % p.a.). Nel 2009 la quota rispetto alle uscite totali della Confederazione è pertanto scesa al 6,3 per cento. È inoltre cambiata la ripartizione dei mezzi finanziari impiegati dalla Confederazione. L'evoluzione che ha comportato il passaggio dal sostegno del mercato (produzione e smercio) ai pagamenti diretti si delinea negli ultimi tre decreti sui limiti di spesa (tabella 3). I fondi per la produzione e lo smercio sono decisamente diminuiti; parallelamente sono stati aumentati i pagamenti diretti. Nell'attuale limite di spesa le spese per i miglioramenti delle basi di produzione e le misure sociali hanno toccato livelli bassi. Nell'ambito dei Programmi di sgravio 2003 e 2004 è stato prevalentemente questo settore a subire tagli. Tali mezzi non hanno alcun influsso diretto e immediato sul reddito delle aziende agricole. Essi agiscono comunque a medio e a lungo termine e la loro esistenza non è stata fundamentalmente contestata.

Tabella 3

Confronto tra i tre ultimi limiti di spesa

	Limiti di spesa 2000–2003 milioni di fr	Limiti di spesa 2004–2007 milioni di fr	Limiti di spesa 2008–2011 milioni di fr.
Miglioramenti delle basi di produzione e delle misure sociali	1 037	1 129	739
Produzione e smercio	3 490	2 946	1 885
Pagamenti diretti	9 502	10 017	11 028
Totale (conformemente al DF)	14 029	14 092	13 652
<i>Spese effettivamente autorizzate dal Parlamento (conformemente ai consuntivi)</i>	<i>13 664</i>	<i>13 428</i>	
<i>Differenza</i>	<i>-365</i>	<i>-664</i>	

Negli ultimi anni, le spese della Confederazione per il settore di compiti «Agricoltura e alimentazione», attestatesi intorno a 3,5 miliardi di franchi, sono rimaste per lo più stabili in termini nominali. Nel 2008 i contributi nell'ambito dei limiti di spesa sono sensibilmente calati, segnatamente in seguito ai programmi di risparmio. Nel 2009 sono stati attuati gli elementi fondamentali della Politica agricola 2011, fra cui il trasferimento dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti. In particolare i contributi di trasformazione sono passati a contributi legati alla superficie o al numero di animali. Durante questo passaggio è stato necessario erogare maggiori fondi poiché i contributi di trasformazione (barbabietole da zucchero, aiuti nel settore lattiero) sono stati versati successivamente e i contributi di compensazione destinati alle superfici più elevate e agli animali sono stati versati nel pertinente anno civile. Il 2010 è pertanto il primo anno che rappresenta le spese decise nella Politica agricola 2011 e che non contempla pagamenti di transizione straordinari.

1.5 Bilancio intermedio della riforma agricola

Con gli strumenti di politica agricola e la dotazione finanziaria delle corrispondenti misure, la Confederazione si prefigge di adempiere il mandato costituzionale conformemente all'articolo 104 della Costituzione federale. Avvalendosi di indicatori specifici è possibile seguire l'evoluzione della situazione nell'agricoltura nel corso degli ultimi anni nei settori dell'economia, dell'ecologia e del sociale. Un resoconto dettagliato di tale evoluzione è contenuto nei rapporti agricoli (RA) annuali¹, nonché nell'opuscolo «L'agricoltura svizzera si rinnova»², pubblicato dall'Ufficio federale dell'agricoltura nel novembre 2009.

1.5.1 Sviluppo del reddito

Sviluppo del reddito settoriale

La valutazione della situazione economica dell'agricoltura si basa soprattutto sul conto economico dell'agricoltura (CEA). Si tratta di una statistica economica di sintesi il cui scopo precipuo è l'analisi del processo di produzione e del reddito conseguito nel settore dell'agricoltura. Il CEA costituisce un conto satellite per i conti nazionali. I principi metodologici su cui poggia il CEA sono armonizzati a livello europeo (Eurostat), il che consente di effettuare analisi comparate con oltre 30 Paesi. La costituzione del reddito del settore agricolo è illustrata nella tabella 4. In seguito all'aumento dei prezzi a livello internazionale, il valore della produzione agricola è sensibilmente aumentato fino al 2008. Sono altresì aumentati i prezzi dei mezzi di produzione. L'aumento, nel 2009, degli altri contributi e la riduzione della produzione rispetto all'anno precedente è anzitutto dovuta al trasferimento di fondi, nel quadro della politica agricola 2011, dal sostegno al mercato ai pagamenti diretti. I prezzi più bassi del 2009 in caso di costi esterni non hanno potuto compensare i

¹ Rapporti agricoli 2000–2009 dell'Ufficio federale dell'agricoltura, disponibili su: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2009.

² UFAG (2009): L'agricoltura svizzera si rinnova. La nuova legge sull'agricoltura. Un bilancio di dieci anni. Disponibile su: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2009.

prezzi di produzione anch'essi calati e, nonostante pagamenti diretti più consistenti, hanno complessivamente comportato un reddito netto d'impresa più basso.

Tabella 4

Conto economico dell'agricoltura ¹

Dati ai prezzi correnti, in milioni di fr.	2006	2007	2008	2009
Produzione agricola ²	9 296	9 954	10 569	9 990
+ Altri contributi	2 657	2 707	2 655	2 895
Totale introiti	11 953	12 660	13 224	12 885
- Consumi intermedi	5 780	6 166	6 358	6 286
- Ammortamenti	2 141	2 189	2 255	2 268
- Altri costi di produzione ³	1 497	1 526	1 573	1 533
Reddito netto d'impresa⁴	2 535	2 779	3 038	2 798

Fonte: UST

¹ Agricoltura senza orticoltura

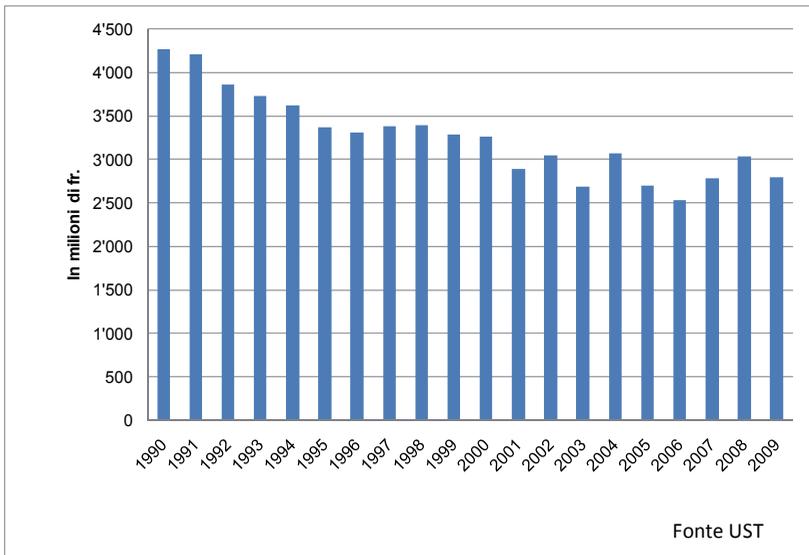
² Valore della produzione ai prezzi di fabbricazione, ossia incluse le sovvenzioni ai prodotti ed escluse le imposte sui prodotti

³ Altre imposte sulla produzione, remunerazione dei lavoratori, affitti e interessi

⁴ Denominato «utile netto dell'impresa» nella letteratura e nella metodologia Eurostat

Dal 1990 il reddito del settore agricolo è mediamente diminuito di circa il 2,1 per cento all'anno (grafico 1). Le variazioni sono principalmente dovute alle diverse condizioni annuali di crescita nella coltivazione di piante e ai quantitativi di raccolto che ne risultano, nonché alle fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli. La riduzione maggiore è stata registrata durante la prima tappa della riforma, a metà degli anni Novanta, quando la riorganizzazione e la riduzione della protezione alla frontiera hanno potuto essere compensate solo parzialmente mediante pagamenti diretti più elevati, soprattutto a causa dell'accordo nel quadro dell'OMC. Dall'inizio del nuovo millennio, le variazioni annuali del reddito conseguito nel settore sono aumentate. Negli ultimi anni il reddito del settore agricolo è stato tuttavia tendenzialmente più elevato rispetto a quanto previsto. Il numero delle aziende e dei lavoratori dipendenti nell'agricoltura è diminuito meno fortemente rispetto al reddito nel settore agricolo. In termini nominali il reddito conseguito nel settore per ogni azienda e dipendente è pertanto leggermente aumentato.

