



Berna, 22 giugno 2022

---

## **Futuro orientamento della politica agricola**

Rapporto del Consiglio federale  
in adempimento dei postulati 20.3931 della  
CET-S del 20 agosto 2020 e 21.3015 della  
CET-N del 2 febbraio 2021

---

## Indice

<b>Riassunto .....</b>	<b>3</b>
<b>1     Introduzione .....</b>	<b>10</b>
<b>2     Parte A - Risposta agli aspetti da esaminare.....</b>	<b>14</b>
2.1     Autoapprovvigionamento.....	14
2.2     Politica coordinata .....	20
2.3     Chiusura dei cicli delle sostanze nutritive.....	25
2.4     Riduzione della complessità .....	28
2.5     Prospettive economiche .....	31
2.6     Riduzione delle distorsioni della concorrenza .....	35
2.7     Vendita diretta e canali di distribuzione corti .....	38
2.8     Riduzione dello spreco alimentare .....	39
<b>3     Parte B - Strategia a lungo termine per la filiera agroalimentare .....</b>	<b>41</b>
3.1     Analisi della situazione .....	41
3.1.1     Agricoltura .....	41
3.1.2     Fornitura, trasformazione, commercializzazione e commercio .....	44
3.1.3     Domanda e abitudini di consumo .....	44
3.1.4     Innovazione e tecnologia.....	46
3.2     Condizioni quadro future .....	46
3.3     Proiezione per la filiera agroalimentare svizzera 2050 .....	49
3.3.1     Contesto e premesse .....	49
3.3.2     Proiezione 2050.....	53
3.3.3     Sinergie e conflitti d'obiettivo .....	56
3.4     Necessità d'intervento .....	57
3.5     Strategia a lungo termine per la filiera agroalimentare .....	59
3.5.1     Orientamenti strategici .....	59
3.5.2     Campi d'intervento .....	63
3.5.3     Ruolo della Confederazione .....	66
3.6     Attuazione.....	68
3.6.1     Iniziativa parlamentare 19.475 .....	68
3.6.2     Politica agricola 2022+ .....	69
3.6.3     Futura politica per una filiera agroalimentare sostenibile.....	70
<b>4     Conclusioni e ulteriore procedura.....</b>	<b>74</b>
4.1     Conclusioni .....	74
4.2     Ulteriore procedura.....	75
<b>Elenchi.....</b>	<b>77</b>
Riquadri .....	77
Figure .....	77
Tabelle .....	77
Abbreviazioni.....	78

## Riassunto

*Nella sessione invernale 2020, rispettivamente in quella primaverile 2021, il Parlamento ha deciso di sospendere il dibattito sull'evoluzione della Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+) in attesa che il Consiglio federale presenti un rapporto in adempimento dei postulati 20.3931 e 21.3015 sul futuro orientamento della politica agricola. Il documento deve esaminare gli aspetti sollevati nei postulati che riguardano non soltanto l'agricoltura, bensì l'intero sistema alimentare (parte A del rapporto) e creare prospettive a lungo termine per l'agricoltura. L'orientamento strategico della politica agricola di domani consentirà, alle condizioni quadro future, di adempiere meglio di oggi gli obiettivi costituzionali secondo gli articoli 104 e 104a della Costituzione federale (Cost.). Al Consiglio federale viene chiesto di presentare una strategia globale che vada oltre l'orizzonte temporale della PA22+ (parte B del rapporto).*

### **Parte A - Risposta agli aspetti da esaminare**

#### Autoapprovvigionamento

*Con l'attuale portafoglio di produzione la Svizzera raggiunge un grado di autoapprovvigionamento (GAA) lordo in derrate alimentari del 57 per cento e un GAA netto di circa il 50 per cento. L'agricoltura elvetica contribuisce pertanto in maniera sostanziale all'approvvigionamento alimentare della popolazione. A fronte della crescita demografica, il GAA può essere mantenuto soltanto preservando la quantità e la qualità dei suoli agricoli, implementando il progresso tecnico, utilizzando le superfici permanentemente inerbite per la produzione di latte e carne con un'intensità di gestione adeguata alle condizioni locali e coltivando sui terreni coltivati più colture destinate al consumo umano diretto. Nello sviluppare ulteriormente le condizioni quadro politiche non ci si deve concentrare soltanto sul GAA, bensì occorre considerare tutti gli aspetti della sicurezza alimentare secondo l'articolo 104a Cost..*

#### Politica coordinata per una produzione sostenibile e un'alimentazione sana

*In Svizzera le derrate alimentari sono sicure e i consumatori hanno a disposizione una vasta gamma di prodotti. Tuttavia, la dieta della popolazione non è equilibrata e l'apporto calorico medio è troppo elevato. Rispetto alle raccomandazioni nutrizionali si consumano troppo pochi latticini, legumi, frutta e verdura, mentre il consumo di carne, dolci e cibi salati è eccessivo. Seguendo un'alimentazione sana in linea con la piramide alimentare svizzera (PAL) si potrebbe dimezzare l'impatto ambientale legato al consumo. La Strategia nutrizionale svizzera 2017-2024, focalizzandosi su un'alimentazione sana, promuove la produzione sostenibile, poiché tra dieta sana e produzione sostenibile esistono sinergie significative. L'attuale politica agricola influenza soprattutto la produzione agricola e la conseguente offerta di materie prime e derrate alimentari. Vi sono però anche misure di politica agricola, come la protezione doganale, le norme in materia di etichettatura o la promozione dello smercio, che hanno un impatto sul consumo. Gli effetti della protezione doganale sulla sostenibilità della produzione o sulla salute dei consumatori possono essere sia positivi sia negativi.*

#### Chiusura dei cicli delle sostanze nutritive

*In futuro è indispensabile ottimizzare ulteriormente i flussi di sostanze nutritive onde conseguire il maggior beneficio possibile per la società con il minor impatto sull'ambiente. La sfida più grande riguarda l'azoto le cui perdite nell'ambiente a livello di produzione agricola ammontano a circa 100 000 tonnellate. Per conseguire gli Obiettivi ambientali per l'agricoltura (OAA) e garantire la sostenibilità a lungo termine degli ecosistemi, le perdite di azoto rilevanti per l'ambiente (ammoniacale, nitrati, protossido di azoto) vanno ridotte di almeno 30 000 tonnellate. A livello di consumo e di gestione dei rifiuti si registrano ulteriori perdite di azoto nell'ambiente che ammontano a più di 40 000 tonnellate. Anche in questo caso l'obiettivo è abbatterle.*

#### Riduzione della complessità

*Una serie di fattori ha portato, negli ultimi decenni, a un aumento della complessità degli strumenti della politica agricola e dell'onere amministrativo per le aziende agricole e gli organi esecutivi (Cantoni, organizzazioni di controllo, Confederazione). Nonostante numerose semplificazioni puntuali sca-*

turite da vari pacchetti di ordinanze, finora non si è giunti a una semplificazione significativa del sistema globale né a un'inversione di tendenza. Per colmare le lacune relative agli obiettivi sono stati progressivamente introdotti nuovi programmi e contributi, segnatamente nel settore dei pagamenti diretti, senza che sia stato possibile abolire, in parallelo, le misure meno efficaci e meno efficienti. La digitalizzazione e un maggiore impegno per l'ambiente da parte delle categorie offrono però un potenziale di semplificazione delle misure di politica agricola e della loro esecuzione.

### Prospettive economiche

Nel complesso, la situazione economica dell'agricoltura si è sviluppata in modo positivo. La produttività del lavoro è cresciuta di circa un terzo negli ultimi 20 anni. La quota di aziende che raggiungono il salario comparabile sta aumentando in tutte le regioni. Tuttavia, il reddito del lavoro della manodopera familiare si situa tuttora al di sotto del salario comparabile e il carico di lavoro in agricoltura è alto. Nel suo insieme, l'industria alimentare svizzera può essere definita in salute, anche se l'elevato livello dei prezzi delle materie prime dovuto alla politica agricola rappresenta una sfida soprattutto per i comparti orientati all'export e per il secondo livello di trasformazione. Nel complesso, si tratta di potenziare ulteriormente la competitività dell'intero settore. Le condizioni quadro dovranno consentire agli attori di puntare in modo ancora più coerente su un posizionamento qualitativo condiviso, di anticipare i cambiamenti dei modelli di consumo e di sfruttare il potenziale di riduzione dei costi.

### Distorsioni della concorrenza

Sebbene non esista un confronto esauriente tra i requisiti di produzione svizzeri e quelli vigenti nei singoli Paesi d'origine delle importazioni della Svizzera, si può affermare che le norme elvetiche sul benessere degli animali in molti ambiti sono tra le più severe al mondo. Nel settore ambientale, i requisiti svizzeri non sono generalmente più elevati di quelli di altri importanti Paesi d'origine dei prodotti importati. Il fatto che i requisiti applicati all'interno del Paese sono differenti da quelli esteri non è tuttavia da considerare come una distorsione della concorrenza; essi rispecchiano puramente le condizioni di produzione legate al luogo, alla stregua di altre peculiarità nazionali o geografiche oppure del livello salariale generale. I risultati dell'analisi indicano che la politica agricola tiene indirettamente conto degli oneri più elevati determinati dai diversi requisiti di produzione. Nel caso di ulteriori adeguamenti sostanziali della protezione doganale potrebbe crearsi uno squilibrio tra vantaggi e svantaggi concorrenziali. Per questo motivo il Consiglio federale s'impegna a livello internazionale per un commercio agricolo sostenibile e per la promozione dell'importazione di beni prodotti in modo sostenibile.

### Vendita diretta e canali di distribuzione corti

La vendita diretta e i canali di distribuzione corti sono tendenze attuali di consumo. Anche se la rispettiva cifra d'affari generata dall'agricoltura, stimata al 5 per cento, è ancora relativamente bassa, la commercializzazione diretta è importante in quanto rinsalda il legame tra consumatori e produttori promuovendo la comprensione e la fiducia reciproche. La Confederazione dispone già di vari strumenti per sostenere la vendita diretta e la commercializzazione dei prodotti sul piano regionale ed esistono le basi legali per sviluppare ulteriormente questo sostegno.

### Riduzione dello spreco alimentare

Il consumo alimentare in Svizzera genera circa 2,8 milioni di tonnellate di perdite alimentari evitabili all'anno in tutte le fasi della catena alimentare, sia in Svizzera che all'estero. Il 25 per cento dell'impatto ambientale correlato all'alimentazione in Svizzera è riconducibile alle perdite alimentari evitabili. Circa la metà di queste ha luogo nelle economie domestiche e nel settore della ristorazione. Tagliare lo spreco alimentare è fondamentale per ridurre l'impronta ecologica legata al cibo e quindi contribuire anche al raggiungimento degli OAA. Nell'ambito della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030 (SSS 2030), il Consiglio federale ha definito l'obiettivo di dimezzare entro il 2030 lo spreco alimentare evitabile lungo tutta la catena del valore. Nel quadro del piano d'azione contro lo spreco alimentare, il Consiglio federale ha tracciato la linea da seguire per raggiungere questo obiettivo.

## **Parte B - Strategia a lungo termine per la filiera agroalimentare**

### Analisi della situazione

*La filiera agroalimentare si sta sostanzialmente muovendo nella giusta direzione. Negli ultimi 20 anni, la produzione indigena di derrate alimentari ha registrato un lieve incremento e il GAA è rimasto stabile nonostante la crescita demografica. A causa dell'espansione degli insediamenti, la superficie agricola utile è calata leggermente. A fronte di una superficie coltiva pro capite comparativamente esigua, in Svizzera viene comunque utilizzato meno del 40 per cento della superficie coltiva per il consumo umano diretto. Sebbene l'effettivo di animali nel complesso sia rimasto pressoché stabile, negli ultimi 20 anni le importazioni di alimenti per animali sono quasi raddoppiate. Il valore aggiunto del settore è rimasto invariato mentre è cresciuto il reddito medio a livello di singola azienda. Nonostante il progressivo mutamento strutturale, l'agricoltura svizzera mantiene una connotazione familiare e strutture variate. Sul piano ecologico sono stati fatti passi avanti, benché gli OAA non siano ancora stati raggiunti in molti ambiti e quindi la sopportabilità degli ecosistemi venga in alcuni casi superata.*

*Un lavoratore su dieci è attivo nella filiera alimentare. Nonostante la persistente elevata protezione doganale, la filiera alimentare svizzera è tuttora strettamente legata al mercato internazionale e il commercio agricolo negli ultimi due decenni si è notevolmente intensificato. I mercati agricoli, sia nel livello a monte che in quello a valle, sono caratterizzati da notevoli concentrazioni e asimmetrie del mercato. Sempre più addetti alla trasformazione e al commercio al dettaglio si prefiggono obiettivi ambientali ambiziosi, in particolare per quanto riguarda le emissioni di gas serra (emissioni di GES).*

*Nel settore alimentare la Svizzera ha compiuto notevoli progressi. Le derrate alimentari sono molto sicure e si conservano più a lungo rispetto al passato. Inoltre, in generale i consumatori hanno a disposizione una gamma di prodotti assai vasta. Parallelamente, tuttavia, l'alimentazione della popolazione svizzera non è equilibrata e l'impronta ecologica a essa correlata è grande. Infatti le emissioni di GES dovute al consumo alimentare equivalgono al 20 per cento circa delle emissioni totali delle economie domestiche, due terzi delle quali generate all'estero.*

### Condizioni quadro future

*A livello globale, così come in Svizzera, la crescita demografica ed economica non si arresta. Parallelamente aumenta anche la domanda di derrate alimentari. Si presume che fino al 2030 l'offerta del mercato mondiale riuscirà, nel complesso, a restare al passo con la domanda e che i prezzi reali saranno addirittura leggermente inferiori rispetto a oggi. Tuttavia, come dimostrano la pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina, crisi e conflitti nonché eventi meteorologici estremi possono comportare in qualsiasi momento notevoli deviazioni da questa tendenza più a lungo termine, non solo sui mercati dei prodotti agricoli, ma anche su quelli dei consumi intermedi, come combustibili e carburanti fossili o concimi minerali. Le crescenti tensioni geopolitiche, la conseguente tendenza a formare blocchi regionali e un crescente protezionismo potrebbero indebolire la resilienza delle catene del valore globali. Le risorse naturali necessarie per la produzione alimentare sono già molto sollecitate e la pressione crescerà a causa delle esigenze di utilizzazione sempre maggiori e dei cambiamenti climatici, in particolare nei settori suolo, acqua e biodiversità. Più pesanti saranno i cambiamenti climatici, più si intensificheranno i fenomeni meteorologici estremi. Questo non avrà soltanto un impatto sulla produzione indigena a livello locale, bensì anche sull'approvvigionamento in derrate alimentari e mezzi di produzione importati. Il progresso tecnologico consentirà di migliorare l'efficienza a tutti i livelli della catena del valore e di offrire nuovi prodotti (p.es. carne coltivata). La misura in cui le tecnologie e i nuovi prodotti si imporranno dipenderà della loro redditività, dalle condizioni quadro legali e dall'accettazione da parte della società e dei consumatori.*

### Proiezione per la filiera agroalimentare svizzera 2050

*La Proiezione 2050 delinea l'evoluzione della filiera agroalimentare nell'orizzonte temporale 2050, dando così seguito alla richiesta del Parlamento secondo cui dal rapporto in adempimento dei postulati devono emergere le prospettive a lungo termine per il settore. La Proiezione 2050 stabilisce obiettivi ambiziosi per lo sviluppo della filiera agroalimentare e crea una prospettiva positiva per i suoi attori. L'orizzonte temporale fissato al 2050 copre una generazione. Di seguito sono riportati gli elementi salienti della Proiezione 2050.*

- La produzione indigena si orienta verso la domanda e, con un portafoglio di produzione diversificato, contribuisce ad almeno la metà dell'approvvigionamento netto.
- L'agricoltura è caratterizzata da un elevato valore aggiunto per unità di manodopera. La produttività del lavoro aumenta del 50 per cento rispetto al 2020.
- Le emissioni di GES generate dalla produzione si mantengono di almeno il 40 per cento al di sotto del livello del 1990 e quelle riconducibili al consumo pro capite segnano una diminuzione di almeno due terzi rispetto al 2020.
- I flussi delle sostanze nutritive sono ampiamente ottimizzati. Le perdite nell'aria e nell'acqua non superano la sopportabilità ecologica.
- Le perdite alimentari, dalla produzione al consumo finale, vengono ridotte di tre quarti rispetto al 2020.
- La popolazione si nutre in modo sano, equilibrato e sostenibile, prendendo come riferimento le raccomandazioni della PAL.
- La filiera agroalimentare è aperta alle nuove tecnologie ed è leader a livello internazionale nell'impiego di tecnologie rispettose dell'ambiente e delle risorse.





La Proiezione 2050 delinea una visione globale del sistema alimentare, concretizza il contratto sociale di cui agli articoli 104 e 104a Cost. e coinvolge i vari attori del sistema alimentare, dai produttori ai consumatori.

#### Necessità d'intervento

Sulla scorta dell'analisi della situazione, delle condizioni quadro future e della Proiezione 2050, viene stimata la futura necessità d'intervento. In molti ambiti, in particolare per quanto concerne gli obiettivi economici ed ecologici per l'agricoltura nonché il consumo, la differenza tra la situazione attuale e il target secondo la Proiezione 2050 è considerevole. Le condizioni quadro, destinate inevitabilmente a cambiare in futuro, avranno un impatto negativo sulle basi di produzione disponibili per l'agricoltura, come suolo e biodiversità, a causa della crescita demografica ed economica. Anche i cambiamenti climatici e la maggiore domanda di derrate alimentari incideranno sul contributo della produzione indigena all'approvvigionamento. Nel complesso, la necessità d'intervento per trasformare il sistema alimentare nell'orizzonte temporale 2050 è notevole, soprattutto negli ambiti approvvigionamento interno, ambiente, valore aggiunto agricolo e consumo.

#### Strategia a lungo termine 2050

Sulla base degli obiettivi costituzionali e di quelli stabiliti nella Proiezione 2050, per l'orizzonte temporale 2050 il Consiglio federale persegue la **visione «Sicurezza alimentare attraverso la sostenibilità dalla produzione al consumo»**. Per conseguire la visione e gli obiettivi definiti nella Proiezione 2050 alle condizioni quadro future, è necessario sviluppare ulteriormente la filiera agroalimentare svizzera, basandosi sui quattro orientamenti strategici seguenti.

Garantire un approvvigionamento alimentare resiliente	Promuovere una produzione rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali	Generare più valore aggiunto sostenibile	Favorire un consumo sostenibile e sano
 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservare le basi di produzione</li> <li>• Anticipare gli effetti dei cambiamenti climatici</li> <li>• Garantire stabilità nelle catene di fornitura</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzare la protezione del clima e le energie rinnovabili</li> <li>• Ridurre le perdite di sostanze nutritive e i rischi associati ai PF</li> <li>• Promuovere la biodiversità</li> <li>• Migliorare il benessere e la salute degli animali</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliorare la competitività</li> <li>• Anticipare i cambiamenti a livello di domanda</li> <li>• Mirare a una distribuzione equa del valore aggiunto</li> <li>• Ridurre la complessità della politica agricola</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservare le basi di produzione</li> <li>• Anticipare gli effetti dei cambiamenti climatici</li> <li>• Garantire stabilità nelle catene di fornitura</li> </ul>

Questi orientamenti strategici indicano dove, in futuro, sarà necessario intervenire maggiormente per raggiungere gli obiettivi a lungo termine. Sulla base di ciò, il Consiglio federale propone i seguenti campi d'intervento che indicano come si dovrà effettivamente procedere.

- **Rafforzare lo spirito innovativo e il know how**

Alla luce di eventuali futuri accordi commerciali, dei cambiamenti climatici e delle nuove abitudini di consumo, è essenziale rafforzare lo spirito innovativo del settore. In questo modo le prospettive economiche delle aziende agricole e dei livelli a monte e a valle saranno migliori e di conseguenza la loro competitività aumenterà. Un presupposto importante è un contesto propizio all'innovazione nonché al potenziamento del know how degli attori lungo l'intera catena del valore.

- **Migliorare l'efficienza delle risorse e l'adeguamento alle condizioni locali**

Migliorare l'efficienza delle risorse lungo l'intera catena del valore fino alla gestione dei rifiuti può contribuire in misura considerevole al raggiungimento degli obiettivi nel settore ambientale. Occorre altresì orientare maggiormente la produzione alle condizioni locali. I cambiamenti a livello di produzione devono avvenire contemporaneamente all'adeguamento dei modelli alimentari, in modo che nessun effetto negativo sia trasferito all'estero e le basi di produzione siano garantite a lungo termine sia all'interno del Paese sia nei Paesi d'origine delle importazioni della Svizzera.

- **Accrescere la trasparenza e la verità dei costi**

Una trasparenza limitata del mercato e la carente inclusione delle esternalità nei prezzi al consumo impediscono attualmente di adottare un comportamento in materia di acquisti sostenibile nonché rispettoso della salute e del benessere degli animali. Di conseguenza, è importante fornire informazioni adeguate ai consumatori e mettere a punto dei meccanismi che permettano loro di tenere maggiormente conto dei costi esterni nelle loro decisioni di acquisto. Ciò significa migliorare la trasparenza nella ripartizione del valore aggiunto tra i vari livelli della catena del valore, ridurre i falsi incentivi correlati agli attuali strumenti e adottare misure tese a internalizzare i costi esterni.