Sviluppo del reddito nel settore agricolo (reddito netto d'impresa)

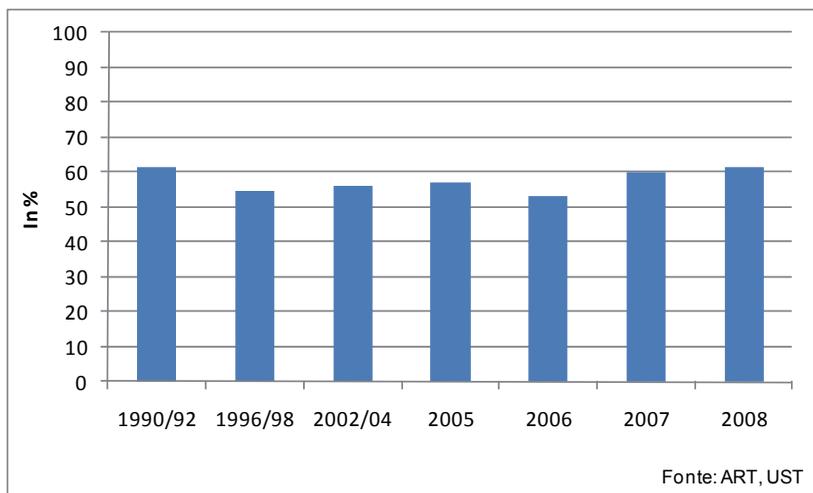


I redditi previsti nel quadro del messaggio sulla Politica agricola 2011 (FF 2006 5815), tenuto conto dell'aumento effettuato dal Parlamento, tra il 2008 e il 2011, dei limiti di spesa per un totale di 150 milioni di franchi, erano inferiori ai risultati effettivi provvisori del conto economico dell'agricoltura. Nel 2009, l'anno di attuazione degli elementi fondamentali della Politica agricola 2011, tali redditi hanno subito un calo approssimativo del 5 per cento pari a circa 130 milioni di franchi. Pertanto la pressione economica sul settore agricolo nei primi due anni dei limiti di spesa 2008–2011 è stata meno elevata di quanto pronosticato sulla base di modellizzazioni.

Evoluzione del reddito delle singole aziende

Tra il 1990/92 e il 2006/08 il reddito nominale per azienda agricola è stato praticamente costante. In seguito alla considerevole diminuzione della manodopera impiegata per azienda e al calo del costo del capitale riconducibile alla flessione degli interessi, nel periodo considerato il reddito medio per unità di manodopera annuale familiare è passato da 31 000 a 39 000 franchi (Rapporto agricolo 2009, allegato A16). La retribuzione del lavoro nell'agricoltura è aumentata parallelamente all'evoluzione salariale nei settori secondario e terziario. Rimane quindi una differenza del 40 per cento circa, che si riscontra ormai da anni (grafico 2).

Evoluzione del rapporto tra reddito del lavoro³ per ULAF⁴ e salario di riferimento⁵



Conformemente all'articolo 5 capoverso 1 LAgr, le misure di politica agricola devono permettere alle aziende che soddisfano i criteri di sostenibilità e di redditività economica di conseguire un reddito medio pluriennale paragonabile a quello della popolazione attiva negli altri settori economici di una stessa regione. In tal modo la fornitura delle prestazioni d'interesse pubblico può essere garantita a lungo termine. Quale riferimento per le aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia viene considerato il quartile superiore delle aziende di riferimento⁶. Il reddito medio del lavoro di queste aziende è confrontato con il salario di riferimento. Negli anni 2006–2008 il reddito medio del lavoro del miglior quartile nella regione di pianura e in quella collinare ha rispettivamente raggiunto e superato il salario di riferimento. Nella regione di montagna il reddito medio del lavoro del miglior quartile è risultato inferiore di almeno 3 000 franchi rispetto al valore di riferimento (tabella 5).

³ L'interesse sul capitale proprio corrisponde al tasso d'interesse medio delle obbligazioni della Confederazione: 2006: 2,50 %; 2007: 2,91 %; 2008: 2,93 %.

⁴ Unità annuale di manodopera familiare: base 280 giorni di lavoro

⁵ Valore mediano dei salari lordi annui di tutte le persone impiegate nei settori secondario e terziario (UST)

⁶ Circa 3500 aziende agricole mettono a disposizione i loro dati contabili per lo spoglio centralizzato della ART

Reddito del lavoro per ULAF e salario di riferimento 2006/08, per regioni

Regione	Valore mediano	1°quartile	2°quartile	3° quartile	4°quartile	Salario di riferimento
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Regione di pianura	45 531	8 772	35 512	56 100	100 615	71 114
Regione collinare	33 657	4 947	26 570	41 700	70 146	64 715
Regione di montagna	25 112	1 074	18 721	31 912	56 766	60 158

Fonte: ART, UST

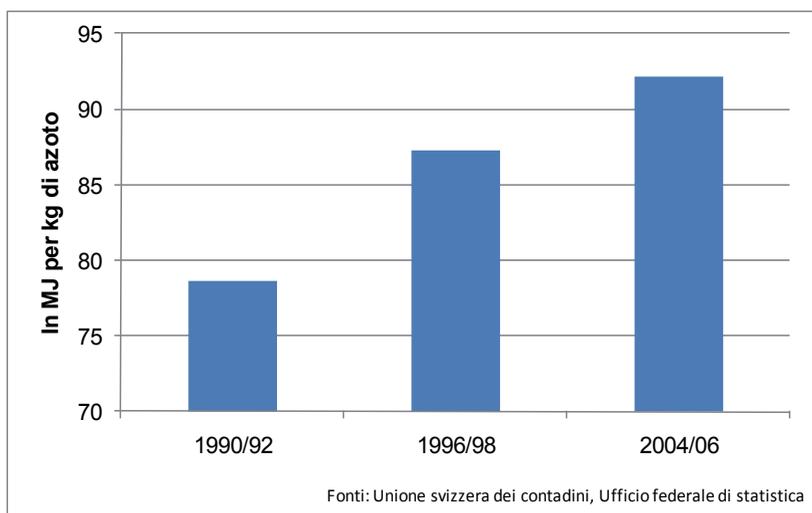
Sulla scorta dei risultati delle singole aziende, si può concludere che la riforma della politica agricola procede in modo economicamente sostenibile e che nel settore agricolo sono effettuati gli investimenti necessari. Questo secondo aspetto è confermato anche dall'evoluzione costante del rinnovamento del capitale, avvenuto in questi ultimi anni (Rapporto agricolo 2009, pag. 122). Gli investimenti nell'agricoltura consentono di rinnovare completamente il capitale in poco più di trent'anni.

1.5.2 Evoluzione nel settore dell'ecologia

Dopo i costanti progressi registrati dall'inizio della nuova politica agricola, la situazione sul piano ecologico è migliorata ulteriormente con l'attuazione della Politica agricola 2011. Questo risultato è dovuto soprattutto al trasferimento dei fondi destinati al sostegno del mercato ai pagamenti diretti. Il calo dei prezzi alla produzione, in particolare del latte e dei prodotti della campicoltura, nonché le aliquote di contribuzione pressoché invariate rendono i programmi ecologici ed etologici più attrattivi e contribuiscono ad aumentare la partecipazione. Dall'inizio della riforma la quota di superfici gestite nel rispetto dell'ambiente è decisamente aumentata. Nel 2008, il 98 per cento della superficie agricola utile veniva gestita secondo i principi della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e l'11 per cento in conformità dei criteri dell'agricoltura biologica. 120 000 ettari circa sono stati riconosciuti come superfici di compensazione ecologica, un quarto dei quali presenta la qualità biologica prescritta dall'ordinanza sulla qualità ecologica (Rapporto agricolo 2009, pag. 96).

Le immissioni nell'ambiente di sostanze inquinanti riconducibili all'attività agricola sono diminuite. Dal 1990 l'eccedenza di concimi fosforici ha potuto essere ridotta da poco meno di 20 000 tonnellate a 5000 tonnellate circa (Rapporto agricolo 2009, pag. 130). L'efficienza è migliorata anche in relazione all'azoto (N): se nel 1990 con un chilogrammo di concime azotato venivano prodotti circa 79 megajoule (MJ), attualmente tale quota è salita a 92 (grafico 3). Nonostante il calo della superficie agricola utile, la produzione di derrate alimentari ha potuto essere complessivamente aumentata grazie a una maggiore efficienza.

Evoluzione della produzione indigena rispetto all'impiego di azoto



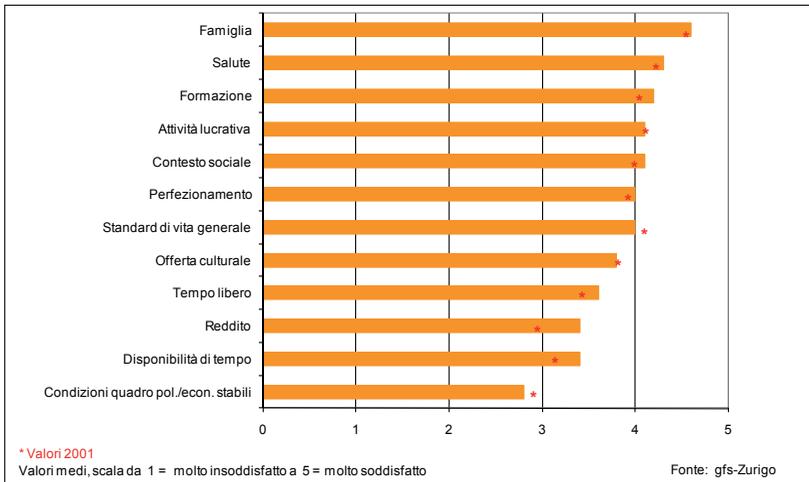
Il miglioramento dell'efficienza delle risorse è sostenuto in modo mirato mediante i nuovi programmi sulle risorse in virtù degli articoli 77a e 77b LAgr. È possibile ridurre i problemi regionali o settoriali tuttora riscontrabili senza limitare la produzione.