- **Semplificare gli strumenti**

È necessario semplificare il più possibile gli strumenti di politica agricola e i rispettivi processi e procedure per garantire efficacia ed efficienza. Ciò consente di ridurre l'onere amministrativo a tutti i livelli, di accrescere la produttività del settore agricolo svizzero e di rendere la politica agricola più comprensibile per gli attori coinvolti. La digitalizzazione offre opportunità lungo l'intera catena del valore di supportare le imprese nei loro compiti amministrativi e di rendere

*l'esecuzione degli strumenti di politica agricola più semplice sia per i gestori sia per gli organi esecutivi. Un potenziale di semplificazione delle misure scaturisce anche da un maggior impegno e da una maggiore responsabilità individuale da parte delle categorie per raggiungere gli obiettivi ambientali (p.es. quelli legati al clima).*

*La strategia tracciata definisce il quadro sia per l'operato futuro delle categorie sia per l'evoluzione della politica agricola.*

### Attuazione

*L'attuazione a livello di politica agricola della strategia è prevista in tre fasi.*

- a) Iniziativa parlamentare (lv.Pa.) 19.475: lo schema di riduzione e i provvedimenti varati dal Parlamento e dal Consiglio federale al fine di ridurre i rischi associati all'uso di prodotti fitosanitari (PF) e le perdite di sostanze nutritive supportano in particolare l'orientamento strategico «Promuovere una produzione alimentare rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali». A complemento delle misure di politica agricola, le categorie si impegnano individualmente ad adottare provvedimenti per ridurre i rischi e le perdite di sostanze nutritive, facendo periodicamente rapporto alla Confederazione. Infine, con l'obbligo di comunicare introdotto per concimi, foraggi concentrati e PF, si accresce la trasparenza nell'uso di materie ausiliarie rilevanti dal profilo ambientale.
- b) Politica agricola 2022+: a prescindere dalla messa in atto delle misure dell'lv.Pa. 19.475, la PA22+ comprende una serie di importanti misure volte a sostenere in particolare gli orientamenti strategici «Generare più valore aggiunto sostenibile» e «Promuovere una produzione alimentare rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali». Il Consiglio federale raccomanda sostanzialmente al Parlamento di attuare la PA22+, tuttavia procedendo, per il momento, soltanto alle modifiche relative alle misure salienti nel settore dei pagamenti diretti e rinunciando all'adeguamento della legge sulla protezione delle acque. Raccomanda inoltre di scorporare dalla PA22+ le modifiche concernenti il diritto fondiario rurale. In tal modo gli elementi dell'lv.Pa. 19.475 principalmente orientati verso obiettivi ecologici vengono completati con misure efficaci in ambito economico e sociale (p.es. riduzione temporanea dei premi delle assicurazioni per il raccolto, maggiore copertura tramite le assicurazioni sociali, digitalizzazione o promozione dello scambio di conoscenze).
- c) Futura politica per una filiera agroalimentare sostenibile: per raggiungere gli obiettivi entro il 2050 ci si deve impegnare ulteriormente a prescindere dall'lv.Pa. 19.475 e dalla PA22+. Le prime due fasi non contemplano praticamente alcuna misura a sostegno dell'orientamento strategico «Favorire un consumo sostenibile e sano» e del campo d'intervento «Accrescere la trasparenza e la verità dei costi». Per armonizzare meglio le decisioni del Parlamento in materia di strumenti e le relative risorse finanziarie, è opportuno collegare la prossima riforma della politica agricola con i limiti di spesa agricoli. Bisognerà dunque attendere il limite di spesa 2030-2033. Questo intervallo di tempo rappresenta un'opportunità per promuovere ulteriormente la responsabilità individuale delle categorie. Nel quadro dell'elaborazione del progetto da porre in consultazione (periodo 2025/2026), il Consiglio federale trarrà un bilancio intermedio sul grado di raggiungimento degli obiettivi da parte del settore e in funzione del risultato ottenuto proporrà delle misure al Parlamento, dando la priorità a interventi a incidenza medio-bassa. In questa terza fase si possono attuare anche altre misure della nuova Strategia sul clima per l'agricoltura e l'alimentazione 2050. A seconda dell'esito del bilancio intermedio 2025/2026 il Consiglio federale potrà attivarsi a livello d'ordinanza già prima del 2030.

### **Conclusioni e ulteriore procedura**

*Negli ultimi anni la filiera agroalimentare si è mossa sostanzialmente nella giusta direzione. Tuttavia, nell'orizzonte temporale 2050 sarà confrontata a sfide impegnative, le quali sono comunque gestibili e*



*andranno affrontate gradualmente. Le prime due fasi di attuazione, ovvero Iv.Pa. 19.475 e PA22+, costituiscono una buona base per il futuro sviluppo della politica agricola, laddove i seguenti aspetti rivestono un'importanza fondamentale.*

- *Occorre focalizzarsi sull'intero sistema alimentare. Da un lato si deve incrementare il contributo della politica agricola a un'alimentazione sana e sostenibile, dall'altro va migliorata la coerenza con la strategia nutrizionale e gli altri ambiti politici rilevanti. Al tempo stesso la filiera agroalimentare dev'essere in grado di continuare a contribuire allo sviluppo degli spazi rurali e delle regioni di montagna.*
- *Gli strumenti di politica agricola devono essere semplificati. Si deve inoltre puntare maggiormente sulla responsabilità individuale delle categorie e sull'orientamento verso gli obiettivi.*
- *Le relazioni commerciali contribuiscono a uno sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare. Nell'orizzonte temporale 2050 è possibile concludere altri accordi multilaterali o bilaterali che creeranno nuovi sbocchi di mercato per prodotti svizzeri di alta qualità ottenuti nel rispetto dell'ambiente e degli animali, facendo della Svizzera una piazza economica attrattiva. Nel quadro di futuri accordi bilaterali occorre sancire disposizioni sulla sostenibilità e vagliare la possibilità di vincolare eventuali concessioni doganali a standard di sostenibilità per i prodotti particolarmente problematici sotto questo profilo. È altresì necessario rendere la protezione doganale più semplice ed efficiente.*

*In vista dell'evoluzione della politica agricola, il Consiglio federale propone che:*

- *il Parlamento avvii il dibattito sulla PA22+ e decida se sopassedere, per il momento, all'attuazione di determinate proposte di modifica;*
- *il Consiglio federale elabori un progetto adeguato di conseguenza, qualora il Parlamento decidesse di scorporare dalla PA22+ le modifiche concernenti il diritto fondiario rurale;*
- *quanto scaturito dal presente rapporto venga concretizzato in una prossima tappa di riforma della politica agricola.*

# 1 Introduzione

## *Situazione iniziale*

Il 12 febbraio 2020 il Consiglio federale ha licenziato il Messaggio sulla PA22+, il cui obiettivo è migliorare le condizioni quadro di politica agricola nei settori Mercato, Azienda e Ambiente in modo che la filiera agroalimentare possa incrementare il valore aggiunto sul mercato, accrescere l'efficienza aziendale e ridurre ulteriormente l'impatto ambientale nonché il consumo di risorse non rinnovabili. Nella sessione invernale 2020 e in quella primaverile 2021, il Parlamento ha deciso di sospendere il dibattito sulla PA22+ in attesa che il Consiglio federale presenti un rapporto in adempimento dei postulati 20.3931 e 21.3015 sul futuro orientamento della politica agricola.

## **Postulato 20.3931 «Futuro orientamento della politica agricola»**

### *Testo del postulato*

Al più tardi entro il 2022, il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto sul futuro orientamento della politica agricola. Al riguardo occorre esaminare approfonditamente in particolare i seguenti aspetti:

- provvedimenti atti a mantenere il GAA;
- ampliamento della politica agricola verso una politica coordinata in materia di alimentazione sana e produzione sostenibile di derrate alimentari;
- chiusura dei cicli di tutte le sostanze nutritive sull'insieme della catena di creazione di valore aggiunto, consumo compreso;
- riduzione della complessità e focalizzazione su strumenti di politica agricola particolarmente efficaci; riduzione dell'onere amministrativo per l'agricoltura e riduzione della burocrazia a livello federale e cantonale;
- condizioni quadro per una libertà imprenditoriale più ampia possibile e prospettive economiche per la filiera agroalimentare;
- riduzione delle distorsioni della concorrenza fra produzione indigena e importazioni dovute a prescrizioni legali diverse per quanto concerne la produzione, tenuto conto degli impegni internazionali.

### *Motivazione*

L'obiettivo dei lavori dovrebbe essere quello di creare prospettive a lungo termine per l'agricoltura in modo che alle condizioni quadro future possa adempiere meglio di oggi gli obiettivi costituzionali (104 e 104a Cost.). Il rapporto dovrebbe consentire una valutazione sul futuro orientamento della politica agricola e sui possibili adattamenti, che potrebbero essere attuati nell'ambito di una tappa di riforma della politica agricola.

I cicli delle sostanze nutritive dovrebbero essere considerati nella loro globalità e non soltanto limitatamente alla fattoria.

Le derrate alimentari sono importanti per la salute e per la sicurezza alimentare della Svizzera. In linea di massima le derrate alimentari che possono essere prodotte in Svizzera in modo sostenibile e nel rispetto di elevati standard per il benessere degli animali e per le quali esiste una domanda, devono essere prodotte nel nostro Paese. Non ha senso importare in Svizzera derrate alimentari la cui produzione all'estero e il successivo trasporto generano un'impronta ecologica maggiore rispetto a quella che genererebbero nel nostro Paese.

### **Postulato 21.3015 «Futuro orientamento della politica agricola. Complemento al mandato del Consiglio federale»**

#### *Testo del postulato*

Il Consiglio federale è incaricato di integrare nel suo rapporto sul futuro orientamento della politica agricola redatto in adempimento del postulato 20.3931 i seguenti aspetti supplementari:

- promozione e sostegno della vendita diretta e dei canali di distribuzione corti;
- misure contro lo spreco alimentare, ad esempio azioni contro l'eccessiva standardizzazione di frutta e verdura o altre misure che potrebbero essere integrate nella legge.

#### *Motivazione*

La vendita diretta e i canali di distribuzione corti fanno parte di una tendenza di consumo in sviluppo. Benché rispetto alla vendita al dettaglio e alla ristorazione costituiscano per ora una fonte di reddito marginale, queste attività permettono di evidenziare il valore aggiunto che ci si attende dall'agricoltura svizzera e che viene spesso citato dalla politica agricola. Vendita diretta e canali di distribuzione corti rafforzano il legame tra consumatori e produttori, aumentano la responsabilità dei produttori e la consapevolezza del consumatore sul valore della produzione di generi alimentari.

Secondo l'articolo 104a lettera e Cost., al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, la Confederazione crea presupposti per un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse. Dato che lo spreco alimentare rappresenta un terzo delle derrate alimentari prodotte, l'impatto energetico, finanziario e ambientale causato dal solo spreco alimentare è di un terzo più grande del necessario.

Nella sessione primaverile 2021, nel quadro dell'Iv.Pa. 19.475 il Parlamento ha approvato delle modifiche legislative tese a ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi e le perdite di sostanze nutritive, attuando già a livello di legge alcuni elementi della PA22+, temporaneamente sospesa, concernenti la protezione dei vegetali e le sostanze nutritive (p.es. schema di riduzione dei rischi dei PF, schema di riduzione delle perdite di sostanze nutritive, obbligo di comunicare relativo ai PF e alle forniture di sostanze nutritive) e creando al contempo un quadro normativo entro il quale il settore può attuare autonomamente le proprie misure. Siccome tali modifiche dovevano essere concretizzate a livello di ordinanza, vista la modifica della legge sull'agricoltura, il 13 aprile 2022 il Consiglio federale ha varato un primo pacchetto di ordinanze. La maggior parte delle modifiche entrerà in vigore il 1° gennaio 2023.

#### *Oggetto e struttura del rapporto*

I postulati 20.3931 e 21.3015 chiedono un rapporto del Consiglio federale sul futuro orientamento della politica agricola che crei prospettive a lungo termine per la filiera agroalimentare svizzera. L'orientamento strategico della politica agricola di domani consentirà, alle condizioni quadro future, di adempiere meglio di oggi gli obiettivi costituzionali secondo gli articoli 104 e 104a Cost.. Al Consiglio federale viene quindi chiesto di presentare una strategia globale a lungo termine che vada oltre l'orizzonte temporale della PA22+. L'analisi richiesta nei postulati tange vari aspetti della politica agricola e alimentare. Non riguarda solo l'agricoltura come singolo anello della catena del valore, ma l'intero sistema alimentare (cfr. riquadro 1). In particolare, il mandato assegnato al Consiglio federale di vagliare l'ampliamento della politica agricola verso una politica coordinata in materia di alimentazione sana e produzione sostenibile di derrate alimentari richiede un approccio sistemico che tenga conto di tutti gli attori della filiera agroalimentare. Questa include non solo l'agricoltura, bensì anche le forniture, la trasformazione, il commercio e il consumo. L'attenzione è rivolta allo sviluppo coerente di tutte le politiche che contribuiscono a un sistema alimentare sostenibile.

## Riquadro 1: Definizione di sistema alimentare

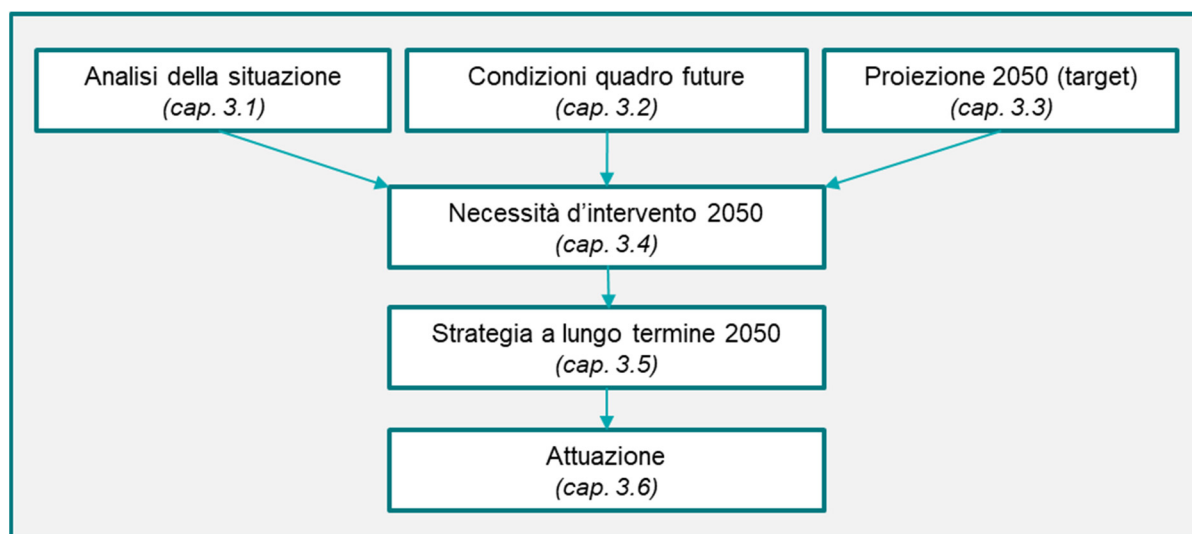
Un sistema alimentare comprende tutti gli elementi (ambiente, uomo, input, processi, infrastrutture, istituzioni, ecc.) e le attività correlati alla produzione, alla trasformazione, alla distribuzione, alla preparazione e al consumo di derrate alimentari nonché i risultati di queste attività, compresi gli impatti socio-economici e ambientali<sup>1</sup>. Un sistema alimentare sostenibile garantisce la sicurezza alimentare e cibo per tutti in modo da non compromettere le basi economiche, sociali ed ecologiche per la sicurezza alimentare e la nutrizione delle generazioni future<sup>2</sup>.

Il presente rapporto è suddiviso in due parti.

Nella parte A (cap. 2) sono trattati nel dettaglio gli otto aspetti da esaminare secondo i due postulati. Per ciascun tema vengono riassunti i fatti e le basi scientifiche che consentono di valutare la situazione attuale. In conclusione viene fornita una sintesi dei risultati più importanti. Vista l'eterogeneità degli argomenti da esaminare, i capitoli hanno una struttura e una portata diverse. Gli aspetti presi in esame sono trattati nello stesso ordine in cui sono elencati nei due postulati.

Nella parte B (cap. 3) viene adempiuto il mandato di base dei due postulati di presentare una strategia globale per il futuro orientamento della filiera agroalimentare (cfr. fig. 1). Sulla scorta di un'analisi della situazione (cap. 3.1) che illustra l'evoluzione del settore negli ultimi anni, di una valutazione dello sviluppo delle condizioni quadro future (cap. 3.2) e della Proiezione per la filiera agroalimentare nell'orizzonte temporale 2050 (cap. 3.3), si desume la necessità d'intervento (cap. 3.4). La strategia a lungo termine per la filiera agroalimentare (cap. 3.5) mostra dove e come si dovrà intervenire in futuro e indica a grandi linee le modalità di attuazione (cap. 3.6).

Figura 1 - Assetto della strategia (parte B del rapporto)



Nel capitolo 4 si traggono le conclusioni di quanto esposto nelle parti A e B. Infine, seguono le raccomandazioni del Consiglio federale al Parlamento su come procedere verso l'attuazione della strategia a lungo termine per la filiera agroalimentare in vista del dibattito parlamentare sulla PA22+.

#### *Gruppo d'accompagnamento esterno all'Amministrazione*

Visto il grande interesse dell'opinione pubblica per il futuro orientamento della politica agricola, diversi attori della filiera agroalimentare svizzera sono stati coinvolti fin dalle primissime fasi del processo nel quadro di un gruppo d'accompagnamento. I membri di questo gruppo hanno esposto il proprio punto

<sup>1</sup> HLPE (2014) Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on Food Security, Roma. SFSP (2020) Towards a Common Understanding of Sustainable Food Systems. Key approaches, concepts and terms

<sup>2</sup> HLPE (2014) Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on Food Security, Roma

di vista e le questioni tecniche rilevanti in occasione di tre workshop, esprimendo il loro parere e avanzando proposte su diversi argomenti.

In seno al gruppo d'accompagnamento erano rappresentate le organizzazioni seguenti:

- Alleanza agraria, Eva Wyss
- Agroscope, Robert Baur
- Alleanza alimentazione e salute, Gabi Fontana / Annette Matzke
- Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), Mirjam Bütler
- Bio Suisse, Martin Bosshard
- Economiesuisse, Roger Wehrli
- Federazione Romanda dei consumatori (FRC), Laurianne Altwegg
- Federazione delle Industrie Alimentari Svizzere (FIAL), Lorenz Hirt
- Istituto di ricerca per l'agricoltura biologica (FiBL), Christian Schader
- IP-Suisse, Fritz Rothen e Lukas Barth
- Giovani agricoltori (JULA), Ursin Gustin e Leana Waber
- Conferenza dei direttori dell'agricoltura (CDA), Stefan Müller
- Federazione delle cooperative Migros (MGB), Jürg Maurer
- Primavera, Urs Reinhard
- Unione svizzera dei contadini (USC), Martin Rufer / Francis Egger
- Protezione svizzera degli animali (PSA), Stefan Flückiger
- Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB), Andrea Koch
- Unione svizzera delle donne contadine e rurali (USDRC), Jeanette Zürcher-Egloff
- Alleanza ambiente, Marcel Liner
- Associazione svizzera per un settore agroalimentare forte (ASSAF), David Rüetschi

#### *Commissione consultiva per l'agricoltura*

La Commissione consultiva per l'agricoltura (CCA) ai sensi dell'articolo 186 della legge sull'agricoltura (LAgr) consiglia il Consiglio federale nell'applicazione e nell'ulteriore sviluppo della legge sull'agricoltura. In diverse sedute si è occupata delle proposte sul futuro orientamento della politica agricola formulando un parere all'attenzione del Consiglio federale. In linea di massima la CCA sostiene il rapporto e ritiene che la Prospettiva 2050 in esso delineata rappresenti una buona base di discussione per l'ulteriore processo politico.

## 2 Parte A - Risposta agli aspetti da esaminare

### 2.1 Autoapprovvigionamento

*Conformemente al postulato 20.3931, occorre esaminare approfonditamente i provvedimenti atti a mantenere il GAA.*

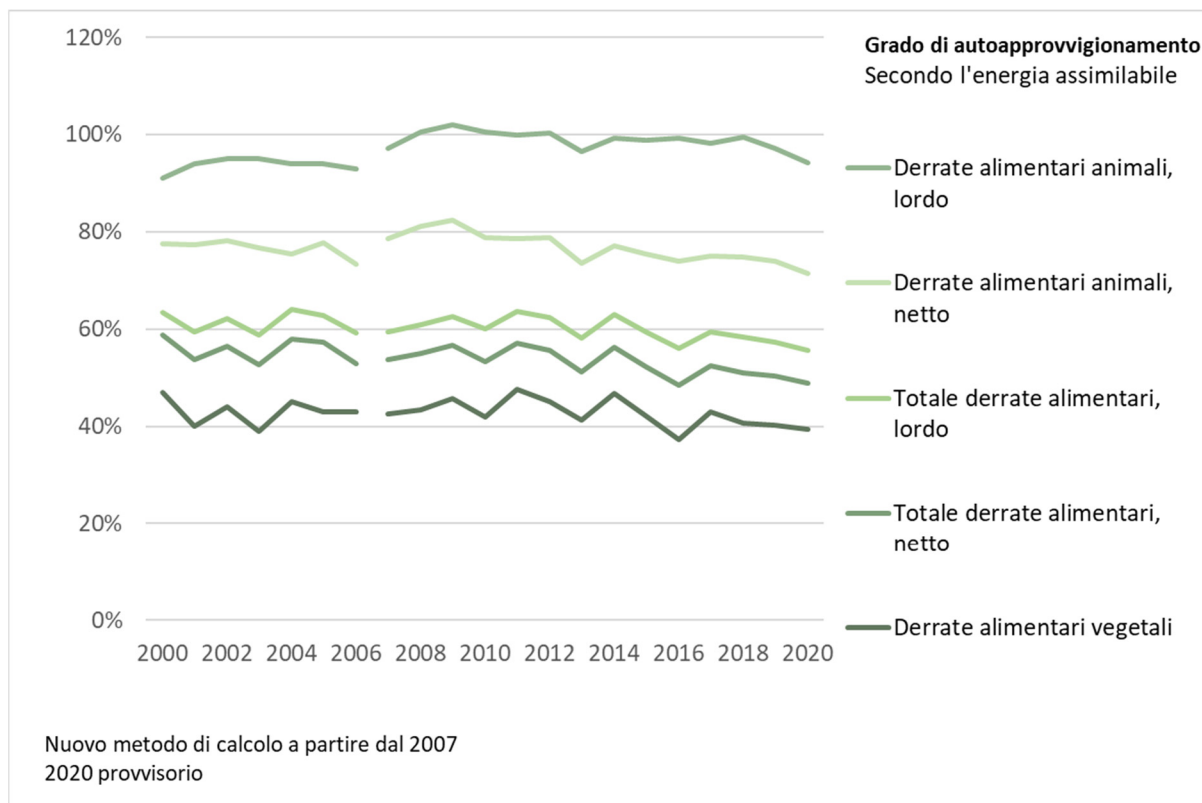
*Motivazione: le derrate alimentari sono importanti per la salute e per la sicurezza alimentare della Svizzera. In linea di massima le derrate alimentari che possono essere prodotte in Svizzera in modo sostenibile e nel rispetto di elevati standard per il benessere degli animali e per le quali esiste una domanda, devono essere prodotte nel nostro Paese.*

#### *GAA come unità di misura*

Il GAA misura l'energia assimilabile contenuta nei singoli alimenti di produzione indigena rispetto al consumo all'interno del Paese. In questo modo si può calcolare un bilancio totale dell'autoapprovvigionamento alimentare in Svizzera. Si distingue tra GAA lordo e GAA netto. Nel GAA lordo il numeratore è la produzione animale indigena totale, mentre nel GAA netto dalla produzione animale indigena si detrae la quota di produzione ottenuta con alimenti importati per animali. Di conseguenza, il GAA netto è inferiore a quello lordo. Negli anni 2018-2020, il GAA lordo è ammontato in media al 57 per cento, quello netto al 50 per cento. Nello stesso periodo, per gli alimenti di origine animale si è registrato un GAA lordo pari, in media, al 96 per cento e un GAA netto del 73 per cento. Per gli alimenti di origine vegetale, il GAA ha segnato il 40 per cento (cfr. fig. 2). La popolazione residente permanente è cresciuta di circa un quinto negli ultimi 20 anni<sup>3</sup>. Questo incremento demografico ha comportato un aumento costante del consumo alimentare totale. Il calo del GAA in questo periodo è riconducibile al fatto che la popolazione è cresciuta più velocemente rispetto alla produzione alimentare. Le variazioni annuali del GAA sono attribuibili sostanzialmente alle fluttuazioni della produzione vegetale causate da avversità atmosferiche.

<sup>3</sup> UST (2021) Bilancio della popolazione residente permanente, 1861-2020. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

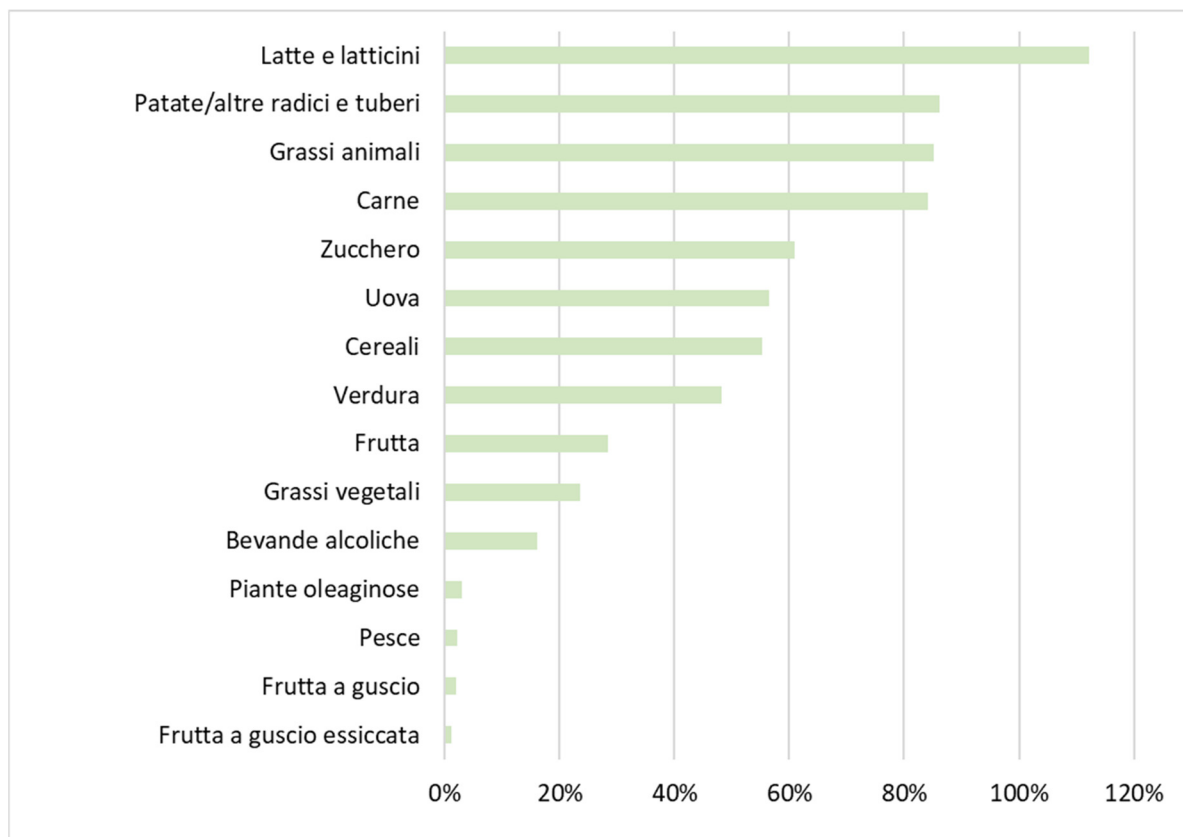
Figura 2 - Evoluzione del GAA in base all'energia assimilabile contenuta nelle derrate alimentari



Fonte: Agristat

I prodotti di origine animale, specialmente il latte e i grassi animali, presentano il GAA più elevato. Nel 2020, la produzione svizzera di latte e latticini superava il consumo interno (112 %); la quota della produzione indigena ammontava all'84 per cento per la carne e al 2 per cento per il pesce. L'agricoltura svizzera copre, da sola, un quarto del fabbisogno di frutta e circa la metà di quello di uova e verdura (cfr. fig. 3).

Figura 3 - GAA lordo di diverse derrate alimentari nel 2020



Fonti: UST, Agristat

In Svizzera, oltre la metà della superficie agricola utile e l'intera superficie d'estivazione possono essere gestite soltanto come superfici permanentemente inerbite. Affinché questi terreni possano contribuire alla produzione di derrate alimentari, bisogna puntare sulla detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo. I migliori risultati in termini di utilizzo efficiente delle superfici permanentemente inerbite e di contributo all'alimentazione umana possono essere ottenuti con la produzione di latte, la quale, tra l'altro, è sempre associata a un certo livello di produzione di carne. Tutti gli animali maschi, i riproduttori eliminati e le vacche da latte al termine della durata di utilizzazione vengono infatti macellati e contribuiscono all'autoapprovvigionamento sotto forma di prodotti carnei.

Circa il 60 per cento della superficie coltiva svizzera è utilizzato per la produzione di alimenti per animali (p.es. orzo, mais). Incrementando la coltivazione di colture destinate al consumo umano diretto si può accrescere il GAA. Tenendo conto dei cambiamenti climatici, nei campi possono essere coltivate numerose colture alternative con un crescente potenziale di resa<sup>4</sup>. Le maggiori sfide dal profilo agronomico sono rappresentate dalla sensibilità al clima e dalla resistenza a eventi estremi delle colture. Inoltre, l'industria alimentare esige forniture costanti di semilavorati vegetali per la produzione di sostituti della carne e del latte.

Nel 2020 le importazioni di prodotti alimentari e generi voluttuari hanno raggiunto un valore complessivo di 11,1 miliardi di franchi, segnando una quota del 6,1 per cento rispetto al totale delle importazioni in Svizzera. Circa l'80 per cento di questo volume d'importazione proveniva dall'Europa. Le esportazioni di prodotti alimentari e generi voluttuari, con un valore di 8,7 miliardi di franchi, hanno registrato un lieve aumento in termini reali (+0,5 %)⁵.

In termini di energia assimilabile, gli alimenti e le materie prime maggiormente importati nel 2020 sono stati i grassi e gli oli, le preparazioni a base di cereali, i prodotti a base di zucchero e di cacao, i cereali e la frutta. In alcuni casi le materie prime agricole e i prodotti alimentari importati vengono riesportati

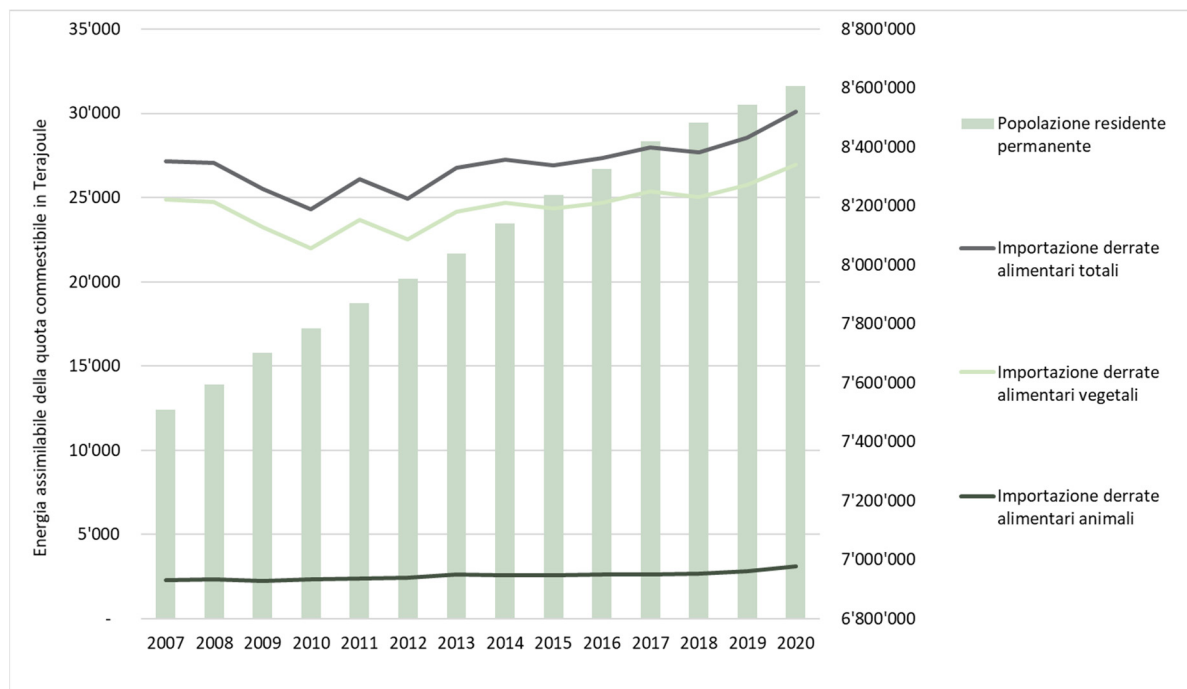
<sup>4</sup> Malve et al (2021) Alternative crops for a changing climate in Switzerland. EGU21-14699

<sup>5</sup> AFD (2020) Rapporto annuale sul commercio estero svizzero 2020. Amministrazione federale delle dogane, Berna



come prodotti trasformati. Poiché la produzione indigena non è più aumentata in modo significativo, le importazioni alimentari nette hanno segnato una crescita in linea con l'incremento demografico (cfr. fig. 4).

Figura 4 - Evoluzione delle importazioni di prodotti alimentari e della popolazione residente permanente



Fonti: Agristat, UST e statistica del commercio estero (UDSC)

Le nuove forme di produzione, come l'agricoltura urbana e verticale oppure la coltura senza suolo, possono contribuire a un'alimentazione sostenibile ed equilibrata. In misura limitata, grazie a sistemi di produzione chiusi, è possibile gestire superfici coltivate supplementari nel pieno rispetto dell'ambiente (PF, concimi). Nel 2020, per esempio, la superficie destinata all'orticoltura senza suolo<sup>6</sup> ha raggiunto quota 170 ettari segnando una lieve tendenza al rialzo.

Il GAA può essere utilizzato come valore approssimativo (proxy) per valutare il contributo dell'agricoltura svizzera all'approvvigionamento alimentare della popolazione. Tuttavia, non soddisfa i requisiti di un indicatore per una valutazione esaustiva della sicurezza alimentare. A tale scopo, infatti, oltre alle calorie, occorre considerare la qualità degli alimenti e come sono stati prodotti. Inoltre, per preservare la produzione indigena è fondamentale la disponibilità di mezzi di produzione come concimi minerali, PF, carburanti o sementi. In questo comparto vi è generalmente una forte dipendenza dalle importazioni (in particolare per i combustibili fossili, le sementi ibride di barbabietola da zucchero e colza o i concimi minerali), senza le quali la produzione indigena sarebbe inferiore. Anche la disponibilità e la qualità del fattore di produzione suolo, la disponibilità di macchinari/edifici e altre infrastrutture, l'effettivo di manodopera debitamente formata e le rispettive qualifiche (know how), la varietà della produzione nonché la preservazione a lungo termine della sopportabilità degli ecosistemi sono fondamentali per salvaguardare la sicurezza alimentare. Il GGA non considera questi fattori. Per questo motivo, Agroscope sta mettendo a punto un indicatore esaustivo per valutare il contributo dell'agricoltura svizzera all'approvvigionamento alimentare della popolazione. Un indicatore per la misurazione globale della sicurezza alimentare è il Global Food Security Index che contempla una serie di circa 75 indicatori negli ambiti disponibilità, accessibilità, qualità e sicurezza nonché risorse naturali e resilienza. Secondo questo indice, la Svizzera attualmente occupa il quinto posto sui 113 Paesi presi in esame.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> CSO (2022) Statistica della superficie delle serre

<sup>7</sup> Global Food Security Index (2021) consultabile su [www.impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/](http://www.impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/)

### Sicurezza alimentare come valore di riferimento più esaustivo

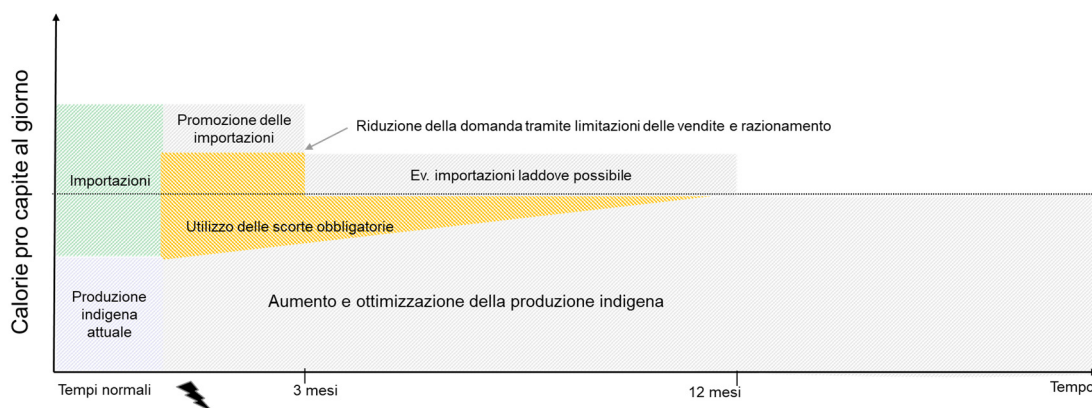
La Costituzione federale non fa riferimento al GAA. Sancisce, invece, l'obbligo per la Confederazione di adottare misure per garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari e la sicurezza alimentare. Si fa una distinzione tra le esigenze in tempi normali<sup>8</sup> e quelle in situazioni eccezionali di penuria<sup>9</sup>. Ai fini dell'esame richiesto, ci si concentra sulla situazione in tempi normali e non sulla sicurezza alimentare in situazioni di penuria, ovvero sulla sicurezza dell'approvvigionamento (cfr. riquadro 2).

### Riquadro 2 - Sicurezza dell'approvvigionamento e ruolo dell'approvvigionamento economico del Paese

È probabile che i rischi per l'approvvigionamento in derrate alimentari aumenteranno ulteriormente soprattutto a causa di condizioni climatiche sempre più estreme. Perdite di raccolto o problemi logistici prolungati potrebbero provocare difficoltà di approvvigionamento sui mercati internazionali. In una situazione di crisi, con una disponibilità ridotta di derrate alimentari o di mezzi di produzione agricoli come concimi o sementi, l'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) può adottare misure per garantire l'approvvigionamento alimentare. Le misure temporanee dell'AEP hanno lo scopo di ovviare a gravi carenze, cioè di superare una penuria di beni e servizi essenziali sul mercato se l'economia non è più in grado di farlo (principio di sussidiarietà). Non hanno tuttavia alcuna priorità se la situazione di penuria può essere gestita utilizzando mezzi attinti da altri ambiti della Confederazione.

Gli interventi preventivi dell'AEP si concentrano sostanzialmente sulla costituzione di scorte obbligatorie e sulla liberazione delle scorte di derrate alimentari o mezzi di produzione agricoli in modo da poter garantire a breve termine un apporto calorico minimo. Con il protrarsi della situazione di penuria, in questo processo di approvvigionamento si possono attuare misure più incisive, come ad esempio ordinare di aumentare e ottimizzare la produzione vegetale oppure introdurre una limitazione generale delle vendite o il razionamento. Va tenuto altresì presente che in una situazione del genere le perdite alimentari vengono ridotte considerevolmente.

Figura 5 - Modello di approvvigionamento dell'AEP nel settore dell'Alimentazione



Gli eventi straordinari degli ultimi anni e mesi non hanno ancora reso necessario adottare misure del modello di approvvigionamento dell'AEP nel settore dell'alimentazione. Tuttavia, vista la situazione generale di tensione nell'approvvigionamento di concimi minerali, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha emanato l'ordinanza per la liberazione di scorte obbligatorie a partire dal 15 gennaio 2022. Su questa base, l'AEP può definire i limiti di fornitura e il periodo durante il quale le scorte obbligatorie sono disponibili. La costituzione delle scorte obbligatorie viene inoltre verificata costantemente e all'occorrenza regolata tenendo conto altresì delle esperienze legate alla pandemia di Covid-19 e alla guerra in Ucraina. Ad aprile 2022 è stato

<sup>8</sup> Art. 41 Cost. Obiettivi sociali, art. 104 Cost. Agricoltura, art. 104a Cost. Sicurezza alimentare e art. 118 Cost. Protezione della salute

<sup>9</sup> Art. 12 Cost. Diritto all'aiuto in situazioni di bisogno e art. 102 Cost. Approvvigionamento del Paese

introdotto l'obbligo di costituire scorte di sementi di colza destinate a coprire il fabbisogno annuo per la produzione indigena di olio. Per quanto riguarda le derrate alimentari e gli alimenti per animali, l'AEP ha identificato la necessità di apportare ulteriori adeguamenti onde coprire il fabbisogno di determinati beni, ad esempio cereali e oli/grassi vegetali commestibili, che saranno oggetto di una consultazione prevista nel 2022.

In tempi normali, ai sensi dell'articolo 104 capoverso 1 Cost., la Confederazione è tenuta a provvedere affinché l'agricoltura contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione. A completamento di ciò, l'articolo 104a Cost., introdotto nel 2017, descrive in modo esaustivo come deve essere garantita la sicurezza alimentare in Svizzera a breve e lungo termine. Questo articolo si fonda sulla definizione di sicurezza alimentare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) che contempla quattro criteri: disponibilità, accesso, uso e stabilità<sup>10</sup>. Per mantenere a lungo termine questo elevato livello di sicurezza alimentare a fronte di una costante crescita demografica, si devono creare i presupposti sanciti nell'articolo 104a per preservare le basi della produzione agricola, una produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali<sup>11</sup> ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse, un'agricoltura e una filiera alimentare orientate verso il mercato, relazioni commerciali transfrontaliere e un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse. L'obiettivo non è quello di massimizzare la produzione di calorie a breve termine. Considerata l'elevata quota di importazioni, per garantire la sicurezza alimentare sono fondamentali relazioni commerciali ben consolidate. Questo è uno dei motivi per cui la Svizzera si impegna sul piano internazionale a favore di un commercio aperto, regolamentato e privo di ostacoli nonché contro le restrizioni alle esportazioni. Sebbene i presupposti di cui all'articolo 104a siano sostanzialmente adempiuti in Svizzera, permangono alcune lacune, ad esempio nei settori qualità e quantità di suolo, biodiversità, servizi ecosistemici, coltivazione di colture per il consumo umano diretto, consumo, perdite alimentari e competitività con l'estero. Colmandole, è possibile rafforzare la resilienza e la sostenibilità dell'intero sistema alimentare svizzero.