1.5.3 Sviluppo strutturale socialmente sostenibile

Tra il 2000 e il 2008 la flessione annua del numero di aziende è rallentata considerevolmente rispetto al decennio precedente. Se tra il 1990 e il 2000 si registrava un calo medio del 2,7 per cento, tra il 2000 e il 2008 la diminuzione del numero di aziende è stata pari all'1,8 per cento. È invece rimasta relativamente costante la diminuzione del numero di lavoratori nel settore primario, attestandosi al di sopra del 2 per cento annuo sia negli anni Novanta sia nel decennio successivo. Sono degne di nota anche le notevoli variazioni all'interno delle strutture: la produzione lattiera si concentra tendenzialmente su una parte più piccola di aziende, aumenta il numero di aziende che collaborano e la cessazione dell'attività coincide, nella maggior parte dei casi, con l'avvicendamento generazionale.

In base a un'inchiesta rappresentativa svolta regolarmente, il grado di soddisfazione delle famiglie contadine è rimasto relativamente costante nell'ultimo decennio. Nella maggior parte degli ambiti di vita i contadini sono oggi leggermente più soddisfatti rispetto al 2001 (grafico 4).

Grado di soddisfazione della popolazione svizzera nel 2009



La situazione è simile a quella rilevata per il resto della popolazione. Si riscontrano differenze soprattutto nei settori del reddito, degli orari di lavoro lunghi e delle condizioni quadro politiche ed economiche, nei quali le famiglie contadine sono leggermente meno soddisfatte rispetto alla restante popolazione (Rapporto agricolo 2009, pag. 63).

1.6 Conclusione

Le singole tappe della riforma hanno consentito di compiere progressi costanti nei tre settori dello sviluppo sostenibile. Il sostegno all'agricoltura, caratterizzato dalla riduzione della protezione alla frontiera e dei contributi per il sostegno del mercato vincolati ai prodotti e dal trasferimento dei fondi risultanti ai pagamenti diretti è, nel complesso, notevolmente diminuito. In un processo di adeguamento socialmente sostenibile l'industria agroalimentare ha potuto aumentare le prestazioni ecologiche, la partecipazione ai programmi etologici e la produzione di calorie per unità di superficie. La gamma di prodotti agricoli è diventata più ampia e conforme alle esigenze dei clienti. Le famiglie contadine si sono adattate alle nuove condizioni quadro della politica agricola e hanno potuto fornire le prestazioni d'interesse generale auspiccate dalla popolazione giusta l'articolo 104 Cost.

2 Condizioni quadro per la determinazione dei limiti di spesa

2.1 Negoziati internazionali e misure collaterali

Gli affari di politica commerciale estera comprendono i negoziati in corso sulla conclusione del Ciclo di Doha dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e quelli relativi a un accordo con l'UE nei settori dell'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti e della sanità (ALSA/ASP), nonché le relative misure collaterali incluso il loro finanziamento. Le misure collaterali sono orientate ad ambedue gli accordi OMC e ALSA/ASP, i quali possono essere conclusi in successione o in contemporanea. Non appena almeno uno di tali accordi sarà concluso, il nostro Collegio presenterà, nel messaggio concernente la relativa attuazione, una proposta di misure collaterali e del loro finanziamento definitivo.

Per la Svizzera, la cui economia dipende nella misura del 50 per cento circa dalle esportazioni, il migliore accesso ai mercati esteri e il consolidamento di regole internazionali per il commercio e la cooperazione economica costituiscono aspetti determinanti. Nell'ambito dei negoziati internazionali l'agricoltura non è considerata un settore a sé stante. Al centro del Ciclo di Doha dell'OMC figura l'ulteriore liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli che, rispetto a quella dei prodotti industriali, è progredita in misura minore. Inoltre i negoziati sugli accordi bilaterali o regionali vertono sistematicamente su un settore dell'agricoltura la cui accessibilità al mercato va reciprocamente migliorata. I Paesi in sviluppo, in particolare, nutrono grandi ambizioni riguardo all'eliminazione delle barriere doganali sui prodotti agricoli. A causa della sua forte protezione doganale, la Svizzera risulta particolarmente sollecitata in questo settore rispetto agli altri Paesi. Lo sviluppo di una strategia lungimirante si rivela dunque opportuno.

Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Nel novembre 2001 i ministri degli Stati membri dell'OMC hanno avviato a Doha il ciclo dei negoziati attualmente in corso allo scopo di raggiungere un'ulteriore liberalizzazione sostanziale del commercio. Allo stato attuale i negoziati nel settore dell'agricoltura prevedono quanto segue: l'eliminazione di tutte le forme di sussidi alle esportazioni, una considerevole riduzione del sostegno al mercato e il miglioramento dell'accesso al mercato grazie a un vasto smantellamento delle dogane. Tali misure arrecherebbero particolare vantaggio ai Paesi in sviluppo. La Svizzera ha profuso notevole impegno nell'ambito dei relativi negoziati, essendo i disciplinamenti dell'OMC di capitale importanza per la sua economia orientata alle esportazioni. Pur assumendo posizioni difensive nei negoziati relativi al fascicolo agricolo, il nostro Paese ha anche interessi offensivi nei settori delle prestazioni di servizi e dell'accesso al mercato dei prodotti industriali. Esso ha orientato la sua politica agricola in modo da ammortizzare al meglio i risultati del Ciclo di Doha. Mediante le riforme agricole 2007 e 2011 è stato ridotto il sostegno al mercato e i mezzi così liberati sono stati assegnati ai pagamenti diretti svincolati dai prodotti, i quali possono essere notificati nella cosiddetta «Scatola verde». Rientrano in questa tipologia tutte le misure esplicanti effetti minimi sul commercio o la produzione. Per tali misure non sono previsti obblighi di limitazione o di riduzione dei mezzi finanziari assegnati. Con lo svincolamento delle misure di sostegno e l'eliminazione dei sussidi alle esportazioni, la Svizzera ha ampiamente adempito i suoi compiti in due dei

tre pilastri dei negoziati, cosa che le permette di impostare liberamente la sua politica agricola mediante misure compatibili con la Scatola verde. Riguardo al terzo pilastro della strategia, ossia l'accesso al mercato, il probabile esito dei negoziati esplicherà tuttavia effetti determinanti per l'agricoltura svizzera.

Benché nelle ultime conferenze ministeriali tenutesi a Ginevra nel luglio 2008 e nel dicembre 2009 non sia stata raggiunta un'intesa, i negoziati sono comunque proseguiti. Progressi sostanziali emergono dall'ultima bozza vigente delle modalità del 6 dicembre 2008. Una conclusione dei negoziati è pensabile nel 2011, cosa che permetterebbe l'entrata in vigore del relativo accordo nel 2012 o 2013. Lo stesso sarà verosimilmente attuato nel quadro di una fase di implementazione di cinque anni. Un'eccezione è costituita dai sussidi all'esportazione i quali, secondo un'intesa raggiunta nella conferenza ministeriale dell'OMC svoltasi a Hong Kong nel 2005, dovranno essere completamente eliminati nel 2013.

Negoziati con l'Unione europea concernenti un accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'Unione europea nei settori dell'agricoltura, della sicurezza alimentare e dei prodotti e della sanità pubblica (ALSA/ASP)

Scopo di un accordo ALSA/ASP è conferire prospettive affidabili al settore grazie a una strategia lungimirante che consiste nell'eliminare gli ostacoli tariffali e non tariffali al commercio con l'UE lungo l'intera catena di creazione del valore aggiunto nel settore agroalimentare. Un tale accordo migliora l'accesso al mercato nell'UE, rafforza la competitività dell'intero settore e riduce i prezzi dei mezzi di produzione agricoli. Ciò è indispensabile affinché la produzione agricola in Svizzera possa continuare ad assumere a lungo termine la sua funzione secondo l'articolo 104 Cost. e a fornire prestazioni d'interesse generale dal profilo economico. Un'agricoltura produttiva deve inoltre poter far capo a un'industria alimentare competitiva; tale condizione costituisce un ulteriore argomento a favore del libero accesso al mercato europeo. In un'ottica economica occorre valutare positivamente l'aumento del potere d'acquisto e della crescita economica. Nel contempo, un tale accordo pone una grande sfida all'economia agroalimentare, ragion per cui si rivelano necessarie misure collaterali.