### Conclusioni

Con l'attuale portafoglio di produzione, la Svizzera raggiunge un GAA netto in derrate alimentari di circa il 50 per cento. L'agricoltura elvetica fornisce quindi un notevole contributo all'approvvigionamento alimentare della popolazione. Tenendo conto della crescita demografica in Svizzera, il GAA può essere mantenuto solo preservando la quantità e la qualità dei suoli agricoli, implementando il progresso tecnico, utilizzando le superfici permanentemente inerbite per la produzione di latte e carne con un'intensità di gestione adeguata alle condizioni locali e sfruttando in misura maggiore i terreni coltivati per la coltivazione di colture destinate al consumo umano diretto. È importante che i cambiamenti a livello di produzione avvengano contemporaneamente agli adeguamenti a livello di consumo (cfr. cap. 3.5.2.2). Per questo non ci si deve concentrare soltanto sul GAA, bensì occorre considerare tutti gli aspetti della sicurezza alimentare ai sensi dell'articolo 104a Cost.. Con l'attuazione dell'Iv.Pa. 19.475, sono state messe in atto importanti misure della PA22+ nell'ambito della riduzione del rischio associato all'utilizzo di PF e dello schema di riduzione delle perdite di sostanze nutritive. A breve termine, potranno avere un effetto frenante per la produzione indigena e il GAA. Le restanti misure della PA22+, in particolare nei settori della selezione vegetale e animale, della salute degli animali e della biodiversità, avranno invece un effetto positivo sulla produttività agricola a lungo termine. In vista della futura evoluzione della politica agricola, mantenere il GAA netto salvaguardando la sopportabilità degli ecosistemi rimane una sfida notevole. A tal fine sono fondamentali la disponibilità di razze e varietà robuste, la garanzia del know how necessario, l'implementazione adeguata del progresso tecnico, una migliore gestione delle risorse idriche, uno sviluppo dinamico delle catene del valore e l'adeguamento dei modelli di consumo e di produzione.

<sup>10</sup> [FAO World Food Summit 13-17 novembre 1996 Roma](#)

<sup>11</sup> Consiglio federale (2020) Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2022, pag. 60: «Un'agricoltura adeguata alle condizioni locali sfrutta il potenziale agronomico, economico ed ecologico specifico del luogo per la produzione di derrate alimentari, tenendo conto della sopportabilità ecologica degli ecosistemi».

## 2.2 Politica coordinata

*Conformemente al postulato 20.3931, occorre esaminare approfonditamente l'ampliamento della politica agricola verso una politica coordinata in materia di alimentazione sana e produzione sostenibile di derrate alimentari.*

*Motivazione: il rapporto dovrebbe consentire una valutazione sul futuro orientamento della politica agricola e sui possibili adattamenti che potrebbero essere attuati nell'ambito di una tappa di riforma della politica agricola.*

### *Alimentazione: composizione, effetti sulla salute e sull'ambiente*

Diversi fattori determinano il tipo e la quantità di generi alimentari prodotti utilizzando materie prime indigene. Tra questi rientrano le condizioni naturali di produzione, le conoscenze disponibili nel sistema delle innovazioni e delle conoscenze in campo agroalimentare (pratica, ricerca, formazione, consulenza), la competitività dell'offerta svizzera nonché le condizioni quadro politiche, specialmente nei settori del mercato (incl. la protezione doganale), dei pagamenti diretti e dei miglioramenti strutturali. Anche i modelli di alimentazione della popolazione esercitano un influsso considerevole e a loro volta sono influenzati dall'industria alimentare, dal commercio al dettaglio e dalla ristorazione. In termini di consumo, attualmente i cereali sono al primo posto (21 %), seguiti da latte (14 %), grassi vegetali (14 %), zucchero (13 %) e carne (9 %) (in termini di energia)<sup>12</sup>.

La dieta della popolazione svizzera non è equilibrata e l'apporto calorico medio è troppo elevato. Il consumo di frutta e verdura, latticini e prodotti contenenti amido è troppo limitato, mentre quello di dolci, cibi salati, alcol, grassi animali e carne è eccessivo. In Svizzera i costi dell'assistenza sanitaria nel 2013 ammontavano a circa 70 miliardi di franchi; nel 2018 erano già saliti a 80 miliardi di franchi. L'80 per cento di tali costi è riconducibile a malattie non trasmissibili (MNT), tra cui diabete, disturbi cardiovascolari e obesità. Circa una persona su quattro in Svizzera è affetta da queste malattie croniche<sup>13</sup> che sono correlate a un'alimentazione scorretta<sup>14</sup>. La produzione e il consumo di derrate alimentari sono responsabili di circa il 30 per cento dell'impatto ambientale totale legato al consumo finale della popolazione residente in Svizzera<sup>15</sup>. Le emissioni di GES correlate all'alimentazione ammontano a 2,0 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente pro capite<sup>16</sup>. Circa tre quinti dell'impatto ambientale associato all'alimentazione sono generati all'estero<sup>17</sup>. Il carico ambientale più elevato all'estero è causato dalle importazioni di derrate alimentari e alimenti per animali delle seguenti categorie di prodotti (in ordine decrescente): cacao e cioccolato, carne, soia, formaggio, olio, zucchero, cereali e pasta, verdura e frutta<sup>18</sup>.

Di regola, la produzione di derrate alimentari di origine vegetale ha un impatto minore sull'ambiente rispetto alla produzione animale. A livello mondiale, tuttavia, la superficie permanentemente inerbata rappresenta una quota elevata della superficie agricola utile e se non venisse gestita, la sicurezza alimentare globale sarebbe molto più a rischio di quanto non lo sia oggi. Anche in Svizzera è opportuno puntare sulla detenzione di ruminanti dato che più della metà della superficie agricola utile e l'intera superficie d'estivazione possono essere gestite esclusivamente come superfici permanentemente inerbite (cfr. cap. 2.1).

Anche le perdite alimentari hanno un impatto sull'ambiente. In Svizzera, ogni anno si registrano circa 2,8 milioni di tonnellate di perdite alimentari evitabili a tutti i livelli della catena alimentare all'interno del Paese e all'estero. Ciò equivale a uno spreco alimentare evitabile di circa 330 chilogrammi pro capite

<sup>12</sup> Agristat (2021) Bilancio delle derrate alimentari 2020. Unione svizzera dei contadini, Brugg

<sup>13</sup> UFSP (2022) Malattie non trasmissibili: Cifre & fatti. Ufficio federale della salute pubblica, Berna

<sup>14</sup> DFI (2017) Strategia nutrizionale svizzera 2017–2024. Dipartimento federale dell'interno, Berna. PNR 69 (2020) Alimentazione sana e produzione alimentare sostenibile. Sintesi. Fondo nazionale svizzero, Berna

<sup>15</sup> Consiglio federale (2018) Ambiente Svizzera 2018, Berna

<sup>16</sup> Consiglio federale (2021) Strategia climatica a lungo termine della Svizzera, Berna

<sup>17</sup> Impatto ambientale delle importazioni comparato a quello della produzione e delle importazioni svizzere, caffè escluso, cfr. Zimmermann, A., Nemecek T., Waldvogel, T. (2017) Umwelt- und ressourcenschonende Ernährung: Detaillierte Analyse für die Schweiz, Agroscope Science | N. 55 / 2017

<sup>18</sup> Caffè escluso, cfr. Zimmermann, A., Nemecek T., Waldvogel, T. (2017) Umwelt- und ressourcenschonende Ernährung: Detaillierte Analyse für die Schweiz, Agroscope Science | N. 55 / 2017

all'anno. Il 25 per cento dell'impatto ambientale associato all'alimentazione in Svizzera è riconducibile a perdite alimentari evitabili<sup>19</sup>.

Nel complesso, l'approvvigionamento alimentare della popolazione è soddisfacente, tuttavia l'alimentazione attualmente causa costi esterni elevati nei settori ambiente e affari sociali, compresi salute e benessere degli animali (cfr. anche cap. 3.1.3). In Svizzera i generi alimentari sono molto più cari che all'estero, ciò, però, non è correlato ai costi esterni, bensì soprattutto all'elevata protezione doganale per i prodotti agricoli (cfr. riquadro 3). Quelli ottenuti in modo particolarmente sostenibile dal punto di vista ecologico e sociale, nonché nel rispetto del benessere degli animali, in alcuni casi hanno anche un prezzo al consumo molto elevato, non da ultimo a causa degli ampi margini nel commercio al dettaglio. Questo ne penalizza la domanda.<sup>20</sup>

#### *Correlazioni tra un'alimentazione sana e una produzione alimentare sostenibile*

Vi sono varie correlazioni tra gli obiettivi di una dieta sana ed equilibrata secondo la PAL<sup>21</sup> e la produzione alimentare sostenibile. Le modellizzazioni<sup>22</sup> mostrano che adottando una dieta a impatto ambientale minimo e attenendosi al contempo alle raccomandazioni della PAL nonché mantenendo la gestione dell'attuale superficie agricola utile, è possibile ridurre l'impatto ambientale all'interno del Paese e all'estero (metodo dell'ecobilancio) del 48 per cento rispetto a uno scenario di riferimento che rappresenta il consumo e la produzione nel 2015 (cfr. fig. 6). Tutti gli indicatori parziali relativi all'ambiente segnano una flessione, ad eccezione della potenziale ecotossicità terrestre (effetti dei PF sugli organismi terrestri), sotto la spinta di un maggiore consumo di frutta e verdura. A questa diminuzione contribuiscono non soltanto i cambiamenti nella dieta, bensì anche gli adeguamenti dei metodi di produzione (p.es. uso meno intensivo della superficie inerbita, minore trasformazione degli alimenti). L'impatto ambientale associato alla produzione indigena si abbassa di quasi il 20 per cento, quello associato alle importazioni di derrate alimentari e alimenti per animali del 60 per cento. Ciò è riconducibile a un calo delle importazioni, soprattutto di foraggio, e a una maggiore tendenza a importare derrate alimentari più rispettose dell'ambiente.

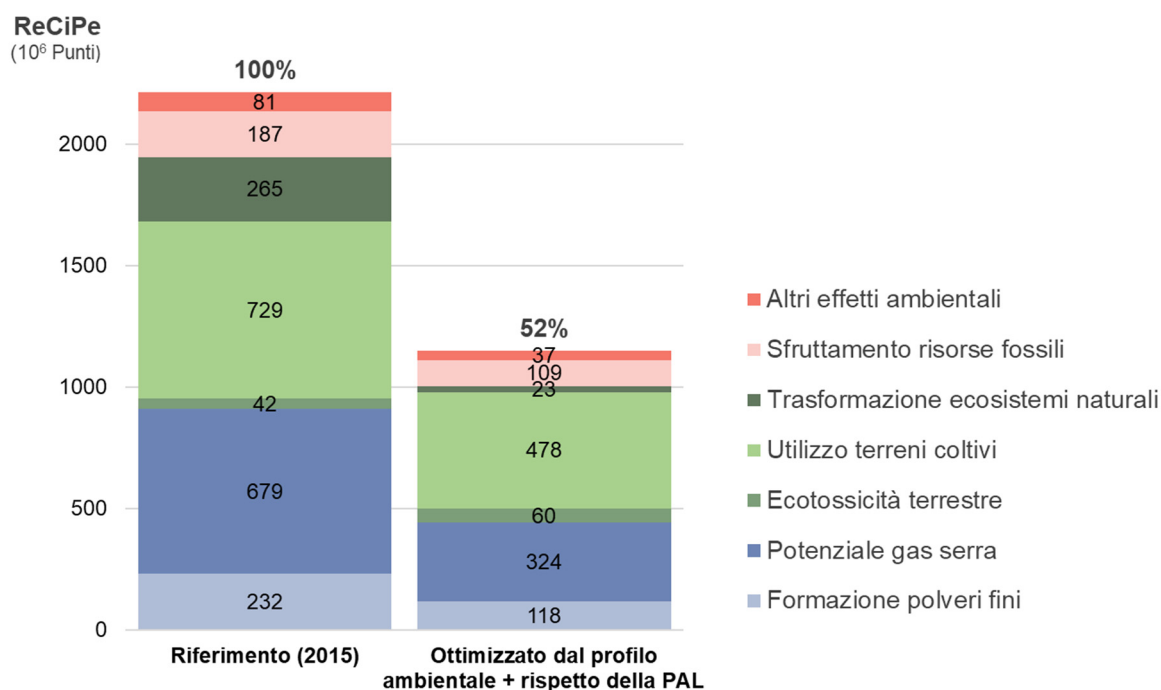
<sup>19</sup> Beretta, C., & Hellweg, S. (2019) Lebensmittelverluste in der Schweiz: Umweltbelastung und Vermeidungspotenzial, Zurigo, su mandato dell'Ufficio federale dell'ambiente, Berna

<sup>20</sup> PSA (2020) Marktanalyse Labelfleisch, Basilea

<sup>21</sup> DFI (2017) Strategia nutrizionale svizzera 2017–2024. Dipartimento federale dell'interno, Berna

<sup>22</sup> von Ow et al. (2020) Environmental optimization of the Swiss population's diet using domestic production resources, Journal of Cleaner Production 248 (2020) 119241

Figura 6 - Confronto dell'impatto ambientale aggregato (ReCiPe) tra uno scenario di riferimento e uno scenario ottimizzato dal profilo ambientale in cui si rispettano le raccomandazioni della PAL



Fonte: (von Ow et al., 2020), ReCiPe: Indicatore aggregato dell'impatto ambientale

Secondo queste modellizzazioni, la razione alimentare ottimizzata dal profilo ambientale (2350 kcal/persona/giorno<sup>23</sup>) comprende una quota significativamente inferiore di carne (-69 %) e zuccheri (-42 %) cui si contrappongono quote più elevate di latte (+17 %), cereali (+72 %), frutta (+120 %) e verdura (+190 %). Il consumo di legumi e quello di frutta a guscio, attualmente ancora a livelli bassi, segnano entrambi un aumento del 300 per cento. Queste cifre sono riconducibili alle grandi differenze in termini di impatto ambientale tra i generi alimentari di origine animale e quelli di origine vegetale nonché a una migliore performance del latte rispetto alla carne. Dal punto di vista della produzione, a fronte di una superficie agricola utile costante in Svizzera, l'alimentazione conforme alla PAL abbinata a un impatto ambientale minimo, comporta un cambiamento nell'utilizzo dei terreni coltivati. La foraggicoltura subisce una netta flessione e i terreni non più gestiti a tale scopo vengono utilizzati per colture destinate al consumo umano diretto, mentre diminuisce l'allevamento di maiali, pollame da ingrasso, vacche madri e bestiame grosso da ingrasso. Siccome gli animali monogastrici vengono foraggiati principalmente con sottoprodotti dell'industria alimentare, l'importazione di alimenti per animali subisce un forte calo. Parallelamente, anche le importazioni di derrate alimentari diminuiscono (-14 %), mentre il GAA espresso in calorie aumenta dal 61 al 72 per cento (lordo) e dal 54 al 70 per cento (netto). Dato il livello basso delle importazioni di alimenti per animali, il GAA lordo e quello netto praticamente si equivalgono. Se venissero ridotte le perdite alimentari a livello di consumo, entrambe le cifre aumenterebbero in misura ancora maggiore<sup>24</sup>.

È doveroso tener conto del fatto che possono esserci anche contraddizioni tra una dieta equilibrata e un'alimentazione ottimizzata dal profilo ecologico. Frutta e verdura, ad esempio, sono elementi essenziali di un'alimentazione sana, ma in alcuni casi, a seconda delle condizioni di produzione, possono avere un elevato impatto ambientale. Situazione opposta, invece, per lo zucchero, da evitare nella dieta, ma responsabile di un impatto ambientale relativamente basso per unità di energia. Alcuni prodotti come il pesce (p.es. il salmone) e il pollame, sani se consumati nelle quantità raccomandate dalla

<sup>23</sup> Secondo lo scenario di riferimento e quindi del 10 per cento superiore al valore raccomandato

<sup>24</sup> von Ow et al. (2020) Environmental optimization of the Swiss population's diet using domestic production resources, Journal of Cleaner Production 248 (2020) 119241

PAL, non sono sempre prodotti in modo ecologico. Per contro, l'utilizzo del foraggio prodotto sulla superficie inerbata nella produzione di latte è opportuno sia dal punto di vista nutrizionale sia da quello ambientale.

### *Strategia nutrizionale*

La Strategia nutrizionale svizzera 2017-2024 si fonda sull'Agenda sanitaria del Consiglio federale. Quest'ultima, pubblicata nel 2013 con il titolo «Sanità2020», è stata successivamente aggiornata e sviluppata ulteriormente dando vita alla strategia «Sanità2030». Integrata con obiettivi che vanno oltre la politica sanitaria tradizionale, segue lo stesso orientamento dell'Agenda 2030 e della SSS 2030.

La Strategia nutrizionale svizzera 2017-2024 del Dipartimento federale dell'interno (DFI) punta su una dieta equilibrata per promuovere uno stile di vita sano con gli obiettivi seguenti<sup>25</sup>.

- Rafforzare le competenze nutrizionali: far sì che la popolazione conosca le raccomandazioni nutrizionali grazie alla disponibilità di informazioni chiare e attuabili facilmente nel quotidiano.
- Migliorare le condizioni quadro: per agevolare la scelta di alimenti sani è necessario creare un'offerta adeguata.
- Coinvolgere il settore alimentare: accrescere il numero di produttori e fornitori di derrate alimentari e pasti disposti a dare il proprio contributo volontario per un'alimentazione sana.

Il piano d'azione dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV)<sup>26</sup> concretizza i provvedimenti per l'attuazione della strategia in quattro campi d'intervento (informazione e formazione, condizioni quadro, coordinamento e cooperazione, monitoraggio e ricerca).

La Strategia nutrizionale svizzera 2017-2024, attraverso il suo obiettivo di una dieta sana, promuove la sostenibilità della produzione, poiché è dimostrato che esistono sinergie significative tra questi due aspetti. Nel quadro del rispettivo piano d'azione, le raccomandazioni nutrizionali svizzere sono state aggiornate tenendo conto dell'aspetto della sostenibilità. Anche nella revisione degli standard di qualità svizzeri per una ristorazione collettiva volta a promuovere la salute, a cura dell'USAV in collaborazione con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), è stata rivolta maggiore attenzione a questo aspetto.

### *Politica agricola*

La politica agricola influenza principalmente la produzione agricola e la conseguente offerta di materie prime e derrate alimentari per l'industria, il commercio e i consumatori (disponibilità, qualità, prezzo e provenienza). La protezione doganale incide direttamente sull'offerta e sui prezzi delle materie prime e delle derrate alimentari importate e indirettamente anche sull'offerta e sui prezzi dei prodotti svizzeri. I prezzi al consumo risultanti da una maggiore protezione doganale smorzano la domanda di prodotti il cui consumo, dal punto di vista della salute e della sostenibilità, è troppo elevato (soprattutto carne) o troppo scarso (soprattutto frutta e verdura). Gli effetti della protezione doganale possono quindi essere sia positivi sia negativi. Attraverso le norme sull'etichettatura dei prodotti e l'osservazione del mercato, già oggi sono disponibili strumenti che contribuiscono a una maggiore trasparenza del mercato e promuovono un consumo più sostenibile. Anche la promozione dello smercio influenza il consumo. Circa due terzi delle risorse finanziarie destinate alla promozione dello smercio sono impiegati per prodotti di origine animale e mirano a creare una preferenza da parte dei consumatori per quelli di provenienza svizzera e non ad aumentarne il consumo.

### *Politiche per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile*

Nella strategia climatica a lungo termine della Svizzera, il Consiglio federale ha definito come obiettivi per l'orizzonte temporale 2050 la riduzione delle emissioni di GES dell'agricoltura svizzera di almeno il 40 per cento rispetto al 1990 e la garanzia di un GAA di almeno il 50 per cento. La strategia indica

<sup>25</sup> DFI (2017) Strategia nutrizionale svizzera 2017–2024. Dipartimento federale dell'interno, Berna

<sup>26</sup> USAV (2017) Piano d'azione della Strategia nutrizionale svizzera. Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria, Berna



che, oltre alle misure tecniche, per raggiungere il primo obiettivo è necessario adeguare i modelli di produzione e di consumo nell'ottica di un'alimentazione più sostenibile, compresa una riduzione delle perdite alimentari (cfr. piano d'azione contro lo spreco alimentare al cap. 2.8). L'UFAM, dal canto suo, ha pubblicato delle raccomandazioni per appalti pubblici sostenibili nel settore alimentare. Questa guida pratica è rivolta principalmente agli acquirenti di prodotti alimentari e agli addetti alla loro preparazione nella ristorazione collettiva.

Anche la transizione verso sistemi alimentari più sostenibili lungo tutta la catena del valore, inclusi consumo e perdite alimentari in Svizzera e all'estero, è uno degli obiettivi definiti dal Consiglio federale nella sua SSS 2030<sup>27</sup>, nella quale sottolinea anche l'importanza di applicare i principi dell'agroecologia.

### *Cantoni, Città e Comuni*

Cantoni, Città e Comuni danno un contributo notevole alla trasformazione del sistema alimentare promuovendo una dieta sana e sostenibile. Città come Zurigo, Ginevra, Basilea o Losanna hanno strategie nutrizionali o programmi messi a punto per promuovere un'alimentazione sostenibile<sup>28</sup>. I Cantoni attuano programmi d'azione specifici in collaborazione con la Fondazione Promozione Salute Svizzera.

### *Industria, commercio e ristorazione*

Gli addetti alla produzione e alla distribuzione di generi alimentari influenzano le decisioni di acquisto dei consumatori attraverso l'impostazione dei contesti. Questi includono tutti gli influssi ambientali che incidono sulla decisione di consumo nel momento in cui viene presa e precedentemente (pubblicità, gamma di prodotti, dimensioni delle porzioni, posizionamento dei prodotti nel negozio, prezzo, ecc.). Nei contesti attuali è spesso difficile prendere decisioni nell'ottica di un consumo sano e sostenibile<sup>29</sup>. Due dei tre obiettivi della Strategia nutrizionale 2017-2024 del DFI mirano a migliorare tali contesti (v. sopra).

### *Conclusioni*

L'analisi evidenzia che, oltre all'agricoltura, anche i settori a valle e il consumo devono svilupparsi ulteriormente affinché il sistema alimentare diventi significativamente più sostenibile si eviti di spostare l'impatto ambientale all'estero. La PA22+, con proposte nei settori della ricerca e dell'innovazione, contribuisce solo indirettamente al conseguimento di questo obiettivo. La politica agricola va ulteriormente sviluppata in modo da rafforzare il suo contributo a un'alimentazione sana e sostenibile, ad esempio perfezionando le condizioni quadro per l'etichettatura dei prodotti, ottimizzando la promozione dello smercio o migliorando la trasparenza nella distribuzione del valore aggiunto. La politica nel settore dell'alimentazione deve essere rafforzata in funzione del successo dell'impegno privato dei settori a valle (Strategia nutrizionale del DFI dal 2025). Integrare nella politica agricola la strategia nutrizionale o elementi di altre politiche rilevanti non genererebbe alcun valore aggiunto, ma creerebbe nuove interfacce. È invece opportuno sviluppare tutte le politiche interessate di pari passo e in modo coerente. L'impegno dei Cantoni, delle Città e dei Comuni rimane un fattore importante.

<sup>27</sup> Aumentare di un terzo la quota della popolazione che si nutre in modo sano, equilibrato e sostenibile, conformemente alle raccomandazioni della PAL; dimezzare, rispetto al 2017, lo spreco alimentare evitabile pro capite; ridurre di un quarto, rispetto al 2020, l'impronta di GES pro capite relativa alla domanda finale di generi alimentari calcolata sulla base della contabilità ambientale; aumentare di un terzo rispetto al 2020 la quota di aziende agricole che producono applicando specifici programmi di diritto pubblico e privato per la sostenibilità, particolarmente rispettosi dell'ambiente e degli animali. Consiglio federale (2021) Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030. Berna

<sup>28</sup> Cfr. [Nachhaltige Ernährung - Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](https://www.stadt-zuerich.ch/nachhaltige-ernaehrung), ["Nourrir la ville": Promouvoir les produits locaux, le «bien manger» et l'agriculture urbaine | Ville de Genève - Site officiel \(geneve.ch\)](https://www.ville-de-geneve.ch/nourrir-la-ville), [Kantons- und Stadtentwicklung des Kantons Basel-Stadt - Nachhaltige Ernährung \(bs.ch\)](https://www.kantonsoberland.ch/kanton/basel-stadt-nachhaltige-ernaehrung), [Alimentation \(lausanne.ch\)](https://www.lausanne.ch/alimentation)

<sup>29</sup> WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2020) Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Perizia. Berlino



## 2.3 Chiusura dei cicli delle sostanze nutritive

*Conformemente al postulato 20.3931, occorre esaminare approfonditamente la chiusura dei cicli di tutte le sostanze nutritive sull'insieme della catena di creazione di valore aggiunto, consumo compreso.*

*Motivazione: i cicli delle sostanze nutritive dovrebbero essere considerati nella loro globalità e non soltanto limitatamente alla fattoria.*

I cicli delle sostanze nutritive sono chiusi a livello biogeochimico e se vengono considerati dal profilo globale. Le sostanze nutritive passano da un comparto ambientale (suolo, acqua, aria, biomassa) all'altro e possono cambiare la loro forma chimica, ma nessuna di loro va persa nell'atmosfera e nessun'altra sopraggiunge dall'esterno. I cicli delle sostanze nutritive non sono chiusi se si considera una sezione del sistema globale, ad esempio una regione (Svizzera), un comparto ambientale (aria) o un settore economico (filiera alimentare). Non è sempre opportuno puntare a ottenere cicli delle sostanze nutritive chiusi all'interno della sezione «Filiera agroalimentare svizzera» poiché significherebbe altresì rinunciare agli input di sostanze nutritive e quindi alle importazioni di derrate alimentari, concimi minerali e alimenti per animali. Si dovrebbe praticare un'agricoltura indoor in modo da evitare emissioni nell'ambiente recuperando, inoltre, tutte le sostanze nutritive dagli impianti di depurazione.

Poiché la filiera agroalimentare svizzera rappresenta soltanto una sezione del sistema globale, nelle pagine seguenti si parlerà di flussi di sostanze nutritive e della loro ottimizzazione. In questo contesto, per ottimizzazione dei flussi s'intende il maggior beneficio sociale possibile con il minor impatto sull'ambiente. L'esame richiesto si concentra principalmente su azoto (N) e fosforo (P), due sostanze nutritive rilevanti dal profilo ambientale.

### *Fosforo: l'obbligo di recuperare il fosforo genera notevoli miglioramenti*

Il fosforo è una risorsa non rinnovabile. In Svizzera, le voci dominanti in termini quantitativi nel bilancio del fosforo sono l'agricoltura e la gestione dei rifiuti nonché in misura minore, il consumo (economie domestiche e commercio). I volumi di fosforo dell'industria chimica e i flussi di fosforo nei corpi idrici sono meno significativi in termini quantitativi.

Import/export: la Svizzera importa annualmente quasi 15 000 tonnellate di fosforo dall'estero (tutte le indicazioni quantitative si riferiscono all'elemento fosforo), soprattutto sotto forma di alimenti per animali (ca. 6200 t P), concimi minerali (ca. 4200 t P) e derrate alimentari (ca. 2600 t P). Circa 1800 tonnellate di fosforo ritornano all'estero attraverso il naturale deflusso delle acque e circa 2400 tonnellate attraverso l'esportazione di sottoprodotti di origine animale. Il sistema Svizzera presenta dunque un aumento dei depositi totali di fosforo di circa 10 000 tonnellate<sup>30</sup>.

Flussi all'interno della Svizzera: i principali flussi di fosforo all'interno della Svizzera sono quelli relativi ai concimi aziendali e agli alimenti per animali (ca. 25 000 t P/anno), che formano un ciclo pressoché chiuso tra la produzione animale e quella vegetale indigena. Se nella produzione vegetale il fosforo non assimilato dalle piante finisce nel suolo, nella produzione animale, attraverso gli scarti della macellazione, una parte considerevole rimane inutilizzata e finisce direttamente nella gestione dei rifiuti (inceneritori). Le economie domestiche e l'industria sono processi di transito, poiché gli input di fosforo finiscono perlopiù sotto forma di output nella gestione dei rifiuti (acque di scarico, incenerimento dei rifiuti) direttamente dopo l'uso<sup>31</sup>. Nella produzione vegetale e animale, una parte del fosforo distribuito sulla superficie agricola utile e non assimilato dalle piante finisce nei corpi idrici attraverso la dissoluzione, il dilavamento e l'erosione.

<sup>30</sup> UFAM (2020) Rifiuti ricchi di fosforo. Un modulo dell'aiuto all'esecuzione concernente l'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti, OPSR). Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Pratica ambientale, UFAM (2017) Phosphorflüsse in der Schweiz 2015: Stand, Entwicklungen und Treiber. Ufficio federale dell'ambiente, Berna

<sup>31</sup> UFAM (2017) Phosphorflüsse in der Schweiz 2015: Stand, Entwicklungen und Treiber. Ufficio federale dell'ambiente, Berna

I flussi di fosforo problematici sono quelli nella gestione dei rifiuti in quanto non forniscono più alcun beneficio sociale, ma causano addirittura dei costi, e quelli nei corpi idrici poiché compromettono i loro ecosistemi e il fosforo non è più utilizzabile.

Attraverso l'obbligo di recuperare il fosforo dalle acque di scarico nonché dalle farine animali e ossee secondo l'articolo 15 dell'ordinanza sui rifiuti (OPSR), dal 2026 si contrasterà la problematica legata al fosforo nella gestione dei rifiuti. L'obbligo di recuperare il fosforo era stato introdotto nel 2016 in quanto all'inizio del millennio si era diffuso il timore di un'imminente penuria a livello globale delle riserve naturali di fosforo. Il rispettivo aiuto all'esecuzione è stato pubblicato di recente<sup>32</sup>. In esso è stabilito che dal 2026 il fosforo presente nei fanghi di depurazione, nelle ceneri dei fanghi di depurazione e nelle farine animali e ossee dovrà essere recuperato secondo lo stato della tecnica, ma nella misura di almeno il 50 per cento.

Per generare le conoscenze di base necessarie al fine di introdurre valori limite per una nuova categoria di concimi, ovvero «concimi minerali ottenuti dal riciclaggio», l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), in collaborazione con Agroscope, ha realizzato un progetto volto a sviluppare i requisiti agronomici ed ecologici per i livelli quantitativi minimi dei concimi minerali ottenuti dal riciclaggio. L'obiettivo principale del progetto era sviluppare una base tecnica onde definire i requisiti agronomici ed ecologici per i livelli quantitativi minimi dei concimi minerali ottenuti dal riciclaggio, compreso il calcolo dei valori limite per gli inquinanti. La categoria dei concimi minerali ottenuti dal riciclaggio è stata inserita nell'ordinanza sui concimi e nell'ordinanza sul libro dei concimi nel 2019. I valori limite sono stati fissati nell'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici.

Il progetto «SwissPhosphor» coinvolge la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, gli impianti di trattamento delle acque di scarico, quelli di essiccazione dei fanghi di depurazione, gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, l'industria del cemento, gli impianti di mono-incenerimento dei fanghi di depurazione, l'agricoltura e i produttori di concimi, che, insieme, sviluppano soluzioni concrete per il riciclaggio del fosforo in Svizzera.

I lavori sul recupero del fosforo dai rifiuti avranno comunque uno scarso impatto sulla situazione dei laghi dell'Altipiano che non soddisfano l'OAA relativo al tenore di ossigeno<sup>33</sup>. I problemi regionali e locali associati a immissioni di fosforo eccessive nei piccoli laghi dell'Altipiano sono spesso dovuti all'alta densità di animali e all'elevata produzione di concimi aziendali a essa correlata, in combinazione con l'intensa attività idrologica e la connettività nel bacino. La problematica non può essere risolta ottimizzando i flussi di fosforo a livello nazionale, bensì sono necessari approcci adeguati alle condizioni locali.

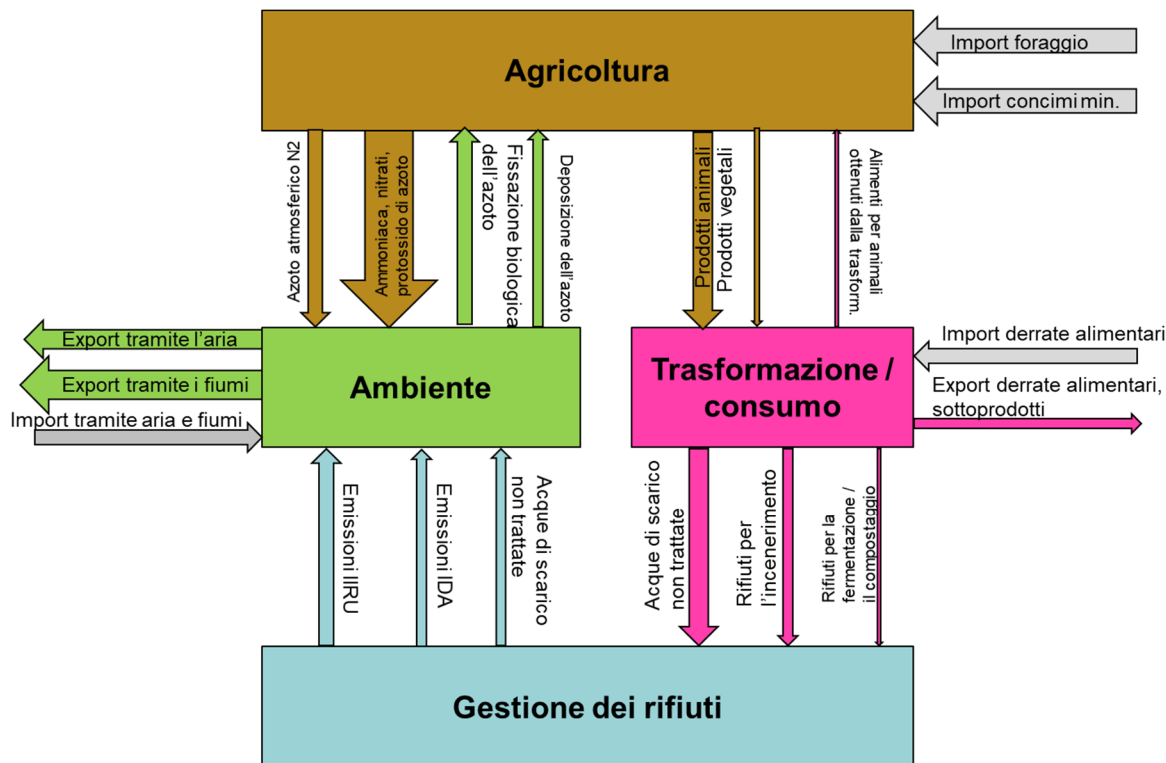
#### *Azoto: elevati quantitativi finiscono nell'ambiente*

Il bilancio dell'azoto in Svizzera è fortemente influenzato dall'agricoltura. La maggior parte delle emissioni nell'ambiente deriva infatti dai processi di produzione agricoli. Una quota relativamente esigua di azoto passa dall'agricoltura, sotto forma di prodotti di origine vegetale e animale, alla trasformazione e al consumo e da lì alla gestione dei rifiuti. Anche dalla gestione dei rifiuti l'azoto si disperde negli ecosistemi sotto forma di composti attivi nell'ambiente. Oltre alla produzione, anche il consumo è rilevante dal profilo dei flussi di azoto, da un lato perché genera emissioni nella produzione alimentare all'interno del Paese e all'estero, dall'altro perché è una fonte di flussi di sostanze che finiscono nella gestione dei rifiuti.

<sup>32</sup> UFAM (2020) Rifiuti ricchi di fosforo. Un modulo dell'aiuto all'esecuzione concernente l'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (ordinanza sui rifiuti, OPSR). Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Pratica ambientale

<sup>33</sup> Consiglio federale (2016) Aggiornamento degli obiettivi per le basi vitali naturali e la produzione efficiente dal profilo delle risorse. Rapporto in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 13 dicembre 2013, Berna

Figura 7 - Schema dei principali flussi di azoto lungo l'intera catena del valore



Import/export: i flussi di azoto più importanti in termini quantitativi che dall'estero giungono in Svizzera sono quelli sotto forma di alimenti azotati per animali (51 000 t N/anno) e di concimi minerali (46 000 t N/anno). Altrettanto rilevanti sono i flussi che arrivano in Svizzera attraverso i prodotti alimentari importati (33 000 t N/anno). L'importazione di azoto ha luogo anche attraverso l'aria (22 000 t N/anno) e i corpi idrici (13 000 t N/anno). L'esportazione dalla Svizzera avviene principalmente attraverso i corpi idrici (61 000 t N/anno) e l'aria (35 000 t N/anno). Circa 20 000 tonnellate di azoto all'anno giungono all'estero attraverso l'esportazione di prodotti alimentari. L'eccedenza d'importazione, dell'ordine di 50 000 tonnellate di azoto all'anno, è in gran parte denitrificata in  $N_2$  non rilevante per l'ambiente. In misura minore, comporta un aumento della biomassa e dell'azoto nei sedimenti dei corpi idrici<sup>34</sup>.

Flussi all'interno della Svizzera: come per il fosforo, anche per l'azoto i flussi all'interno dell'agricoltura sono notevoli. Tuttavia, se il ciclo del fosforo è pressoché chiuso, una parte considerevole dell'azoto si disperde invece nell'ambiente. I principali flussi di azoto all'interno della Svizzera in termini quantitativi sono le emissioni dirette dell'agricoltura nell'ambiente (110 000 t N/anno sotto forma di ammoniaca, nitrati, protossido di azoto e  $N_2$ ). Viceversa, l'azoto passa anche dall'ambiente all'agricoltura attraverso la fissazione biologica (35 000 t N/anno) e le deposizioni atmosferiche (25 000 t N/anno). Il flusso di azoto dall'agricoltura verso la trasformazione e il consumo sotto forma di proteine contenute negli alimenti ammonta a 52 000 tonnellate di azoto all'anno. Gran parte di questo azoto finisce nella gestione dei rifiuti attraverso le acque di scarico (40 000 t N/anno) e da lì si disperde nell'ambiente (acqua: 20 000 t N/anno; aria: 20 000 t N/anno). Gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani generano emissioni pari a 6 000 tonnellate di azoto all'anno, di cui circa il 90 per cento in una forma completamente denitrificata ( $N_2$ ) non rilevante per l'ambiente. Le emissioni di azoto generate dai trasporti, dagli impianti di combustione e dall'industria ammontano a 25 000 tonnellate all'anno<sup>35</sup>.

Come per il fosforo, i flussi di azoto problematici sono quelli che finiscono nell'ambiente (inquinamento degli ecosistemi terrestri e acquatici) o nella gestione dei rifiuti (senza alcun beneficio per la società,

<sup>34</sup> Infras (2022) Aggiornamento dell'analisi sui flussi di azoto per il 2018. Rapporto all'attenzione dell'UFAG

<sup>35</sup> Infras (2022) Aggiornamento dell'analisi sui flussi di azoto per il 2018. Rapporto all'attenzione dell'UFAG

emissioni nell'ambiente nei settori a valle). Per quanto riguarda l'azoto, le lacune a livello di OAA<sup>36</sup> sono notevoli. Le emissioni di ammoniaca (NH<sub>3</sub>), che provocano l'acidificazione e la sovraconcimazione di ecosistemi terrestri sensibili come le foreste, le torbiere e i pascoli magri, ammontano a 42 000 tonnellate di azoto all'anno e superano di gran lunga il valore sopportabile dagli ecosistemi di 25 000 tonnellate di azoto all'anno. Nel caso dei nitrati (NO<sub>3</sub>), che compromettono la qualità delle acque sotterranee e minacciano gli ecosistemi del Mare del Nord e del Mar Baltico, le esportazioni attraverso il Reno ammontano a 36 500 tonnellate di azoto all'anno, valore ben al di sopra di quello sopportabile dall'ambiente di 24 500 tonnellate all'anno. Le emissioni di protossido di azoto, un potente GES, generate dall'agricoltura svizzera ammontano a 2500 tonnellate di azoto all'anno e quindi sono decisamente superiori alle 1900 tonnellate all'anno considerate nella Strategia sul clima per l'agricoltura<sup>37</sup>. Dopo il calo registrato negli anni '90, dal 2000 le emissioni sono rimaste ferme al livello elevato precedentemente menzionato.

### Conclusioni

L'obiettivo è ottimizzare ulteriormente i flussi di sostanze nutritive affinché il loro impiego generi il maggior beneficio sociale possibile con il minor impatto sull'ambiente. La sfida più grande riguarda l'azoto, le cui perdite nell'ambiente a livello agricolo ammontano a circa 100 000 tonnellate. Per raggiungere gli OAA le perdite di azoto rilevanti per l'ambiente (ammoniaca, nitrati, protossido di azoto) devono essere ridotte di almeno 30 000 tonnellate. A livello di consumo e di gestione dei rifiuti le perdite nell'ambiente ammontano a più di 40 000 tonnellate di azoto. Anche in questo caso l'obiettivo è ridurle. Nell'ambito dell'attuazione dell'Iv.Pa. 19.475 si punta a una riduzione del 20 per cento, entro il 2030, delle perdite di azoto generate dall'agricoltura e sono anche previste misure per consentire il conseguimento di tale obiettivo (p.es. l'abolizione del margine di errore del 10 % nello Suisse-Bilanz). Vengono così messe in atto le misure ecologiche più importanti della PA22+. Per lo sviluppo futuro della politica agricola, occorre accrescere ulteriormente l'efficienza delle risorse a livello di produzione e di gestione dei rifiuti. La produzione agricola deve essere adattata alle condizioni locali e alla rispettiva sopportabilità ecologica. Sono inoltre necessari adeguamenti a livello di consumo per promuovere una dieta sana, equilibrata e sostenibile.

## 2.4 Riduzione della complessità

*Conformemente al postulato 20.3931, occorre esaminare approfonditamente la riduzione della complessità e la focalizzazione su strumenti di politica agricola particolarmente efficaci nonché la riduzione dell'onere amministrativo per l'agricoltura e la riduzione della burocrazia a livello federale e cantonale.*

Questo tema era già stato affrontato nel messaggio concernente la Politica agricola 2007<sup>38</sup>. Nell'ambito e sulla scia del progetto «Semplificazione amministrativa» (2014-2016), dal 2015 praticamente con ogni pacchetto di ordinanze agricole il Consiglio federale ha proceduto a diverse semplificazioni. A oggi ne sono state attuate circa 80. Parallelamente, però, sono stati introdotti anche nuovi provvedimenti e programmi nell'ottica di una politica agricola più incentrata sugli obiettivi (e per colmare le lacune in termini di obiettivi). Nonostante gli sforzi profusi per la semplificazione, i requisiti degli strumenti di politica agricola sono, nel complesso, aumentati ulteriormente da un punto di vista sia quantitativo (p.es. il numero di norme) sia qualitativo (complessità delle disposizioni). Secondo i calcoli dell'UFAG<sup>39</sup>, i costi amministrativi aggiuntivi della Politica agricola (PA) 14-17 a livello dell'Amministrazione federale, delle amministrazioni cantonali e delle aziende agricole ammontavano a circa 9 milioni di franchi. I costi per l'esecuzione e il controllo sono finalizzati all'assicurazione della qualità e contribuiscono alla credibilità della politica agricola.