L'acquis comunitario costituisce la base dei negoziati nel settore non tariffale. Nel settore tariffale è prioritario negoziare termini transitori per l'eliminazione dei dazi doganali, differenziati secondo gli effetti attesi per i diversi gruppi di prodotti in funzione della vulnerabilità della produzione indigena all'apertura delle frontiere. Il processo negoziale procede piuttosto lentamente. Il nostro Collegio potrà presentare un messaggio al Parlamento non prima del 2012.

Accordi con Paesi terzi

Con la conclusione di accordi di libero scambio bilaterali e regionali aumentano progressivamente le relazioni economiche della Svizzera, la quale ha concluso finora 26⁷ accordi di questo tipo, 20 dei quali sono già in vigore. Con l'Algeria, Hong Kong, l'India e la Thailandia sono stati avviati negoziati. La Russia ha incontrato a

⁷ AELS, Albania, Autorità palestinese, Canada, CEE, Cile, Colombia, Consiglio di cooperazione del Golfo (Bahrein, Qatar, Kuwait, Oman, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti), Croazia, Egitto, Giappone, Giordania, Isole Färöer, Israele, Libano, Macedonia, Marocco, Messico, Perù, Repubblica di Corea, Serbia, Singapore, Southern African Customs Union (Sudafrica, Botswana, Lesotho, Namibia e Swaziland), Turchia, Tunisia, Ucraina.

più riprese rappresentanti dell'AELS, sebbene i negoziati siano ancora a uno stadio esplorativo. Con la Cina, l'Indonesia e il Vietnam sono in corso colloqui.

Misure collaterali e loro finanziamento

In considerazione delle notevoli sfide poste al settore agricolo da un'apertura del mercato, s'impongono misure collaterali. Nella prospettiva di un ALSA/ASP con l'UE e della conclusione del Ciclo di Doha dell'OMC sono state elaborate importanti basi per le misure collaterali e il loro finanziamento. Un gruppo di lavoro esterno istituito dal Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha pubblicato un catalogo di possibili misure collaterali⁸. Sulla base di tale rapporto il DFE elaborerà un piano con un pacchetto di misure coerenti. Queste ultime dovranno essere concretizzate nel quadro dei nostri messaggi concernenti gli auspicati accordi internazionali. Abbiamo inoltre sottoposto al Parlamento un messaggio concernente il finanziamento delle misure collaterali (FF 2009 1049). Il progetto prevede di destinare le entrate doganali provenienti da prodotti agricoli e generi alimentari degli anni 2009–2016, dell'ordine di grandezza iniziale di 400 milioni di franchi annui, al finanziamento di misure collaterali sotto forma di riserva di bilancio.

2.2 Esigenze di politica interna

Diversi interventi parlamentari quali la mozione CET-S del 10 novembre 2006 (06.3635 «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti») o il postulato Stadler del 29 maggio 2008 (08.3270 «Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse») sono stati lo spunto di mandati fungendo da stimolo per gli sviluppi futuri della politica agraria. L'attuazione delle modifiche da noi proposte al riguardo richiede una revisione della LAgr. Nel quadro di una tale revisione, accanto ai pagamenti diretti vanno esaminate anche le altre misure disciplinate nella LAgr, quali i miglioramenti strutturali o gli strumenti di sostegno al mercato e, se del caso, proposte modifiche. Tuttavia, questa tappa importante della riforma sarà attuata solo a partire dal 2014, contemporaneamente ai limiti di spesa attribuiti all'agricoltura per gli anni 2014–2017.

Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

Nell'ambito delle deliberazioni parlamentari sulla Politica agricola 2011, il nostro Collegio è stato incaricato di esaminare l'attuale sistema dei pagamenti diretti e di sottoporre proposte di miglioramento nell'ambito di un rapporto da presentare entro il 2009. In adempimento alla mozione CET-S del 10 novembre 2006 (06.3635) abbiamo adottato, il 6 maggio 2009, il rapporto «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti»⁹, il quale prevede di orientare ancora meglio l'attuale sistema di pagamenti diretti agli obiettivi. La competente commissione del Consiglio degli Stati

⁸ Misure collaterali concernenti un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare, Rapporto del GL Misure collaterali all'attenzione del Dipartimento federale dell'economia, luglio 2009, Internet: www.blw.admin.ch/Temi> Politica agricola> Libero scambio Svizzera-UE.

⁹ Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, Rapporto in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635), scaricabile da www.blw.admin.ch> Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti.

(CET-S) ha discusso il rapporto e il 16 ottobre 2009 ha depositato una mozione (09.3973 «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano») incaricandoci di concretizzare il piano di pagamenti diretti proposto nel rapporto e di presentare, entro il 2011, un messaggio concernente la modifica del sistema di pagamenti diretti. La mozione è stata accolta a netta maggioranza da entrambe le Camere.

Rapporto concernente il Postulato Stadler

Nel nostro rapporto¹⁰ del 19 agosto 2009 in risposta al Postulato Stadler (08.3270 «Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse») abbiamo sostenuto che gli strumenti attualmente impiegati per garantire l'approvvigionamento della Svizzera sono sostanzialmente performanti. Essi vanno comunque ulteriormente sviluppati visto che in futuro è probabile che le situazioni di penuria di materie prime si verifichino tendenzialmente più spesso, in considerazione della crescita economica e demografica a livello mondiale. Vanno inoltre intrapresi ulteriori passi nel settore dell'impiego di risorse e materie prime all'interno del Paese, al fine di aumentare l'efficienza e la sostenibilità della produzione e del consumo. I punti d'approccio sul piano internazionale sono i dibattiti in seno all'OMC sui dazi d'esportazione e sugli aspetti della sostenibilità, nonché il rafforzamento della governance delle risorse e il proseguimento della politica esterna in campo energetico.

In base al rapporto sul postulato Stadler e a quello dell'Organo consultivo sui cambiamenti climatici¹¹, l'UFAG sta sviluppando, con la partecipazione dell'Amministrazione, della ricerca, della consulenza e delle organizzazioni interessate, una strategia climatica per l'agricoltura volta a ridurre l'intensità dei gas a effetto serra nella produzione agricola e a individuare apposite opzioni operative in risposta ai mutamenti delle condizioni climatiche in atto. Il tema del clima in relazione con l'agricoltura sarà affrontato anche nel prossimo messaggio sulla revisione della LAgr.

2.3 Considerazione della situazione economica e delle finanze della Confederazione

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

Situazione economica

In confronto a diversi altri Paesi, l'economia svizzera ha superato senza eccessivi danni la crisi finanziaria ed economica mondiale. Sulla scia di effetti che vanno progressivamente affievolendosi, nel 2010 la ripresa dell'economia mondiale do-

¹⁰ Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse («Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit»), Rapporto del Consiglio federale in adempimento al postulato Stadler del 29 maggio 2008 (08.3270), disponibile in lingua tedesca su: www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti

¹¹ Cambiamenti climatici e la Svizzera nel 2050. Effetti previsti sull'ambiente, la società e l'economia, marzo 2007 («Klimaänderung und die Schweiz 2050 – Erwartete Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft») rapporto dell'Organo consultivo sui cambiamenti climatici (OeCC)/ProClim – Forum per il clima e il cambiamento globale, 2007, disponibile in lingua tedesca.

vrebbe nuovamente subire un lieve freno temporaneo, determinato dai programmi congiunturali, per poi stabilizzarsi progressivamente nel 2011. Le aspettative di crescita in Svizzera permangono contenute soprattutto per il 2010, a causa di un'economia mondiale verosimilmente poco dinamica, di conseguenza si prospetta una ripresa congiunturale lenta. Il gruppo di esperti della Confederazione addetto alle previsioni congiunturali ipotizza una ripresa del PIL nella misura dell'1-2 per cento, una riduzione della disoccupazione lenta e progressiva e un rincaro che si manterrà debole intorno all'1 per cento.

Finanze federali in generale – Dalla stabilizzazione congiunturale al consolidamento delle finanze

Nel 2009 le finanze federali hanno fornito un importante contributo alla stabilizzazione della congiuntura in Svizzera. La loro buona salute all'inizio della crisi e l'effetto ritardato della recessione sulle entrate fanno in modo che i conti chiudano comunque con una notevole eccedenza (risultato ordinario dei finanziamenti pari a 2,7 miliardi di franchi). Anche il 2010 permane all'insegna della crisi economica. Pur presentando un deficit di oltre 2 miliardi di franchi, il preventivo adottato dalle vostre Camere lo scorso dicembre è ancora in linea con le direttive del freno all'indebitamento, il quale consente un corrispondente deficit congiunturale. Nell'ottica attuale si prevede tuttavia che dal 2011 la crisi sarà superata e che la necessità di una politica finanziaria espansiva venga a decadere. Occorre mantenere l'equilibrio strutturale delle finanze federali raggiunto durante la crisi. Secondo l'attuale piano finanziario, dal 2012 il bilancio della Confederazione presenta una necessità di correzione dell'ordine di miliardi rispetto alle direttive del freno all'indebitamento. Ciò si spiega, da un lato, con il citato differimento degli effetti della recessione su determinate entrate e, dall'altro, con le perdite strutturali di entrate provocate dalle diverse riforme fiscali. Per raggiungere un bilancio conforme al freno all'indebitamento, abbiamo deciso di attuare un programma di consolidamento (PCon) che dovrebbe comportare nel biennio 2012-2013 sgravi annui per circa 1,5 miliardi di franchi. Il nostro Collegio ha preso le decisioni materiali relative al PCon 12/13 il 23 giugno 2010 e adottato il messaggio corrispondente a inizio settembre dello stesso anno.

Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi necessitano del consenso della maggioranza di ciascuna Camera. Dal momento che gli importi proposti superano questi limiti, il freno alle spese si applica all'articolo 1 del decreto in esame.

Freno all'indebitamento

Il freno all'indebitamento (cfr. art. 126 Cost.) impone sostanzialmente alla Confederazione di equilibrare stabilmente entrate e uscite. Insieme al Parlamento siamo pertanto tenuti a decidere un preventivo annuale che rispetti questo mandato conforme alla Costituzione federale.

Conclusione

In considerazione di queste aspettative prudentemente ottimistiche per lo sviluppo della congiuntura, sarebbe opportuno evitare maggiori pressioni economiche sul settore agricolo rispetto agli anni scorsi. D'altra parte, la situazione tutt'ora critica delle finanze federali rende pressoché impensabile un aumento dei fondi della Confederazione in favore dell'agricoltura.

3 Struttura dei limiti di spesa per gli anni 2012 e 2013

3.1 Orientamento strategico

Come illustrato nel numero 1.2, per gli anni 2012 e 2013 è necessaria una soluzione transitoria sotto forma di limiti di spesa biennali. Per principio, gli attuali strumenti della politica agricola saranno mantenuti invariati fino al 2013 e non verranno proposte modifiche di legge per gli anni 2012 e 2013. Tale fase di consolidamento conferirà all'agricoltura il tempo necessario per adeguare le strutture, cosa che si rivela opportuna anche in considerazione della progressiva apertura del mercato (cfr. n. 2.1). Negli anni 2012 e 2013 è prevista, accanto a una leggera flessione dei prezzi alla produzione, un ulteriore aumento dei prezzi dei mezzi di produzione: i fondi destinati all'agricoltura dovranno quindi essere sostanzialmente mantenuti al livello odierno, come previsto nell'attuale piano finanziario.

3.2 Ammontare dei tre limiti di spesa

L'ammontare dei tre limiti di spesa per gli anni 2012 e 2013 è orientato al piano finanziario della Confederazione negli anni 2012–2014, benché nella parte numerica sia considerata l'attuazione del PCon 12/13. Lo stesso prevede che i crediti gestiti mediante i limiti di pagamento siano decurtati ogni anno rispettivamente di 117 e 129 milioni di franchi. Queste riduzioni includono nel 2012 e nel 2013 la correzione annuale del rincaro rispettivamente di 60 e 64 milioni di franchi e i mandati di risparmio di 57 (2012) e 65 milioni di franchi (2013).

Nel 2013 le spese ordinarie della Confederazione aumenteranno del 9 per cento rispetto al preventivo 2010. Applicando i tre limiti di spesa proposti, gli importi delle spese per gli anni 2012 e 2013 saranno rispettivamente di 3 367 e 3 361 milioni di franchi. Rispetto al preventivo 2010, nell'anno 2013 vi sarà pertanto una leggera riduzione del 2 per cento circa.

Il preventivo 2010 funge da base di riferimento poiché l'attuazione della Politica agricola 2011 è stata prevalentemente realizzata nel 2009 e, nello stesso anno, a determinati pagamenti posticipati è conseguito un aumento unico. Il preventivo 2010 riflette il livello delle spese agricole dopo questa tappa di riforma. Dalla tabella 6 emergono le variazioni dell'impiego di fondi nei tre limiti di spesa.

Panoramica dei limiti di spesa per gli anni 2012 e 2013

(in milioni di fr.)	<i>Preventivo 2010</i>	Piano finanziario 2012	Piano finanziario 2013	Variazione nel 2013 rispetto al 2010	Totale 2012– 2013
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	194	176	175	–9,8 %	351
Produzione e smercio	422	385	378	–10,6 %	763
Pagamenti diretti	2813	2806	2808	–0,2 %	5614
Totale	3429	3367	3361	–2,0 %	6728

Qui di seguito sono descritte le modalità di ripartizione dei mezzi finanziari all'interno dei tre limiti di spesa, nonché gli sviluppi delle spese e le modifiche pianificate. La ripartizione dei fondi finanziari nel quadro dei limiti di spesa ha comunque un carattere puramente indicativo: le rispettive quote annuali e gli importi che figurano alle diverse voci di preventivo non vanno in alcun caso intesi come definitivi. Tale ripartizione ha luogo nel quadro dell'elaborazione annuale del preventivo, nel corso della quale il Parlamento approva il preventivo presentato.

3.3 Miglioramento delle basi e misure sociali

Mediante il limite di spesa per il miglioramento delle basi e le misure sociali vengono finanziati crediti d'investimento, contributi per miglioramenti strutturali, misure sociali collaterali nonché la promozione della coltivazione e dell'allevamento. Per il biennio 2012–2013 sono previsti in questi settori importi annui della stessa entità.

Le misure sociali collaterali si compongono degli aiuti per la conduzione aziendale e di quelli per la riqualificazione. In quanto strumenti di aiuto accompagnano la riconversione delle strutture agricole. Negli anni passati i mezzi finanziari disponibili in ambedue le rubriche non sono stati esauriti. Questo mancato impiego si riconduce al livello dei tassi d'interesse molto basso, alle nuove modalità di finanziamento dei Cantoni, intervenute con la riforma della perequazione finanziaria (NPC) e alla situazione dei redditi, leggermente migliorata nell'ultimo biennio. In considerazione della stabilità delle condizioni quadro della politica agricola, le esigenze finanziarie non aumenteranno in modo significativo, ragion per cui tali fondi sono stati ridotti nel quadro del PCon 12/13 a un quarto dell'importo precedentemente attribuito.

Al fine di sostenere un adeguamento necessario delle strutture anche nella prospettiva di ulteriori aperture del mercato, i mezzi finanziari per i crediti d'investimento e i contributi per miglioramenti strutturali devono proseguire al livello attuale. Nell'ambito dei crediti d'investimento e dei contributi per miglioramenti strutturali nell'agricoltura, le richieste budgetarie dei Cantoni superano al momento i mezzi finanziari a disposizione della Confederazione.

Sotto la voce «coltivazione e allevamento», la Confederazione promuove misure zootecniche e l'attuazione del Piano d'azione nazionale «Risorse fitogenetiche», ma non stanziava contributi a favore della coltivazione vegetale. La promozione dell'allevamento di animali è una misura compatibile con le disposizioni dell'OMC per il

miglioramento delle basi di produzione ed è retta dall'articolo 141 LAgr. Tale misura permette un allevamento indigeno di animali da reddito di qualità e adatto alle condizioni naturali del nostro Paese. I fondi della Confederazione nel settore dell'allevamento sono versati a organizzazioni di allevamento riconosciute. In tal modo gli allevatori possono beneficiare di riduzioni dei prezzi delle prestazioni delle associazioni di allevatori quali la tenuta del libro genealogico e gli esami funzionali. I contributi in favore dell'allevamento e della conservazione delle risorse fitogenetiche e zoogenetiche vanno ridotte a partire dal 2012 di 4 milioni di franchi (ossia del 10%) nel quadro del PCon 12/13. La riduzione dei contributi d'incentivazione avrà l'effetto di aumentare il prezzo pagato dagli allevatori per le prestazioni di servizio delle organizzazioni di allevamento riconosciute. I fondi ancora disponibili in futuro serviranno in primo luogo a cofinanziare la tenuta dei libri genealogici nell'ambito di allevamenti bovini, di bestiame piccolo e di cavalli delle Franches-Montagnes. Nel settore delle risorse fitogenetiche e zoogenetiche vanno definite le priorità per la realizzazione di progetti per la preservazione delle razze svizzere e per garantire la continuità delle collezioni esistenti.

Diversamente che in passato, in tali limiti di spesa andranno assunte anche le spese di consulenza agricola. Mediante queste spese la Confederazione sostiene in primo luogo le centrali di consulenza, le quali offrono ai servizi di consulenza cantonali prestazioni in diversi ambiti: sviluppo di metodi, corsi, informazione e documentazione, nonché rete di relazioni tra specialisti al fine di migliorare lo scambio di conoscenze tra ricerca e prassi. Ricevono aiuti finanziari in misura più limitata anche altre organizzazioni che offrono, in settori chiaramente circoscritti, prestazioni di consulenza a livello nazionale non coperti, o solo in misura limitata, dai Cantoni come l'apicoltura, l'allevamento di volatili e l'economia alpestre. Tali contributi forniscono un apporto essenziale alla promozione dell'innovazione e servono a fronteggiare i processi di adeguamento nell'agricoltura. Nel quadro del PCon 12/13 abbiamo deciso una riduzione del 30 per cento, la cui attuazione necessita di un adeguamento degli accordi di prestazioni interessati, segnatamente con la Centrale di consulenza agricola AGRIDEA.