<sup>36</sup> UFAM, UFAG (2016) Obiettivi ambientali per l'agricoltura. Rapporto sullo stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna Umwelt-Wissen N. 1633

<sup>37</sup> UFAG (2011) Strategia sul clima per l'agricoltura. Protezione del clima e adattamento ai cambiamenti climatici per una filiera agroalimentare svizzera sostenibile, Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>38</sup> Consiglio federale (2002) Messaggio concernente l'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA2007), Berna

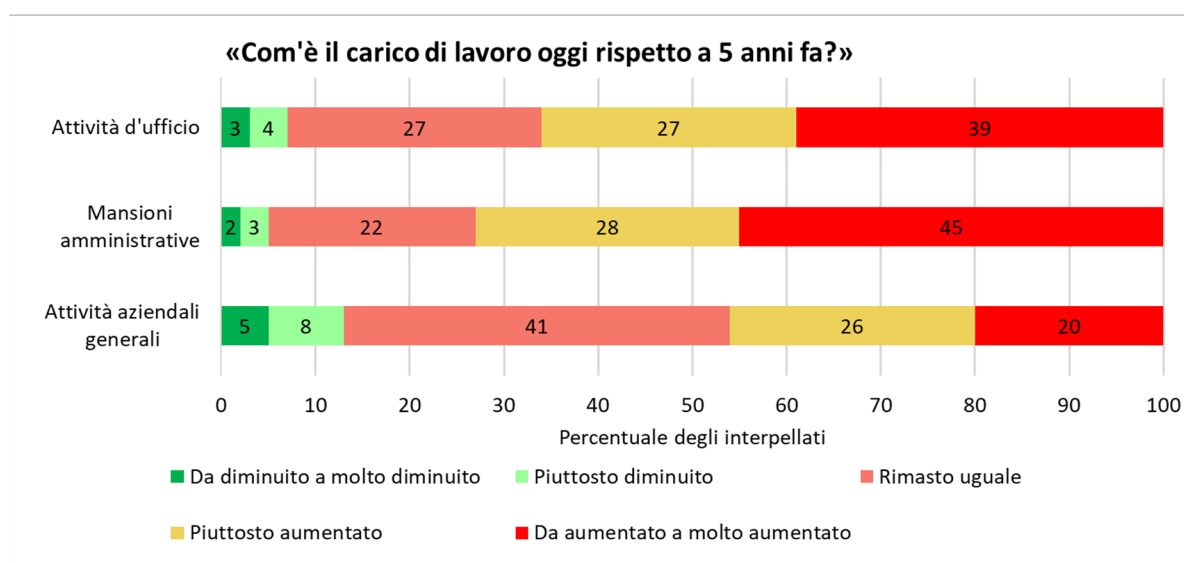
<sup>39</sup> Consiglio federale (2017) Rapporto «Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola», Berna

### Analisi di Agroscope sull'onere amministrativo delle aziende agricole

Il tema della complessità, della burocrazia e dell'onere amministrativo è stato oggetto di diversi studi di Agroscope, incentrati principalmente sulle aziende agricole. In mancanza di altre fonti, questi lavori sono stati presi come base per esaminare la questione. In generale, si può partire dal presupposto che gli sviluppi a livello di aziende agricole si riflettono anche nell'onere esecutivo dei Cantoni e della Confederazione, poiché, generalmente, maggiore è la complessità delle misure maggiore sarà il dispendio legato all'esecuzione. I sondaggi condotti da Agroscope evidenziano che con l'introduzione della PA14-17 i capiazienda hanno dovuto far fronte a un maggiore onere amministrativo e a un incremento delle prove da fornire, soprattutto per i programmi facoltativi in ambito ecologico e per la cura del paesaggio. Inoltre, la maggior parte degli interpellati considera gravose le attività amministrative, anche se emergono chiare differenze tra i tipi di azienda. In un'azienda agricola queste mansioni assorbono in media dal 3 al 5 per cento del tempo di lavoro. I costi del lavoro per la compilazione dei moduli, le registrazioni e la presenza alle ispezioni in azienda, così come i costi esterni (indennità delle organizzazioni di controllo) variano da 700 a 800 franchi per azienda all'anno. A titolo di paragone, il totale dei pagamenti diretti nel 2020 ammontava in media a 70 000 franchi per azienda.

In un sondaggio<sup>40</sup> (798 partecipanti) condotto nel 2019, Agroscope ha rilevato in quale misura gli agricoltori avevano notato un cambiamento nell'onere amministrativo negli ultimi 5 anni. La maggioranza dei partecipanti aveva dichiarato di aver avvertito un aumento. Tuttavia, per quasi la metà degli interpellati (46 %) a crescere non era stato soltanto il dispendio amministrativo, bensì anche il tempo dedicato all'attività agricola in generale, il che indica che anche nuovi processi aziendali o fattori individuali possono influire sulla percezione del carico di lavoro.

Figura 8 - Stima del carico di lavoro oggi (2019) rispetto a 5 anni fa



Fonte: Agroscope

Gli agricoltori trovano particolarmente gravosi gli obblighi di registrazione, un compito di cui è facile dimenticarsi e che a fatica si incastra nella routine lavorativa quotidiana. Mettendo a confronto l'autovalutazione dei capiazienda del 2012 (76 interpellati personalmente) con quella del 2019 (107 aziende contattate online) si nota un tendenziale aumento del tempo dedicato alla compilazione dei documenti di registrazione.

Anche le continue novità e le molte prescrizioni complesse sono considerate gravose. A prescindere da tutto ciò, si è altresì riscontrato che gli agricoltori con un buon livello di formazione e ben informati hanno un atteggiamento più positivo verso la politica agricola e quindi percepiscono meno il peso delle mansioni amministrative.

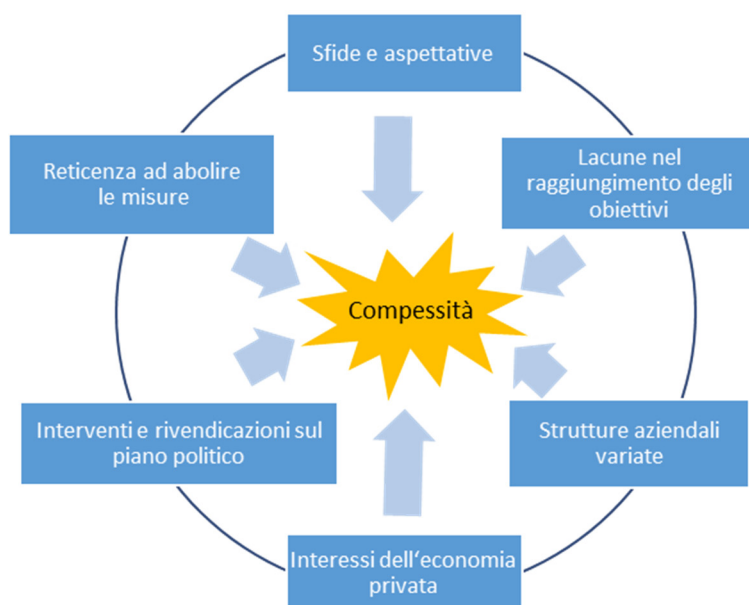
<sup>40</sup> Agroscope (2019) Studio «Zur Wahrnehmung des administrativen Aufwands». Agroscope Science, 92, 2019

### Fattori di complessità

Vi sono diversi fattori e influssi che determinano un aumento generale della complessità della politica agricola e quindi anche un maggiore onere nell'esecuzione e nelle aziende agricole.

- Le **sfide e le aspettative** correlate all'agricoltura sono diventate generalmente più impegnative e variate. Per garantire le prestazioni d'interesse generale auspiccate, sono necessari strumenti di politica agricola efficaci ed efficienti. Il fatto di incentrare il sostegno accordato nell'ambito della politica agricola sui provvedimenti individuali si è tradotto in un gran numero di disposizioni e norme dettagliate che devono essere eseguite e controllate.
- Vi sono **lacune nel raggiungimento degli obiettivi** della politica agricola e ambientale nonché **conflitti d'obiettivo** che, a loro volta, rendono necessario intervenire con misure e norme (p.es. introduzione di nuovi programmi nel quadro dei pagamenti diretti). Di conseguenza, proprio il sistema dei pagamenti diretti è diventato sempre più complesso negli ultimi anni.
- Le **strutture delle aziende agricole** stanno cambiando significativamente e la varietà delle aziende e dei rami aziendali è aumentata (diversificazione). Questo si traduce in esigenze nuove e più differenziate e nella necessità di un adeguamento legislativo per chiarire la definizione e il diritto ai contributi.
- Una certa complessità è causata da **interessi del settore privato**. Nell'ambito dei requisiti posti ai prodotti e alla qualità, ad esempio, molti aspetti sono legati a etichette e programmi di diritto privato e sono percepiti come complessi in occasione dei controlli svolti in combinazione con le prescrizioni statali.
- Gli **interventi e le richieste politiche** del Parlamento e della categoria possono comportare ulteriori norme e adeguamenti legislativi (p.es. norme speciali per interessi particolari).
- La **reticenza della politica ad abrogare misure esistenti** contribuisce al fatto che non si riesca a ridurre la portata dell'insieme delle misure e il rispettivo onere amministrativo a livello dell'Amministrazione e delle aziende agricole.

Figura 9 - Fattori di complessità



È quindi piuttosto l'interazione di diversi fattori e influssi che genera complessità, ulteriori norme e adeguamenti legislativi. Per motivi legati alla garanzia dei diritti acquisiti e considerati i diversi interessi

particolari, solitamente le misure semplici, efficaci e incisive non incontrano il consenso della maggioranza e non vengono accettate. A titolo d'esempio, il problema delle eccedenze di sostanze nutritive potrebbe probabilmente essere risolto senza aumentare eccessivamente l'onere correlato all'esecuzione inserendo norme più severe nello Suisse-Bilanz. Invece di optare per questa soluzione, si sta cercando di ottenere un miglioramento graduale attraverso una serie di programmi e contributi in quanto questa procedura gode di un maggiore consenso politico.

### Conclusioni

Negli ultimi decenni diversi fattori e influssi hanno contribuito ad aumentare la complessità degli strumenti della politica agricola e l'onere amministrativo sia per le aziende agricole sia a livello di esecuzione (Cantoni, organizzazioni di controllo, Confederazione). Nonostante numerose semplificazioni puntuali realizzate nell'ambito di vari pacchetti di ordinanze, a oggi non si è giunti a una semplificazione significativa del sistema globale né a un'inversione di tendenza. Alla luce delle lacune nel conseguimento degli obiettivi, sono stati introdotti nuovi programmi e contributi con disposizioni e norme molto dettagliate, in particolare nel settore dei pagamenti diretti, senza abolire in parallelo le misure meno efficaci e poco efficienti. Nel quadro dell'Iv.Pa. 19.475, questo problema si ripropone: per raggiungere gli obiettivi di riduzione prefissati sono infatti previste nuove misure che vanno ad aumentare la complessità. Da un lato, la PA22+ contiene alcune semplificazioni, ma dall'altro, anche dopo l'attuazione dell'Iv.Pa. 19.475, permangono alcune misure che tendenzialmente accrescono la complessità degli strumenti. Nel quadro dello sviluppo (futuro) degli strumenti di politica agricola vanno individuate le misure con un buon rapporto costi-benefici e, oltre che sull'efficacia, occorre concentrarsi maggiormente sulla semplicità a livello di esecuzione nonché sul potenziale che la digitalizzazione offre in tal senso. Infine, in futuro sarà necessario che la categoria si impegni di più e si assuma maggiori responsabilità per raggiungere, in particolare, gli obiettivi ambientali (p.es. gli obiettivi climatici).

## 2.5 Prospettive economiche

*Conformemente al postulato 20.3931, occorre esaminare approfonditamente le condizioni quadro per una libertà imprenditoriale più ampia possibile e le prospettive economiche per la filiera agroalimentare.*

### *Libertà imprenditoriale e prospettive economiche per la filiera agroalimentare*

Lo spirito imprenditoriale consente agli agricoltori di reagire in modo flessibile alle opportunità e ai rischi del mercato, di orientarsi verso il mercato con più imprenditorialità e di utilizzare il loro potenziale individuale. Lo Stato, dal canto suo, deve impostare le condizioni quadro per la filiera agroalimentare in modo da incentivare e non ostacolare le attività innovative e imprenditoriali.

Libertà imprenditoriale può essere sinonimo di libertà decisionale. Presuppone condizioni quadro favorevoli e poco restrittive, che offrono margine di manovra e non ostacolano, bensì supportano l'innovazione. Le aziende sfruttano le opportunità che scaturiscono dalle decisioni imprenditoriali e si assumono i rischi ad esse correlati. Aumentando la libertà imprenditoriale è possibile ridurre la dipendenza delle aziende agricole dallo Stato.

Le prospettive economiche consistono nella possibilità di utilizzare il potenziale di miglioramento del valore aggiunto e quindi di ottenere il miglior posizionamento possibile sul mercato.

Una maggiore libertà imprenditoriale per gli agricoltori e un ambiente favorevole all'innovazione sono fattori chiave per migliorare la competitività del settore. Il miglioramento della competitività non soltanto rafforza la posizione della filiera agroalimentare svizzera nel contesto internazionale, bensì ha un impatto anche sul valore aggiunto nonché sul reddito degli agricoltori e sullo sviluppo delle aziende agricole.

*Evoluzione del valore aggiunto e del reddito in agricoltura*

Se negli anni 2000/2002 il valore aggiunto lordo dell'agricoltura ammontava mediamente a circa 4,3 miliardi di franchi con un input di lavoro di circa 98 500 unità di lavoro annuali, oggi (2019/2021) è ancora allo stesso livello, ma con un input di lavoro di circa 72 900 unità di lavoro annuali. Ciò significa che la produttività del lavoro in questo arco di tempo è aumentata di oltre il 30 per cento<sup>41</sup>. Tuttavia, in tale periodo si sono osservate notevoli fluttuazioni del valore aggiunto lordo, dovute principalmente ai raccolti.

Secondo l'Analisi centralizzata dei dati contabili di Agroscope, oltre la metà del ricavo monetario (2020: 51 %) proviene dall'allevamento, il 17 per cento dalla produzione vegetale e il 23 per cento dai pagamenti diretti. Il reddito agricolo è cresciuto in maniera costante dal 2015 (riforma del sistema di rilevazione). L'aumento è stato un po' più accentuato nella regione di pianura che in quelle collinare e di montagna<sup>42</sup>. Anche il reddito del lavoro delle unità di manodopera familiari è aumentato. Il valore mediano del reddito del lavoro per unità di manodopera familiare nelle regioni di pianura, collinare e di montagna nel triennio 2018-2020 si è attestato su valori pari rispettivamente all'85, al 64 e al 56 per cento del reddito della rimanente popolazione attiva (salario comparabile). Grazie all'andamento positivo del reddito, negli ultimi anni è cresciuta anche la quota di aziende agricole che dichiarano un reddito del lavoro superiore al salario comparabile (cfr. fig. 10). Conformemente all'articolo 5 LAgr, le aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia devono essere in grado di conseguire, in media su vari anni, redditi comparabili a quelli della rimanente popolazione attiva della stessa regione. Nella media dell'ultimo triennio (2018-2020), nelle tre regioni hanno conseguito redditi comparabili rispettivamente il 39, il 24 e il 14 per cento delle aziende. Una quota considerevole di aziende ha potuto così dimostrare che l'obiettivo in termini di reddito fissato dalla legge può essere raggiunto attraverso una gestione efficiente. Va notato che sulla scia del mutamento strutturale, tra il 2015 e il 2020, i pagamenti diretti per azienda e unità di manodopera sono aumentati. I redditi più alti sono tuttavia riconducibili principalmente ai prezzi più elevati dei prodotti agricoli, in particolare nel comparto della produzione animale. L'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti di origine animale è infatti aumentato del 9,3 per cento tra il 2015 e il 2020<sup>43</sup>.

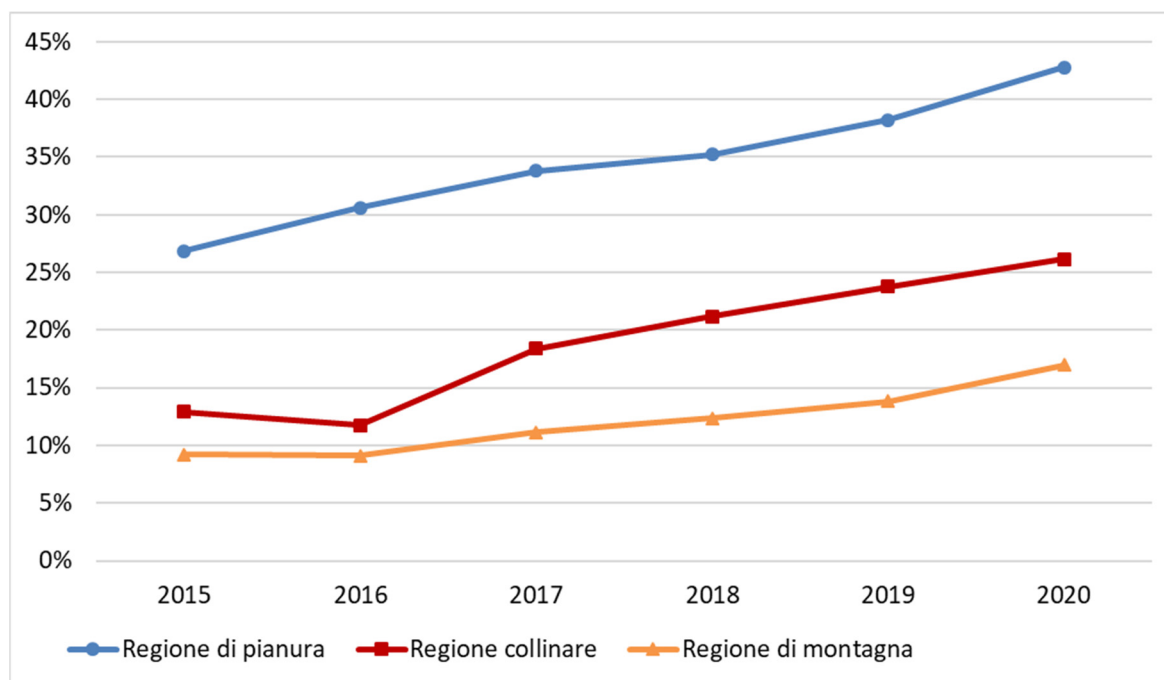
<sup>41</sup> UST (2021) Conto economico dell'agricoltura (CEA). Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>42</sup> Rapporto agricolo (2021) Situazione economica, aziende individuali. Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>43</sup> Agristat (2020) Statistica sull'agricoltura e sull'alimentazione. Capitolo 8: Prezzi, salari, interessi, Unione svizzera dei contadini, Brugg



Figura 10 - Quota di aziende con un reddito del lavoro superiore al salario comparabile



Fonti: Agroscope, Analisi centralizzata dei dati contabili, UST

Nel confronto con il reddito extragricolo occorre tener conto del fatto che l'agricoltura è soggetta a numerose norme speciali anche di natura fiscale. Alcune agevolazioni di cui beneficia il primario derivano dalla valutazione fiscale dell'attività agricola. Dalle cifre relative a cinque Cantoni<sup>44</sup> è emerso che il vantaggio di cui gode una famiglia contadina rispetto a un lavoratore indipendente di un altro settore varia da 2000 a 7000 franchi all'anno. D'altro canto, però, le giornate lavorative sono più lunghe in agricoltura. Il confronto più adeguato è quello tra agricoltori e lavoratori indipendenti. In Svizzera, nel 2020 i lavoratori indipendenti maschi hanno lavorato in media 49,2 ore alla settimana<sup>45</sup>, contro le 60 ore alla settimana<sup>46</sup> dei capiazienda del primario.

Il reddito totale di un'economia domestica agricola è composto dal reddito agricolo e da quello extragricolo. La quota del reddito extragricolo sul reddito totale è diminuita dal 33 per cento nel 2016 al 31 per cento nel 2020 perché il reddito extragricolo è aumentato di meno rispetto a quello agricolo. Il reddito totale è a disposizione delle famiglie contadine per il consumo privato e per la formazione di capitale proprio. Quest'ultimo può essere utilizzato anche per investimenti e quindi sostiene l'innovazione e lo sviluppo imprenditoriale delle aziende agricole.

Tabella 1 - Reddito totale delle economie domestiche agricole (escl. comunità aziendali, in CHF)

Anno	2016	2017	2018	2019	2020
Reddito agricolo (escl. comunità aziendali)	61 519	64 604	67 190	70 605	75 077
Reddito extragricolo	30 638	31 640	31 790	32 322	33 719
<b>Reddito economia dom./reddito totale</b>	<b>92 158</b>	<b>96 244</b>	<b>98 981</b>	<b>102 927</b>	<b>108 796</b>

Fonte: Agroscope

<sup>44</sup> Consiglio federale (2018) Panoramica delle norme speciali sgravanti e gravanti per l'agricoltura, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 18.4275 Caroni del 13 dicembre 2018, Berna

<sup>45</sup> UST (2021) Tatsächliche Jahresarbeitszeit und tatsächliche wöchentliche Arbeitszeit der Vollzeiterwerbstätigen nach Geschlecht, Nationalität und Erwerbsstatus. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>46</sup> UST (2021) Landwirtschaftsbetriebe: Beschäftigte Personen und Wochenarbeitsstunden nach Grössenklasse LN. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

Uno studio di Agroscope<sup>47</sup> ha potuto inoltre dimostrare che esiste una correlazione positiva tra reddito del lavoro e livello di formazione. I capiazienda con un livello di formazione migliore conseguono tendenzialmente un reddito del lavoro più elevato.

### *Diversificazione*

È possibile creare fonti di reddito supplementari ampliando l'attività aziendale (diversificazione). Nel 2020, il 62 per cento delle aziende agricole ha diversificato l'attività all'interno della fattoria; nel 2010, tale quota era soltanto del 45 per cento<sup>48</sup>. Oltre alla vendita diretta (cfr. cap. 2.7), anche la trasformazione in azienda (trasformazione dei prodotti agricoli) può rientrare in una strategia di diversificazione. Nel 2020, il 14 per cento delle aziende agricole era attivo in questo ramo (+5 % rispetto al 2010). Un'altra opzione di diversificazione è il lavoro salariato per altre aziende agricole (13 %). Questa attività interaziendale permette all'agricoltore anche di ridurre i costi delle proprie macchine. Altre possibilità di diversificazione sono, per esempio, la produzione di energie rinnovabili (5,6 % delle aziende; impianti fotovoltaici e impianti agricoli per la produzione di biogas) e l'agriturismo (7 % delle aziende; turismo, alloggio, attività ricreative e ristorazione).