Tabella 7

Limite di spesa per il miglioramento delle basi e misure sociali

(in milioni di fr.)	<i>Preventivo 2010</i>	Piano finanziario 2012	Piano finanziario 2013	Totale 2012-2013
Misure sociali collaterali	12	3	3	6
Contributi per miglioramenti strutturali	85	83	83	166
Crediti d'investimento	47	47	47	94
Coltivazione delle piante e allevamento del bestiame	38	34	34	68
Consulenza	12	9	8	17
Totale	194	176	175	351

3.4

Produzione e smercio

Mediante il limite di spesa per la produzione e lo smercio vengono finanziati la promozione dello smercio, gli strumenti classici di sostegno del mercato come i supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati e i contributi di coltivazione in campicoltura.

I fondi per la promozione dello smercio vanno mantenuti al livello attuale. Le attività sostenute influiscono durevolmente sul posizionamento dei prodotti elvetici sui mercati nazionale e d'esportazione. In futuro tali fondi andranno maggiormente impiegati a sostegno di iniziative d'esportazione e per misure di marketing destinate a migliorare la competitività della produzione indigena rispetto ai prodotti importati. Siffatti aiuti sono conferiti dalla Confederazione a titolo sussidiario e presuppongono un impegno finanziario corrispondente da parte delle aziende e delle rispettive organizzazioni. Questo tipo di strumenti ha raccolto ampio consenso nel quadro dei dibattiti sulla Politica agricola 2011 e del gruppo di lavoro sulle misure collaterali ed è conforme alle disposizioni commerciali internazionali.

Da quando è stato soppresso il contingentamento lattiero di diritto pubblico, la Confederazione sostiene il prezzo del latte principalmente attraverso due misure: da un lato, l'introduzione di un aggravio doganale dei latticini freschi importati, con conseguente possibilità di rincaro del latte di latteria; dall'altro, il versamento di un supplemento per il latte trasformato in formaggio, in seguito alla completa liberalizzazione del commercio di formaggio con l'UE, intervenuta dal 1° giugno 2007. In tal modo può essere ottenuto un prezzo comparabile per questo tipo di latte. Nel quadro della Politica agricola 2011 il Parlamento ha deciso di ridurre il finanziamento del supplemento per la caseificazione in maniera più limitata rispetto alle nostre previsioni. In seguito all'abbandono del contingentamento lattiero è stata estesa la produzione di latte. Al fine di diminuire l'incitamento alla produzione derivante dal supplemento per il latte trasformato in formaggio vanno ridotti, nel quadro del PCon 12/13, i fondi di finanziamento accordati al riguardo. Rispetto al 2010, la riduzione dei fondi di finanziamento del supplemento per il latte trasformato in formaggio, pari rispettivamente a 30 milioni di franchi nel 2012 e a 37 milioni di franchi nel 2013, necessita di una riduzione dell'aliquota di 3 o 4 centesimi per chilogrammo di latte. In considerazione dell'aumento della quantità di latte trasformato in formaggio, il supplemento accordato andrà verosimilmente ridotto da 15 a 12 centesimi già a partire dall'autunno 2010. Nell'ottica attuale e a seconda di come evolveranno i quantitativi di latte prodotto, è probabile che vi sarà un'ulteriore riduzione di tale supplemento nel 2012.

Analogamente a quanto avvenuto per il settore lattiero, le variazioni delle superfici di coltivazione possono comportare una nuova ripartizione dei fondi tra le colture campicole. I contributi in favore della produzione vegetale risultano ridotti di 2 milioni di franchi rispetto al preventivo 2010, essendo i contributi di riconversione per la frutticoltura e la viticoltura di durata limitata a fine 2011 (art. 58 cpv. 2 LAgr) e venendo perciò a cadere tali spese a partire dal 2012.

La Confederazione partecipa al finanziamento di misure stagionali di sgravio del mercato al fine di sostenere il prezzo della carne e delle uova. Parimenti contribuisce alla valorizzazione della lana di pecora indigena. Gli aiuti interni per il bestiame da macello e la carne diminuiranno di due milioni di franchi nel 2012 e di tre milioni di franchi a partire dal 2013. Questa flessione ridurrà le possibilità di compensare gli effetti dei picchi di offerta di carne legati alle fluttuazioni naturali (carne di vitello in

primavera, discesa dall'alpeggio nel tardo autunno). Gli aiuti finanziari in favore della produzione nazionale di uova e i contributi destinati alla valorizzazione della lana di pecora indigena saranno interamente soppressi rispettivamente a partire dal 2012 e dal 2013. Con l'abbandono di tali misure di sostegno non sarà più possibile ammortizzare gli effetti delle offerte stagionali eccedenti di uova svizzere dopo Pasqua sui prezzi alla produzione interni né sostenere la lavorazione della lana di pecora nel Paese con sussidi statali. La soppressione di questi interventi della Confederazione si giustifica nell'ottica di un'agricoltura maggiormente orientata al mercato. Un adeguamento dei corrispondenti articoli della legge sull'agricoltura (art. 50, 51^{bis}, 52 LAgr) non è per ora necessario essendo il nostro Collegio competente a versare i relativi contributi secondo il suo libero apprezzamento (formulazione potestativa). Lo stralcio dell'articolo sarà da noi proposto nell'ambito della prossima tappa concernente l'evoluzione della politica agricola (2014–2017).

A lungo termine, i sussidi all'esportazione per i prodotti trasformati (legge sul cioccolato) che non rientrano nel limite di spesa dovranno essere soppressi o drasticamente ridotti in funzione dell'evoluzione degli accordi internazionali, in particolare dell'ALSA/ASP e dell'accordo nel quadro dell'OMC.

Tabella 8

Limite di spesa per la produzione e lo smercio

(in milioni di fr.)	<i>Preventivo 2010</i>	Piano finanziario 2012	Piano finanziario 2013	Totale 2012–2013
Promozione dello smercio	56	56	56	112
Economia lattiera	274	243	237	480
Economia zootecnica	14	9	8	17
Produzione vegetale	79	77	77	154
Totale	423	385	378	763

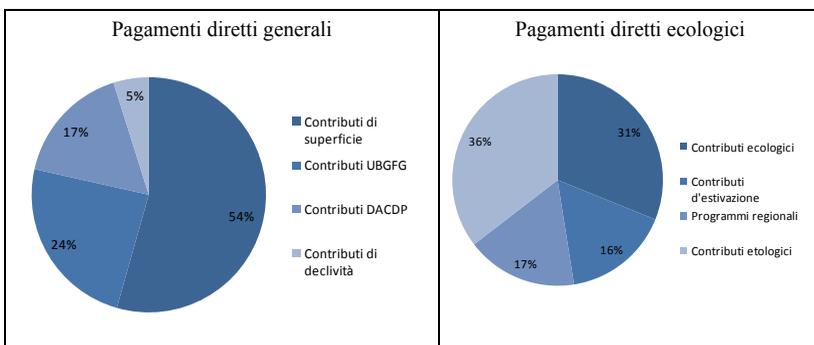
3.5 Pagamenti diretti

Nel limite di spesa per i pagamenti diretti rientrano le misure nell'ambito dei pagamenti diretti generali ed ecologici, nonché i programmi per l'impiego sostenibile delle risorse. Negli anni 2012 e 2013 sarà mantenuto in linea di principio l'attuale sistema dei pagamenti diretti¹². Gli adeguamenti sulla scorta del nostro rapporto del 6 maggio 2009 concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti e del corrispondente messaggio saranno dibattuti dal Parlamento unitamente ai limiti di spesa 2014–2017.

Il 78 per cento dei fondi previsti sarà erogato sotto forma di pagamenti diretti generali e il restante 22 per cento sotto forma di pagamenti diretti ecologici. Oltre il 60 per cento dei pagamenti diretti generali va a beneficio delle regioni collinare e di montagna, mentre un quarto è previsto per la produzione in condizioni difficili. La ripartizione dei pagamenti diretti all'interno delle voci tra le diverse misure è riportata nel grafico 5.