### *Industria alimentare svizzera*

Mentre la Svizzera nel settore agricolo applica una protezione doganale elevata e complessa (cfr. riquadro 3), in quello industriale persegue una politica economica estera liberale. La trasformazione alimentare è particolarmente interessata dalle misure di politica agricola. I prezzi delle materie prime agricole indigene destinate alla trasformazione sono generalmente più elevati rispetto all'estero<sup>49</sup>. La trasformazione alimentare normalmente è suddivisa in due livelli: nel primo rientra la produzione di derrate alimentari con un basso grado di trasformazione e materie di base quali prodotti carnei, formaggio, farina, succo di frutta e zucchero, nel secondo la produzione di prodotti con un maggior grado di trasformazione come ad esempio pizza, cioccolato o confetture. I prodotti del primo livello di trasformazione a base di prodotti agricoli fabbricabili in Svizzera normalmente sono protetti da dazi. Questi sono definiti in modo da salvaguardare dalla concorrenza estera non solo i produttori agricoli ma anche le aziende dedite alla trasformazione del primo livello<sup>50</sup>.

Vista la struttura molto eterogenea del settore dedito alla trasformazione di derrate alimentari, anche le sfide variano. È in particolare rilevante la differenziazione tra gli ambiti orientati al mercato interno e quelli orientati all'esportazione. Gli elevati prezzi delle materie prime dovuti alle misure di politica agricola rappresentano una sfida considerevole per i settori orientati all'export e ne riducono la competitività sui mercati d'esportazione. Per il secondo livello di trasformazione tali prezzi incidono anche sulla competitività sul mercato interno rispetto ai prodotti importati. Gran parte della produzione agricola oggi è destinata come materia prima all'industria di trasformazione di derrate alimentari.

### *Conclusioni*

Nel complesso la situazione economica dell'agricoltura ha segnato uno sviluppo positivo. La produttività del lavoro è aumentata di circa un terzo negli ultimi 20 anni e la quota di aziende che raggiungono il salario comparabile sta crescendo in tutte le regioni. Tuttavia, il reddito del lavoro della manodopera familiare agricola è ancora al di sotto del salario comparabile e il carico lavorativo in agricoltura è alto. L'industria alimentare svizzera può essere considerata in salute, anche se i prezzi elevati delle materie prime riconducibili alla politica agricola rappresentano una sfida, soprattutto per i settori orientati all'esportazione e per il secondo livello di trasformazione. L'Iv.Pa. 19.475 si concentra in primo luogo su obiettivi ecologici. Le varie misure nel quadro dei pagamenti diretti volte a ridurre i rischi associati all'uso di PF e le perdite di sostanze nutritive possono determinare ricavi minori e spese maggiori, ma al contempo offrono al settore l'opportunità di valorizzare sul mercato le prestazioni ecologiche sup-

<sup>47</sup> Agroscope (2017) Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betriebe und Betriebszweig. Agroscope Science, 53: 1-83, 2017

<sup>48</sup> UST (2020) Censimento delle aziende agricole 2020 - Rilevazione supplementare. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>49</sup> OCSE (2015), Studio OCSE sulla politica agricola: Svizzera 2015, Pubblicazioni OCSE, Parigi

<sup>50</sup> Consiglio federale (2015) Misure contro una deindustrializzazione nel settore alimentare, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3928 Baumann del 23 settembre 2015, Berna

plementari. La PA22+, dal canto suo, contiene ulteriori misure per migliorare le prospettive economiche, come, ad esempio, l'ampliamento dei provvedimenti nel quadro dei miglioramenti strutturali, la promozione di reti di competenze e d'innovazione o i contributi per la riduzione dei premi delle assicurazioni sui raccolti. Nel quadro di una politica futura, alla luce della perdurante ed elevata dipendenza economica della filiera agroalimentare dalla protezione doganale, occorre rafforzare la competitività. Le condizioni quadro devono consentire agli attori di orientarsi in modo ancora più coerente verso il posizionamento nel segmento dell'alta qualità e di sfruttare i potenziali di riduzione dei costi. Inoltre, è importante anticipare i cambiamenti nel comportamento di consumo e sfruttare le opportunità che ne derivano, prestare attenzione a un'adeguata distribuzione del valore aggiunto all'interno della catena alimentare e accrescere il valore aggiunto attraverso la diversificazione delle attività aziendali.

## 2.6 Riduzione delle distorsioni della concorrenza

*Conformemente al postulato 20.3931, occorre esaminare approfonditamente come si può ridurre le distorsioni della concorrenza fra produzione indigena e importazioni dovute a prescrizioni legali diverse per quanto concerne la produzione, tenuto conto degli impegni internazionali.*

*Motivazione: non ha senso importare in Svizzera derrate alimentari la cui produzione all'estero e il successivo trasporto generano un'impronta ecologica maggiore rispetto a quella che genererebbero nel nostro Paese.*

### *Distorsioni della concorrenza e requisiti di produzione*

Il termine «distorsione della concorrenza» si riferisce agli effetti di misure statali o del comportamento di singole imprese con posizione dominante sul mercato che compromettono la concorrenza su un mercato uniforme a favore di singole imprese. I requisiti di produzione, invece, rientrano nelle competenze in materia di regolamentazione del singolo Stato. È nella natura dell'esercizio sovrano delle proprie competenze in materia di regolamentazione che i Paesi fissino requisiti di produzione diversi. La differenza tra i requisiti applicati all'interno del Paese e quelli esteri non è quindi da considerarsi come una distorsione della concorrenza, ma come una condizione di produzione legata al luogo, alla stregua di altre peculiarità nazionali o geografiche. Non solo l'agricoltura, bensì tutti i settori dell'economia svizzera hanno a che fare con condizioni di produzione diverse all'interno del Paese e all'estero. Tuttavia, si può constatare come le differenze nei requisiti di produzione stabiliti dalla legge, ma anche altre misure statali come la protezione doganale, il sostegno al mercato, le prescrizioni in materia di dichiarazione o i pagamenti diretti, comportino vantaggi e svantaggi per i vari prodotti sul piano della concorrenza.

### *Confronto tra i requisiti di produzione all'interno del Paese e quelli esteri*

Nel settore agricolo i requisiti legali riguardano in particolare i metodi di produzione agricola e non solo i prodotti. Sono sanciti in una moltitudine di testi giuridici (leggi, ordinanze, ecc.). Quando si confrontano le basi giuridiche pertinenti in Svizzera e nei Paesi d'origine, è rilevante anche la corrispettiva esecuzione.

Va sottolineato che in molti ambiti i requisiti di produzione non divergono considerevolmente da quelli dell'Unione europea (UE), nostro principale partner commerciale, in virtù anche dell'accordo del 21 giugno 1997<sup>51</sup> tra l'UE e la Confederazione svizzera sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo CH-UE).

Non esiste un confronto esaustivo tra i requisiti di produzione applicabile dalla Svizzera e quelli vigenti nei singoli Paesi d'origine dei prodotti importati. Le analisi a disposizione permettono tuttavia di esprimere alcune considerazioni generali. Da uno studio del 2018<sup>52</sup> emerge che in molti ambiti le prescrizioni svizzere per la protezione degli animali sono tra le più severe al mondo. Il nostro è l'unico Paese

<sup>51</sup> RS **0.916.026.81** Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (con allegati e atto finale)

<sup>52</sup> Agridea (2018) Vergleichende Betrachtung zu Tierschutz und Tierwohl in der Fleischproduktion zwischen der Schweiz und ihren Importländern

ad avere norme che fissano l'effettivo massimo di animali per azienda nella detenzione di galline ovaiole e nell'ingrasso di maiali, vitelli, polli e tacchini. Diversi Paesi dell'UE stanno inasprendo le loro norme sul benessere degli animali. È difficile effettuare un confronto tra i vari standard ambientali a causa dell'elevato numero di prescrizioni formulate in maniera diversa. Anche l'esecuzione ha un ruolo importante. Uno studio del 2013<sup>53</sup> evidenzia che i requisiti ambientali in Svizzera non sono generalmente più alti rispetto a quelli dei principali Paesi di origine dei prodotti importati. Da un confronto tra le legislazioni vigenti emerge che in alcuni Paesi o regioni vigono norme più severe di quelle elvetiche (p.es. sulle distanze minime per lo spandimento di concimi o sulla capacità di stoccaggio dei concimi aziendali<sup>54</sup>). In questo contesto è doveroso menzionare che, com'è il caso nel settore della protezione degli animali, anche nel comparto ambientale i requisiti esteri sono in costante evoluzione; nell'UE, ad esempio, ciò avviene nel quadro della riforma della Politica Agricola Comune.

#### *Pro e contro di requisiti di produzione differenti*

Requisiti di produzione più severi possono comportare sia vantaggi sia svantaggi per chi è tenuto ad adempierli. Coloro che devono soddisfarli, ovvero i produttori nazionali o esteri, devono farsi carico di costi più elevati. Nel caso dell'allevamento, ad esempio, i maggiori costi sono riconducibili al fatto che gli animali devono essere tenuti in edifici più piccoli o più costosi da costruire e gestire. Nel caso della produzione vegetale, i requisiti da rispettare comportano restrizioni a livello di gestione e oneri aggiuntivi che incidono sul tempo di lavoro necessario per la coltivazione e fanno lievitare i costi del lavoro. Queste restrizioni possono altresì comportare minori ricavi a causa di perdite qualitative o quantitative<sup>55</sup>. Non soltanto le condizioni imposte dalla legislazione, bensì anche i costi più elevati per i consumi intermedi possono rappresentare uno svantaggio. Uno studio di BAKBASEL condotto nel 2014 stima a circa 2 miliardi di franchi l'onere finanziario dell'agricoltura svizzera dovuto a un contesto caratterizzato da costi elevati<sup>56</sup>. Anche le condizioni climatiche e topografiche della Svizzera (quota elevata di zone montuose) generano costi di produzione aggiuntivi.

La politica agricola tiene indirettamente conto degli oneri aggiuntivi cui deve far fronte l'agricoltura svizzera sostenendola con diverse misure. Vengono versati pagamenti diretti per promuovere in modo mirato le prestazioni d'interesse generale (p.es. promozione della biodiversità). Inoltre lo Stato sostiene il primario erogando aiuti finanziari nel settore delle basi di produzione (contributi per i miglioramenti strutturali, crediti d'investimento esenti da interessi, ecc.) e in quello della produzione e dello smercio (supplementi per il latte, contributi per singole colture, ecc.). Anche la protezione doganale per i beni agricoli, costituita da dazi doganali, quote e condizioni per l'importazione, rappresenta un notevole sostegno finanziario per la filiera agroalimentare svizzera, poiché si traduce in prezzi alla produzione e al consumo più elevati rispetto ai Paesi limitrofi. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) stima a circa 6,5 miliardi di franchi il sostegno totale all'agricoltura svizzera (sostegno finanziario e protezione doganale) a livello di ricavi nel 2020<sup>57</sup>.

Requisiti di produzione più severi non comportano soltanto oneri aggiuntivi, bensì anche vantaggi economici per la filiera agroalimentare. Gli standard di produzione più elevati sono spesso il presupposto per una strategia del valore aggiunto che consente di spuntare prezzi più alti sul mercato elogiando lo standard svizzero. Un sondaggio mostra che i consumatori sono generalmente disposti a pagare di più per i prodotti svizzeri perché sono convinti di acquistare un prodotto che sottostà a rigorosi requisiti di produzione. Oltre l'80 per cento degli interpellati si aspetta addirittura che in Svizzera le derrate alimentari siano prodotte applicando requisiti più severi che all'estero<sup>58</sup>. Il 60 per cento degli intervistati è disposto a pagare più del doppio per derrate alimentari, come mele, latte, carne o uova, prodotte in

<sup>53</sup> Priska Baur e Heike Nitsch (2013) Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft: Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs. Rapporto commissionato dall'Ufficio federale dell'agricoltura

<sup>54</sup> P.es. ordinanza sui concimi tedesca

<sup>55</sup> Karl H. und Noleppa S. (2017) Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft, Berlino

<sup>56</sup> BAKBASEL (2014) Landwirtschaft – Beschaffungsseite, Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen, Studio commissionato dall'Ufficio federale dell'agricoltura, Basilea

<sup>57</sup> OCSE (2020) Monitoring and Evaluation Report 2020: Producer Support Estimate

<sup>58</sup> DemoSCOPE Research & Marketing (2007) Provenienza dei prodotti agricoli, commissionato dall'Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

Svizzera<sup>59</sup>. Anche se il comportamento d'acquisto reale può differire dalla disponibilità a pagare espressa nei sondaggi, i marchi di qualità come «Suisse Garantie» si basano su questa strategia di differenziazione. Il rispetto di severi requisiti di produzione è almeno in parte anche la ragione per cui i contribuenti sono disposti a sostenere l'agricoltura svizzera.

#### *Impegno della Svizzera per la promozione dell'importazione di beni prodotti in modo sostenibile*

Se non esiste una certa armonizzazione tra i requisiti di produzione applicati dalla Svizzera e quelli dei suoi partner commerciali, com'è invece il caso con l'UE in molti settori, i prodotti importati possono sottostare a requisiti di produzione diversi. Per quanto riguarda l'etichettatura relativa ai metodi di produzione, nel quadro della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) 20.4267<sup>60</sup>, il Parlamento ha decretato un obbligo di dichiarazione per le derrate alimentari importate ottenute con metodi di produzione vietati in Svizzera. Il Consiglio federale elaborerà un progetto di legge corrispondente entro l'estate del 2023.

Un importante presupposto per misure di politica commerciale volte a disciplinare il commercio di prodotti con una grande impronta ecologica sono standard riconosciuti a livello internazionale. Oltre all'applicazione effettiva, la Svizzera promuove l'ulteriore sviluppo di standard di sostenibilità riconosciuti a livello mondiale che contribuiscano a creare condizioni rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali nonché socialmente accettabili nella catena del valore. A tal fine, partecipa anche ai lavori nell'ambito dell'International Trade Center, dell'International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance e della Convenzione del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES).

A livello plurilaterale, la Svizzera s'impegna anche per migliorare le condizioni quadro del commercio di prodotti e servizi certificati dal punto di vista ambientale. Nel quadro dei negoziati per un accordo sui cambiamenti climatici, il commercio e la sostenibilità (ACCTS), per esempio, sta lavorando attivamente con altri cinque Paesi al fine di mettere a punto linee guida volontarie per migliorare la qualità e la comparabilità dei marchi ambientali.

Negli accordi commerciali preferenziali, la Svizzera prevede l'integrazione di disposizioni globali vincolanti dal profilo del diritto internazionale sul commercio e sullo sviluppo sostenibile. Dal 2019, la versione rivista del corrispondente capitolo modello include anche un articolo sul commercio nonché sull'agricoltura e i sistemi alimentari sostenibili. Questo prevede l'istituzione di un dialogo bilaterale sulle migliori pratiche per un'agricoltura e sistemi alimentari sostenibili, in cui le parti contraenti si impegnano a riferire regolarmente sui progressi compiuti. Inoltre, il Consiglio federale sta esaminando caso per caso la possibilità, nel quadro degli accordi di libero scambio preferenziali, di vincolare determinate concessioni a criteri di sostenibilità, soprattutto per quanto riguarda i metodi di produzione. Questo vale per i prodotti particolarmente problematici dal profilo della sostenibilità, come, ad esempio, l'olio di palma oggetto dell'accordo di partenariato economico con l'Indonesia. L'esistenza di sistemi di certificazione della sostenibilità attendibili e consolidati a livello internazionale è un presupposto fondamentale per l'attuazione pratica ed efficace di un vincolo tra concessioni doganali e standard di sostenibilità.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo economico, la Svizzera fornisce supporto tecnico a determinati Paesi partner per rendere la produzione più sostenibile e promuovere in modo mirato il commercio agricolo sostenibile.

#### *Conclusioni*

Dall'esame è emerso che gli elevati requisiti di produzione imposti dalla legge all'agricoltura svizzera sono controbilanciati da misure di sostegno statali, come i pagamenti diretti o la protezione doganale. La politica agricola tiene quindi indirettamente conto degli oneri più elevati riconducibili a requisiti di produzione differenti, a costi generalmente più alti e alle difficoltà di produzione. In caso di ulteriori adeguamenti sostanziali della protezione doganale, ad esempio nel quadro di accordi commerciali multilaterali, potrebbe crearsi uno squilibrio tra i vantaggi (protezione doganale, sovvenzioni, ecc.) e gli

<sup>59</sup> UFAG (2007) Provenienza dei prodotti agricoli 2007, Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>60</sup> Mozione 20.4267 Dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati

svantaggi concorrenziali (requisiti di produzione elevati, costi generalmente più alti, ecc.). Per valutare in che misura, nel quadro di futuri accordi commerciali, sia eventualmente necessario intervenire per ammortizzare gli effetti di un adeguamento della protezione doganale, occorre comunque attendere che vengano conclusi accordi concreti e conoscerne i tempi di attuazione. Per quanto riguarda l'indicazione dei metodi di produzione, nel quadro della mozione CET-S 20.4267 il Parlamento si è espresso a favore di un obbligo di dichiarazione per le derrate alimentari importate ottenute con metodi di produzione vietati in Svizzera. Il Consiglio federale elaborerà un progetto di legge corrispondente entro l'estate del 2023. Il Consiglio federale si impegna anche sul piano internazionale, a vari livelli e con vari strumenti, per un commercio agricolo sostenibile e per la promozione dell'importazione di beni prodotti in modo sostenibile. In questo contesto, vaglia anche, caso per caso, la possibilità di vincolare a criteri di sostenibilità determinate concessioni nel quadro di accordi di libero scambio preferenziali su prodotti particolarmente sensibili dal profilo dello sviluppo sostenibile. L'esistenza di sistemi di certificazione della sostenibilità attendibili e consolidati a livello internazionale è un fattore determinante per l'attuazione pratica ed efficace delle condizioni previste. Questo impegno s'inserisce nel contesto degli sforzi profusi dalla Svizzera per ridurre l'impronta ecologica della produzione agricola a livello nazionale e globale.

## 2.7 Vendita diretta e canali di distribuzione corti

*Il postulato 21.3015 chiede che venga esaminato l'aspetto della promozione e del sostegno della vendita diretta e di canali di distribuzione corti.*

*Motivazione: la vendita diretta e i canali di distribuzione corti rientrano nelle tendenze di consumo attuali. Benché rispetto alla vendita al dettaglio e alla ristorazione costituiscano per ora una fonte di reddito marginale, queste attività permettono di evidenziare il valore aggiunto che ci si attende dall'agricoltura svizzera e che viene spesso citato dalla politica agricola. Vendita diretta e canali di distribuzione corti rafforzano il legame tra consumatori e produttori, aumentano la responsabilità dei produttori e la consapevolezza del consumatore sul valore della produzione di generi alimentari.*

### Valenza della vendita diretta

Secondo le stime, l'agricoltura svizzera attualmente ricava dal 5 al 10 per cento circa delle entrate totali dalla vendita diretta dei suoi prodotti. Dal 2010 al 2020 la quota delle aziende attive in questo ramo è aumentata dal 12 al 26 per cento. Per circa il 60 per cento di esse, la quota di cifra d'affari generata dalla vendita diretta arriva a rappresentare il 10 per cento della cifra d'affari totale dell'azienda<sup>61</sup>. La commercializzazione diretta avviene mediante vari canali di distribuzione, ovvero mercati settimanali, negozi in fattoria, vendita per corrispondenza (servizio di consegna a domicilio e spedizione postale) e online. Con filiere corte i prodotti alimentari regionali giungono direttamente ai consumatori. In questo modo, l'agricoltura può diversificare le sue vendite e generare più valore aggiunto. Grazie alla vicinanza ai consumatori, questa attività crea comprensione e fiducia reciproche. Consente inoltre di rispondere in modo innovativo e flessibile alle esigenze dei consumatori e instaura un legame tra produzione e consumo. I vantaggi della vendita diretta per i consumatori sono la tracciabilità dei prodotti, l'informazione sul metodo di produzione, nessuna standardizzazione dei prodotti, varietà locali e diversità, la trasparenza dei margini, la stagionalità e una minore trasformazione delle derrate alimentari nonché il consumo ridotto di carburanti per il trasporto. La filiera corta non è soltanto un concetto per rendere più sostenibile il sistema alimentare locale nelle città, bensì rappresenta sempre più anche una soluzione interessante per garantire l'approvvigionamento negli spazi rurali<sup>62</sup>. La pandemia di Covid-19 ha avuto notevoli ripercussioni sul comportamento di acquisto, ovvero maggiore attenzione alla provenienza svizzera, preferenza per prodotti locali e sani e tendenza a costituire delle scorte<sup>63</sup>. Non è ancora dato sapere se questo effetto si protrarrà anche dopo la fine della pandemia.