¹² Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, Rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635), disponibile su www.blw.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti

Ripartizione dei pagamenti diretti tra le misure



I contributi annui relativi ai limiti di spesa per i pagamenti diretti subiranno in complesso una leggera flessione rispetto al preventivo 2010. I contributi di superficie e i contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (contributi UBGFG) saranno ridotti annualmente di 35 milioni di franchi dato che, in base a talune stime, sono prospettabili una diminuzione del numero di animali che consumano foraggio grezzo e un'ulteriore leggera riduzione della superficie agricola utile. Al fine di migliorare la situazione economica dell'agricoltura nelle regioni collinari e di montagna, il nostro Collegio ha deciso questa primavera di prorogare fino al 2013 la garanzia dei diritti acquisiti per i contributi inerenti alla detenzione di bestiame in condizioni di produzione difficili (contributi DACD) e di aumentare le aliquote dei pagamenti diretti per le condizioni di produzione difficili. I fondi previsti al riguardo aumenteranno quindi leggermente. Riguardo ai programmi ecologici ed etologici sono probabili sviluppi nell'ambito delle partecipazioni, i quali comporteranno un fabbisogno supplementare di circa 25 milioni di franchi rispetto al 2010. Una parte essenziale di tali fondi sarà attribuita a progetti per l'utilizzazione sostenibile delle risorse secondo gli articoli 77a e 77b LAgr. Molti di questi progetti sono al momento in fase di elaborazione e saranno realizzati negli anni 2012 e 2013.

Limite di spesa per i pagamenti diretti

(in milioni di franchi)	<i>Preventivo 2010</i>	Piano finanziario 2012	Piano finanziario 2013	Totale 2012-2013
Contributi di superficie e contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo	1747	1713	1712	3425
Contributi per la detenzione in condizioni difficili di produzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo e contributi di declività	466	469	469	938
Contributi ecologici, contributi etologici, contributi di estivazione nonché programmi e misure regionali	600	624	627	1 251
Totale	2813	2806	2808	5614

4 Procedura preliminare**4.1 Cantoni**

Il 21 gennaio 2010 l'UFAG ha presentato e posto in discussione i principi del presente messaggio in occasione del seminario della Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura (LDK). La LDK ha constatato che il livello dei limiti di spesa permarrà immutato e ha sottolineato che il rincaro atteso non è stato preso in considerazione.

4.2 Commissione consultiva per l'agricoltura

La Commissione consultiva per l'agricoltura (CCA) ha discusso il 25 marzo 2010 il progetto di messaggio e preso posizione in merito. Si rallegra che le misure di politica agricola saranno consolidate e che i fondi della Confederazione per l'agricoltura saranno mantenuti al livello attuale. Sottolinea inoltre che le modifiche legislative non andrebbero escluse a priori, in modo tale da permettere possibili adeguamenti a nuovi sviluppi. Gli obiettivi ambientali per l'agricoltura¹³, che l'UFAM e l'UFAG hanno desunto dalle basi legali esistenti, vanno adeguatamente considerate nell'assegnazione dei fondi.

La CCA ritiene inoltre che i fondi per il «miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» vadano perlomeno mantenuti e le misure connesse proseguite senza modifiche. Occorre aumentare i contributi di sostegno alla strategia di qualità, ma non a scapito delle altre misure di sostegno al mercato. L'equilibrio tra i pagamenti diretti generali e i contributi ecologici deve essere mantenuto e va nel contempo

¹³ Ufficio federale dell'ambiente (AFAM), UFAG (2008): Umweltziele Landwirtschaft, hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, Umwelt-Wissen Nr. 0820, Berna, disponibile in tedesco e francese.

garantita la possibilità di finanziare l'aumento della partecipazione ai programmi ecologici ed etologici.

4.3 Conferenza conoscitiva

La consultazione delle cerchie interessate si è svolta il 20 gennaio 2010 in forma di conferenza conoscitiva seguita da pareri scritti. Sono stati raccolti complessivamente 34 pareri.

I punti essenziali del progetto hanno raccolto ampio sostegno fra i partecipanti alla conferenza conoscitiva. In generale è stata valutata positivamente l'armonizzazione tra il programma di legislatura e i decreti finanziari più importanti.

La maggioranza delle organizzazioni di produttori propone un adeguamento al rincaro dei mezzi messi a disposizione. L'Unione svizzera dei contadini, AGORA (Association des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture) e l'Associazione svizzera frutta propongono di riconsiderare la durata dei limiti di spesa prorogandoli di due anni a causa delle incertezze connesse ai negoziati con l'UE (ALSA/ASP) e con l'OMC. L'Associazione professionale svizzera della carne (Schweizerische Fleisch-Fachverband) si impegna da parte sua affinché non siano escluse eventuali modifiche legislative durante tale periodo. La maggioranza ritiene che i mezzi messi a disposizione del settore agricolo non dovrebbero essere interessati dal programma di consolidamento delle finanze della Confederazione. Soltanto economiesuisse chiede una riduzione annua dei limiti di spesa del 2-3 per cento. Infine il Gruppo svizzero per le regioni di montagna e l'Associazione svizzera per la difesa dei piccoli e medi contadini sottolineano le condizioni precarie delle aziende agricole nelle zone di montagna e ritengono opportuno il riesame delle misure vigenti o, all'occorrenza, l'adeguamento dei tassi dei contributi.

La maggioranza dei partecipanti alla conferenza conoscitiva non rimette in discussione la ripartizione dei fondi fra i tre limiti di spesa. In merito ai singoli limiti di spesa sono stati emessi i seguenti pareri:

- riguardo al limite di spesa «miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» la Federazione delle cooperative Migros e Suisseporcs ritengono che i fondi per i crediti d'investimento e per i miglioramenti delle strutture debbano essere mantenuti al livello attuale;
- per quanto concerne il limite di spesa attribuito alla voce «produzione e smercio» le organizzazioni di produttori auspicano un aumento dei fondi. Per Swisscofel è opportuno aumentare i contributi di superficie per le colture di cereali e le colture speciali con un uso intensivo di manodopera. L'Associazione svizzera per un settore agroalimentare forte (Association suisse pour un secteur agroalimentaire fort, ASSAF) e le organizzazioni lattiere ritengono che la riduzione da 15 a 13 centesimi per il supplemento di latte trasformato in formaggio non dovrebbe essere automatica e definitiva bensì entrare in vigore unicamente se imposta da ragioni imperative. Agora, ASSAF e Fromarte suggeriscono inoltre d'introdurre una differenziazione in merito all'attribuzione del contributo per il latte trasformato: occorrerebbe ridurlo o addirittura sopprimerlo per i formaggi prodotti industrialmente con cosiddetto latte «supplementare» o per i formaggi prodotti esclusivamente per il mercato svizzero, segnatamente per quelli alleggeriti. La maggioranza

delle parti coinvolte ritiene che occorrerebbe precisare i fondi attribuiti alla strategia di qualità, i quali non dovrebbero in alcun caso concorrenziare quelli attribuiti alle misure di promozione delle vendite e di sostegno del mercato;

- le modalità di attribuzione del limite di spesa a favore dei pagamenti diretti dovrebbero essere parimenti precisate. La ripartizione tra pagamenti diretti generali (78%) e pagamenti diretti ecologici (22%) proposta durante la conferenza conoscitiva è ampiamente sostenuta. Le cerchie ambientali auspicano tuttavia una maggiore attribuzione di fondi ai contributi ecologici, segnatamente per la realizzazione di obiettivi agroambientali, mentre i produttori desiderano un aumento dei fondi destinati ai pagamenti diretti generali.

La maggioranza delle organizzazioni dei produttori desidera essere consultata in futuro qualora fosse lanciato un eventuale nuovo pacchetto di misure nel quadro del programma congiunturale.

4.4 Procedura di consultazione relativa al programma di consolidamento 2011–2013

Il 14 aprile 2010 il nostro Collegio ha avviato la procedura di consultazione relativa al Programma di consolidamento 2011–2013 (PCon 11/13). Nel maggio 2010 sono state svolte consultazioni in forma di conferenze con i partiti politici, con le associazioni mantello delle Città, dei Comuni e dell'economia e con i Cantoni.

I direttori cantonali dell'agricoltura e la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) hanno chiaramente rifiutato una riduzione dei fondi per la promozione dello smercio nel quadro del limite di spesa «Produzione e smercio»; essi ritengono che, in vista dell'apertura dei mercati, tale riduzione sarebbe «totalmente inadeguata dal profilo strategico». Anche l'Unione svizzera dei contadini è contraria a questi tagli poiché sarebbero «in piena contraddizione» con la strategia di qualità della Confederazione. La CdC esige inoltre che si rinunci alle riduzioni finanziarie inerenti ai compiti congiunti definiti nell'ambito della nuova impostazione della perequazione finanziaria. In particolare, essa è contraria alle riduzioni proposte nell'ambito dell'allevamento e della coltivazione nonché della consulenza agricola.

4.5 Considerazione dei risultati delle consultazioni

Dato il sostanziale consenso raccolto nell'ambito delle consultazioni, a prescindere dal PCon 11/13 i principi concernenti i limiti di spesa non hanno subito modifiche. I settori seguenti sono stati oggetto di modifiche redazionali nella documentazione dell'indagine conoscitiva:

- indicazioni dettagliate inerenti alla ripartizione pianificata dei mezzi finanziari all'interno dei tre limiti di spesa proposti;
- presentazione e motivazione più approfondita del confronto dei redditi a livello di singole aziende, nonché ulteriori affermazioni in merito alle ripercussioni sociali ed ecologiche;

- a causa della vasta opposizione suscitata durante la consultazione relativa al PCon 11/13, la riduzione dei contributi alla promozione dello smercio non dovrà essere attuata. Affinché sia tenuto conto almeno parzialmente delle obiezioni mosse dalla CdC alla riduzione dei compiti congiunti, i contributi in favore della coltivazione e dell'allevamento saranno ridotti più moderatamente;

In seguito alla consultazione relativa al PCon 11/13 abbiamo deciso di sottoporre al Parlamento le necessarie misure di consolidamento per il 2011, nel quadro del preventivo 2011. Il messaggio e il disegno di legge riguardanti il programma di consolidamento faranno riferimento agli anni 2012 e 2013.

5 Ripercussioni

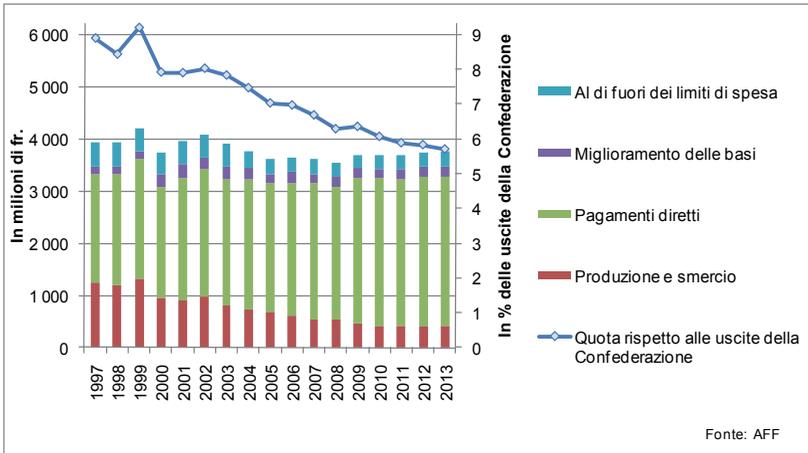
I limiti di spesa proposti in ambito agricolo attualizzano la fase della riforma realizzata con la Politica agricola 2011. I contributi della Confederazione vanno mantenuti al loro livello attuale e non si prevedono adeguamenti legislativi. Le ripercussioni descritte in dettaglio nel messaggio concernente la Politica agricola 2011 sono pertanto valide anche per gli anni 2012 e 2013. Per tali motivi si rinuncia a svolgere una valutazione approfondita dell'impatto normativo e della sostenibilità e ci si limita a individuare le ripercussioni dirette sulle spese della Confederazione e sul settore dell'agricoltura.

5.1 Spese della Confederazione

Nei limiti di spesa proposti per gli anni 2012 e 2013, i limiti superiori delle spese della Confederazione nel settore agricolo sono essenzialmente mantenuti al livello della Politica agricola 2011 e armonizzati con la pianificazione finanziaria della Confederazione (incl. PCon 12/13).

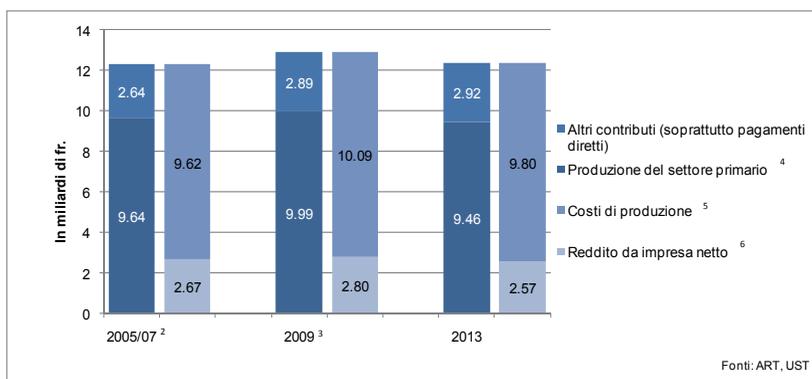
Siccome le spese globali della Confederazione continueranno ad aumentare, la relativa quota delle spese agricole, che permarranno ampiamente stabili, sarà ridotta al 5,7 per cento entro il 2013 (grafico 6).

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



5.2 Settore agricolo

Per poter valutare le ripercussioni sull'agricoltura, la stazione di ricerche Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) ha elaborato dei calcoli utilizzando il modello di offerta dinamico SILAS. I pronostici si basano sulle medie degli anni 2005–2007. È stato così simulato il conto economico dell'agricoltura nel 2013. Oltre ai mezzi finanziari previsti per l'agricoltura, i pronostici tengono conto in particolare della probabile evoluzione dei prezzi e dei costi sui mercati fino al 2013. Non sono invece considerate le eventuali conseguenze di un accordo OMC, di un ALSA/ASP o di altri accordi di libero scambio.

Previsioni concernenti il conto economico dell'agricoltura (CEA)¹

¹ Agricoltura senza orticoltura

² Risultati del CEA definitivi (2005 e 2006) e parzialmente definitivi (2007)

³ Stima del CEA

⁴ Valore di produzione ai prezzi di base, ossia inclusivi di sussidi ai prodotti ed esclusivi di imposte sui prodotti

⁵ Consumi intermedi, ammortamenti, imposte sulla produzione, costo della manodopera, canoni d'affitto e interessi

⁶ Denominato utile netto dell'impresa nella letteratura e nella metodologia Eurostat

Secondo le previsioni, il valore della produzione si ridurrà da 9,6 miliardi di franchi in media negli anni 2005/07 a quasi 9,3 miliardi di franchi nel 2013. Una parte di questa riduzione sarà compensata da un aumento dei pagamenti diretti. Tale aumento a partire dal 2009 è principalmente riconducibile alla redistribuzione dei fondi di sostegno al mercato in pagamenti diretti accordati nel quadro della Politica agricola 2011. Complessivamente ne risulta una diminuzione del reddito aziendale netto a 2 570 milioni di franchi entro il 2013. Rispetto al 2009 si calcola quindi una riduzione annua del 2,1 per cento.

Affinché i redditi non diminuiscano per le singole aziende e il guadagno lavorativo della manodopera familiare possa mantenersi al passo con il rincaro, è necessario che il settore agroalimentare si sviluppi ulteriormente e sfrutti i potenziali esistenti per migliorare la sua concorrenzialità. I proposti limiti di spesa permetteranno uno sviluppo socialmente compatibile poiché le cessazioni d'esercizio avranno prevalentemente luogo con il cambio generazionale.

Come esposto nel bilancio intermedio (cfr. n. 1.5), nel settore ecologico hanno potuto essere compiuti costanti progressi. In base ai modelli di calcolo SILAS è prevedibile un'ulteriore estensione delle superfici di compensazione ecologica. Gli strumenti impiegati nella politica agricola hanno potuto ridurre le lacune emerse rispetto agli obiettivi prefissati anche in altri settori ambientali, segnatamente con i progetti miranti all'utilizzazione sostenibile delle risorse.

I limiti di spesa proposti permettono così di migliorare ulteriormente gli obiettivi del messaggio concernente la Politica agricola 2011. Nuovi obiettivi progressivi dovranno essere definiti nella prossima tappa della riforma dal 2014.

6 Programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008 concernente il programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) e nel decreto federale del 18 settembre 2008 concernente il programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469) quale parte delle linee direttive «Evoluzione della politica agricola a partire dal 2012». Nell'intento di rafforzare la concorrenza sul mercato interno e di migliorare le condizioni quadro, l'evoluzione della Politica agricola a partire dal 2012 figura in quanto misura nel programma di legislatura 2007–2011. Dato che la prossima tappa importante della riforma andrà realizzata in concomitanza con i rispettivi limiti di spesa agricoli per gli anni 2014–2017, occorre determinare i mezzi finanziari per l'agricoltura secondo l'articolo 6 LAgr per gli anni 2012 e 2013 (cfr. n. 3.1).

7 Rapporto con il diritto internazionale

I mezzi finanziari proposti per l'agricoltura non pongono alcun problema sul piano dell'economia estera. Il presente messaggio non contiene proposte di adeguamento del diritto agricolo svizzero. Di conseguenza permane immutato anche il rapporto con il diritto europeo.

L'accordo dell'OMC sull'agricoltura del 15 aprile 1994 (RS 0.632.20) definisce e delimita tra l'altro gli aiuti nel Paese e i sussidi all'esportazione. Le spese proposte rientrano nei limiti imposti alla Svizzera per questo tipo di misure.

8 Costituzionalità

Conformemente all'articolo 104 capoverso 4 Cost., la Confederazione impiega mezzi a destinazione vincolata del settore agricolo e risorse generali della Confederazione per finanziare le differenti misure di politica agricola. Questa disposizione è attuata dall'articolo 6 LAgr, secondo cui i mezzi destinati ai principali settori di compiti sono autorizzati per quattro anni al massimo mediante decreto federale semplice. Il decreto in esame tiene conto del freno all'indebitamento secondo l'articolo 126 Cost. e non sottostà a referendum.