<sup>61</sup> UST (2020) Censimento delle aziende agricole 2020 - Rilevazione supplementare. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>62</sup> Thünen-Institut (2021) Dynamik der Nahversorgung in ländlichen Räumen verstehen und gestalten. Braunschweig

<sup>63</sup> DemoSCOPE Research & Marketing (2021) Valenza della provenienza dei prodotti agricoli, su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

### *Strumenti di promozione e altri sostegni*

La Confederazione promuove la vendita diretta in fattoria e la commercializzazione a livello regionale dei prodotti agricoli in particolare nel quadro dei miglioramenti strutturali e attraverso la promozione dello smercio. A titolo d'esempio, concede alle aziende agricole crediti d'investimento esenti da interessi per diversificare l'attività agricola, versa contributi a favore di installazioni per la trasformazione, lo stoccaggio e la commercializzazione di prodotti agricoli regionali nella regione di montagna (nel quadro della PA22+ viene proposto di estendere la misura alla regione di pianura) e promuove la creazione di valore aggiunto in agricoltura così come la cooperazione regionale nell'ambito di progetti di sviluppo regionale (PSR). I progetti incentrati sulla vendita diretta e su canali di distribuzione corti possono essere sostenuti sia nel quadro dell'ordinanza sulla promozione della qualità e della sostenibilità nell'agricoltura e nella filiera alimentare sia attraverso progetti di consulenza, fermo restando che abbiano un approccio innovativo. Nel settore della promozione della qualità e dello smercio, la Confederazione sostiene, in particolare, un portale nazionale di commercializzazione diretta online, la comunicazione per i prodotti regionali e vari progetti nel settore della vendita diretta.

Diverse organizzazioni, come l'Unione svizzera dei contadini, Bio Suisse, AGRIDEA, ma anche le scuole agrarie e i servizi di consulenza cantonali forniscono informazioni e documenti esaustivi e preziosi per gli agricoltori oppure offrono corsi specifici sul tema della commercializzazione diretta. I servizi cantonali di consulenza agricola e in economia domestica rurale svolgono un ruolo importante nel quadro del sostegno di progetti locali sulla commercializzazione diretta e sui canali di distribuzione corti. Il lavoro delle contadine è spesso finalizzato a ottenere un reddito aggiuntivo (p.es. attraverso la commercializzazione diretta), di conseguenza in questo caso anche la consulenza in economia domestica ha un importante ruolo di supporto.

### *Conclusioni*

La vendita diretta e i canali di distribuzione corti sono tendenze di consumo attuali. Anche se la cifra d'affari generata dall'agricoltura in questo modo è ancora relativamente bassa, la commercializzazione diretta è importante, perché rafforza il legame tra consumatori e produttori promuovendo al contempo la comprensione e la fiducia reciproche. La Confederazione dispone già di vari strumenti per sostenere la vendita diretta e la commercializzazione regionale dei prodotti. Inoltre diverse organizzazioni forniscono informazioni e documenti esaustivi e preziosi sul tema. Le analisi mostrano che esistono le condizioni quadro e le basi legali affinché la promozione e il sostegno delle attività nel settore della vendita diretta possano svilupparsi ulteriormente. Oltre alla vendita diretta vera e propria, sta acquisendo una valenza crescente la messa a punto di catene di fornitura nel consumo fuori casa, come ad esempio esercizi pubblici di ristorazione, piattaforme e reti di distribuzione o soluzioni logistiche. In questi settori l'obiettivo è ottimizzare gli strumenti e al contempo incentivare gli enti promotori preposti a farne un più largo uso.

## **2.8 Riduzione dello spreco alimentare**

*Il postulato 21.3015 chiede di esaminare misure contro lo spreco alimentare (p.es. azioni contro l'eccessiva standardizzazione di frutta e verdura o altre misure che potrebbero essere integrate nella legge).*

***Motivazione:** Secondo l'articolo 104a lettera e Cost., al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, la Confederazione crea presupposti per un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse. Dato che attualmente lo spreco alimentare rappresenta un terzo delle derrate alimentari prodotte, l'impatto energetico, finanziario e ambientale causato dal solo spreco alimentare è di un terzo più grande del necessario.*

In Svizzera il consumo di alimenti genera circa 2,8 milioni di tonnellate di perdite alimentari all'anno a tutti i livelli della catena alimentare, sia all'interno del Paese che all'estero. Ciò equivale a circa 330 chilogrammi di perdite alimentari evitabili per persona all'anno. Il 25 per cento dell'impatto ambientale associato all'alimentazione in Svizzera è riconducibile alle perdite alimentari evitabili. Circa la metà (52 %) di queste ha luogo nelle economie domestiche e nel settore della ristorazione. Le categorie di alimenti a maggiore impatto ambientale per chilogrammo di perdita alimentare sono carne, caffè e fave

di cacao, burro, uova, prodotti importati per via aerea, così come oli e grassi, pesce e formaggio. Anche le perdite di frutta, verdura e patate nonché pane e prodotti da forno sono rilevanti dal punto di vista ambientale, nonostante abbiano un minore impatto per chilogrammo, perché si verificano in grandi quantità. L'impatto ambientale di un prodotto alimentare, inoltre, aumenta a ogni fase di trasformazione e/o trasporto, poiché in questi processi si consumano risorse e si generano emissioni<sup>64</sup>.

Sulla base dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3 definito nell'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) per lo sviluppo sostenibile, la Svizzera è chiamata a dimezzare entro il 2030 lo spreco alimentare pro capite a livello di commercio al dettaglio e consumo e a ridurre le perdite alimentari che ne derivano lungo la catena di produzione e di approvvigionamento. In linea con la SSS 2030 varata nel 2021, il Piano d'azione contro lo spreco alimentare<sup>65</sup> adottato dal Consiglio federale il 6 aprile 2022 in adempimento del postulato Chevalley (18.3829) mira a dimezzare entro il 2030, rispetto al 2017, lo spreco alimentare evitabile lungo tutta la catena del valore.

Nella prima fase, dal 2022 al 2025, il Piano d'azione punta su misure volontarie e autonome del commercio, della ristorazione, dell'industria di trasformazione e dell'agricoltura, prendendo come quadro di riferimento una convenzione intersettoriale con obiettivi di riduzione specifici. Le misure includono potenzialmente anche quelle che si applicano alle usanze commerciali, ad esempio nel settore delle norme. Nel 2025 si trarrà un bilancio intermedio e, se necessario, saranno proposte ulteriori misure che prevedono un maggiore impegno e andranno attuate in una seconda fase (2026-2030). Sono ipotizzabili, tra l'altro, l'obbligo per le aziende di fornire rendiconti e la definizione di tassi di perdita massimi settoriali a livello di ordinanza nella legislazione sull'ambiente.

### *Conclusioni*

È importante tagliare lo spreco alimentare per ridurre l'impronta ecologica legata al cibo e quindi contribuire anche al raggiungimento degli OAA. Nell'ambito dell'Iv.Pa. 19.475 non vengono attuate misure specifiche in questo settore. La PA22+ mira a sviluppare ulteriormente le prescrizioni sugli effettivi massimi in modo che i sottoprodotti e gli scarti alimentari possano essere utilizzati meglio dalle aziende del settore lattiero e alimentare. Seppur in minima parte, la PA22+ contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo definito nella SSS 2030 di dimezzare lo spreco alimentare evitabile lungo l'intera catena del valore entro il 2030. Nel quadro del Piano d'azione contro lo spreco alimentare, il Consiglio federale ha tracciato la linea da seguire per conseguire tale obiettivo.

<sup>64</sup> Beretta, C., & Hellweg, S. (2019) Lebensmittelverluste in der Schweiz: Umweltbelastung und Vermeidungspotenzial. Zurigo, commissionato dall'Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>65</sup> Consiglio federale (2022) Piano d'azione contro lo spreco alimentare. Berna



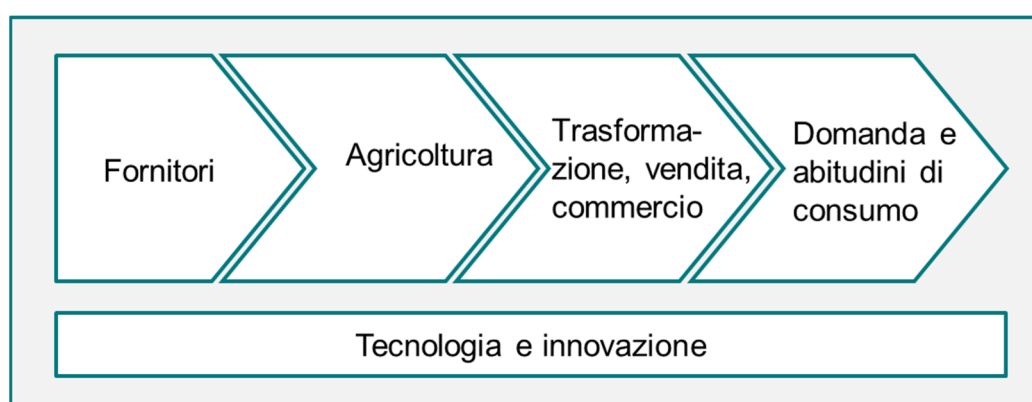
### 3 Parte B - Strategia a lungo termine per la filiera agroalimentare

#### 3.1 Analisi della situazione

Da un punto di vista globale, i sistemi alimentari si trovano di fronte a tre sfide: garantire la sicurezza alimentare a una popolazione in crescita, assicurare il sostentamento di milioni di agricoltori e di altre persone attive nel settore alimentare nonché sostenere la transizione verso una produzione e un consumo più sostenibili.

Nella parte A sono stati esaminati nel dettaglio gli otto aspetti indicati dai postulati, mentre nel presente capitolo si entra approfonditamente nel merito degli sviluppi nel sistema alimentare svizzero che sono fondamentali per l'orientamento della politica agricola a lungo termine ma non rientrano tra gli aspetti sollevati dai postulati. L'analisi riguarda i vari livelli della catena del valore, dalla produzione agricola al consumo (cfr. fig. 11).

Figura 11 - Ambiti tematici dell'analisi della situazione



##### 3.1.1 Agricoltura

###### *Produzione, strutture e valore aggiunto*

Negli ultimi 20 anni la produzione indigena di derrate alimentari ha registrato un lieve incremento. Nonostante la crescita della popolazione di oltre un quinto, è stato possibile mantenere stabile il GAA lordo (cfr. cap. 2.1). Dal 2001 al 2020 il numero di aziende è diminuito, in media, dell'1,7 per cento all'anno, fissandosi a 49 360 unità, mentre in termini di dimensioni medie si è passati da 16 a 21 ettari. L'agricoltura svizzera mantiene una connotazione familiare e strutture variate. Nel 2020, il 71 per cento delle aziende era gestito a titolo principale, il 29 per cento a titolo accessorio; per entrambe le categorie negli ultimi 20 anni si è registrato un calo annuo medio pari rispettivamente all'1,7 e all'1,8 per cento. Nel periodo osservato, la quota di aziende biologiche è cresciuta dall'8 al 15 per cento. Nel 2020 la produzione agricola totale svizzera (incl. orticoltura) valeva 11 miliardi di franchi, con il 50 per cento del valore generato dalla produzione animale e il 37 per cento da quella vegetale. Sempre più aziende agricole cercano di creare maggiore valore aggiunto in fattoria diversificandosi. Se nel 2010 le aziende attive nella vendita diretta dei propri prodotti erano 7084, nel 2020 erano già salite a 12 676 (+79 %). Le famiglie contadine che trasformano le loro materie prime in azienda sono 6855<sup>66</sup>. Si stima che la quota della vendita diretta corrisponda al 5-10 per cento circa del mercato totale<sup>67</sup>. La quota di servizi agricoli e attività accessorie non agricole rispetto al valore di produzione è cresciuta, passando dal 5 per cento nel 1985 al 13 per cento nel 2020. Nel 2019/2021 l'agricoltura svizzera ha generato un valore aggiunto lordo di 4,3 miliardi di franchi (-1,5 % rispetto al 2000/02, ai

<sup>66</sup> UST (2020) Censimento delle aziende agricole 2020 - Rilevazione supplementare. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>67</sup> Unione svizzera dei contadini (2021) Direktvermarktung; consultabile su [www.sbv-usp.ch/de/schlagworte/direktvermarktung](http://www.sbv-usp.ch/de/schlagworte/direktvermarktung)

prezzi correnti)<sup>68</sup>. La produttività per unità di lavoro annua è aumentata del 32 per cento dal 2000/2002 al 2019/2021 (al netto dell'inflazione).

### *Prestazioni d'interesse generale ed ecologia*

Nel 2020 nel primario svizzero sono stati gestiti 1,04 milioni di ettari di superficie agricola utile (SAU). Dal 2001 al 2020 ne sono andati persi 27 100<sup>69</sup>, in particolare a causa della progressiva espansione degli insediamenti nelle zone dove le condizioni sono favorevoli e dell'avanzamento del bosco nelle zone di montagna più ad alta quota. Anche la superficie d'estivazione è in calo a causa dell'avanzamento del bosco. Nel 2020 il 19 per cento della SAU è stato utilizzato come superficie per la promozione della biodiversità (SPB). Il 43 per cento delle SPB presenta un'elevata qualità biologica e il 78 per cento è interconnesso. Dal monitoraggio emerge che la biodiversità continua a diminuire. Il paesaggio rurale forgiato dall'attività agricola ha una struttura variegata e funge anche da spazio ricreativo per la popolazione. L'agricoltura ha un notevole impatto su vari comparti ambientali per via dell'elevata quota di superfici coltivate rispetto alla superficie totale e degli effetti sull'ambiente dovuti alla gestione delle superfici ad uso agricolo. Attualmente in alcuni casi la sopportabilità degli ecosistemi è superata e in molti ambiti non sono ancora stati raggiunti gli OAA<sup>70</sup>. Per quanto riguarda le perdite di sostanze nutritive sono stati fatti dei progressi; le eccedenze di azoto, ad esempio, sono diminuite del 5,5 per cento dal 2000/2002 al 2017/2019<sup>71</sup>. Tuttavia le immissioni di sostanze nutritive negli ecosistemi sensibili sono ancora troppo elevate (cfr. cap. 2.3). Anche in relazione alle emissioni di GES si è osservato un andamento analogo. Nel 2018 l'agricoltura svizzera ha generato 7,3 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente ed è quindi responsabile di circa il 16 per cento dei 46,6 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente totali<sup>72</sup>. Questo dato non comprende le emissioni dei consumi intermedi generate all'estero (coltivazione di foraggio e sementi, riduzione dei giacimenti geologici e produzione di concimi minerali, estrazione della torba per i substrati di terra), che giungono in Svizzera tramite le importazioni. Dal 2000 al 2018 le emissioni dell'agricoltura sono diminuite, passando da 7,8 a 7,3 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente; le emissioni agricole di GES sono dunque scese di circa il 13 per cento al di sotto del valore del 1990.

### *Produzione vegetale*

Dal 2001 al 2020, la superficie coltiva aperta è diminuita del 5 per cento, attestandosi a 274 500 ettari, mentre la superficie dei prati artificiali è cresciuta del 6 per cento, raggiungendo 125 400 ettari<sup>73</sup>. La superficie messa a cereali panificabili nello stesso periodo è scesa del 18 per cento, attestandosi a 77 600 ettari, quella coltivata a cereali da foraggio del 24 per cento a 64 600 ettari. Nel 2020 su circa 149 500 ettari, ovvero sul 37 per cento dell'intera superficie coltiva, sono state coltivate colture destinate al consumo umano diretto (p.es. cereali panificabili, patate, barbabietole da zucchero, semi oleosi e verdure). Il 29 per cento della superficie coltiva (115 400 ha) è stato gestito, a complemento dei prati artificiali (125 400 ha), per la produzione di alimenti per animali (p.es. cereali, mais e barbabietole da foraggio nonché foraggi proteici). Le restanti superfici sono state utilizzate per altri scopi, ad esempio come maggesi verdi e fioriti. Negli ultimi 20 anni le superfici delle colture speciali hanno segnato andamenti diversi: i vigneti sono rimasti stabili, i frutteti sono diminuiti dell'11 per cento, mentre le colture orticole in pieno campo sono aumentate del 45 per cento totalizzando 12 130 ettari<sup>74</sup>. Anche se i metodi di gestione rispettosi del suolo, come la semina diretta, sono sempre più diffusi, si ricorre ancora prevalentemente all'aratura. Questa pratica, pur richiedendo un impiego ridotto di erbicidi, può comunque causare erosione e perdita di carbonio del suolo. Una quota significativa della produzione orticola indigena avviene su terreni organici il cui uso agricolo è a rischio a lungo termine a causa

<sup>68</sup> UST (2021) Conto economico dell'agricoltura (CEA). Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>69</sup> UST (2021) Statistica della superficie (AREA). Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>70</sup> Consiglio federale (2016) Aggiornamento degli obiettivi per le basi vitali naturali e la produzione efficiente dal profilo delle risorse, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 9 dicembre 2016, Berna

<sup>71</sup> Rapporto agricolo (2021) Indicatori agroambientali (IAA). Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>72</sup> UFAM (2020) Inventario dei gas serra della Svizzera, Ufficio federale dell'ambiente, Berna

<sup>73</sup> UST (2021) Rilevazione delle strutture agricole. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>74</sup> UST (2021) Rilevazione delle strutture agricole. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

dell'abbattimento della torba o della perdita di humus. L'impiego di macchine pesanti su terreni bagnati provoca la compattazione del suolo e ne compromette la fertilità<sup>75</sup>. Anche il carico di sostanze nocive (p.es. metalli pesanti) può compromettere la qualità del suolo. Il volume delle vendite di PF tra il 2010 e il 2020 è calato del 10 per cento. Nello stesso periodo, le vendite di PF autorizzati solo nell'agricoltura convenzionale sono diminuite del 29 per cento. La quota di principi attivi autorizzati anche nell'agricoltura biologica è aumentata del 48 per cento<sup>76</sup>.

### Riquadro 3 - Protezione doganale

La principale misura di sostegno della politica agricola, oltre ai pagamenti diretti, è la protezione doganale. Negli ultimi anni è stata oggetto di diverse valutazioni<sup>77</sup>. Da un lato ne è stata analizzata l'importanza ed è stato definito il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi fissati nell'articolo 104 Cost., integrando l'analisi con una stima indipendente. Dall'altro lato sono state valutate l'efficacia e l'efficienza dei contingenti doganali. Dai risultati è emerso che la protezione doganale determina prezzi indigeni stabili ed elevati che sostengono la produzione agricola, lo smercio (p.es. carne, verdure, cereali panificabili) e il reddito agricolo. Attualmente, circa il 40 per cento del valore di produzione dell'agricoltura svizzera dipende dalla protezione doganale. Le misure di protezione doganale contribuiscono altresì in modo sostanziale alla creazione del valore aggiunto agricolo. In questo caso non si tratta del classico valore aggiunto a favore dei consumatori, bensì piuttosto di un trasferimento finanziario dai consumatori agli agricoltori e agli altri attori della filiera alimentare. La protezione doganale scherma i produttori dalla pressione concorrenziale impedendo all'agricoltura di diventare più competitiva e imprenditoriale.

L'OCSE ritiene che fino a tre quarti del sostegno dei prezzi di mercato in agricoltura – considerando in particolare anche la protezione doganale – non vadano a beneficio dell'agricoltore sotto forma di un reddito più elevato, bensì confluiscono nei settori a monte e a valle della catena del valore<sup>78</sup>. L'attuale sistema di protezione doganale causa quindi inefficienze, falsi incentivi e la formazione di rendite nella catena del valore nonché prezzi al consumo più alti rispetto all'estero che vengono trasferiti solo in parte sui produttori agricoli. Le notevoli differenze di prezzo rispetto all'estero favoriscono anche il turismo degli acquisti, per cui si perdono quote di mercato e il valore aggiunto viene trasferito all'estero. Nella filiera alimentare la perdita di cifra d'affari dovuta al turismo degli acquisti nel 2017 è stata pari a circa 3,4 miliardi di franchi (+19 % rispetto al 2015)<sup>79</sup>. Le analisi mostrano altresì che il sistema dei contingenti doganali nel suo insieme è estremamente complesso e genera un notevole onere amministrativo. Nell'ambito di una riforma della protezione doganale, un aspetto fondamentale da affrontare è certamente quello della complessità del sistema doganale<sup>80</sup>.

La portata della protezione doganale varia in maniera considerevole a seconda dei prodotti. Ad eccezione del formaggio (libero scambio con l'UE dal 2007), la protezione doganale per i prodotti animali nonché per verdure, frutta e cereali panificabili è elevata, mentre quella per altre colture campicole come semi oleosi, piselli proteici, cereali da foraggio e vino è relativamente bassa. Queste differenze sono in parte compensate con le misure di sostegno del mercato iscritte a preventivo.

### Produzione animale

Nel 2020, in Svizzera l'effettivo di bovini ammontava a 1,5 milioni di capi (-4,6 % rispetto al 2000/02)<sup>81</sup>. Quello di suini si attestava attorno a 1,3 milioni di capi (-11,4 %), quello di equidi a 80 070 capi

<sup>75</sup> Oltre alla funzione produttiva, la fertilità garantisce la funzione regolatrice e di habitat del suolo

<sup>76</sup> Rapporto agricolo (2021) Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>77</sup> Areté (2016) Policy evaluation of tariff rate quotas. Commissionata dall'Ufficio federale dell'agricoltura, Berna. OCSE (2017) Valutazione dell'importanza dei provvedimenti di protezione doganale per l'agricoltura in Svizzera (in francese). Commissionata dall'Ufficio federale dell'agricoltura, Berna. DICE consult (2019) Valutazione del ruolo della protezione doganale sulle aziende agricole svizzere e sulle loro industrie a monte (in tedesco). Commissionata dall'Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>78</sup> OCSE (2003) Farm Household Income: Issues and Policy Responses, Pubblicazioni OCSE, Parigi

<sup>79</sup> Rudolph, Thomas; Nagengast, Liane & Nitsch, Frauke (2018) Einkaufstourismus: Keine Entwarnung, alimenta 02/2018

<sup>80</sup> Widmer (2017) Il futuro della protezione doganale agricola, Università di Zurigo, Zurigo

<sup>81</sup> UST (2021) Rilevazione delle strutture agricole. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

(+26,9 %) e quello di pollame a 12,4 milioni di capi (+79,2 %). Quest'ultimo, convertito in unità di bestiame grosso (UBG), raggiunge una quota del 5 per cento. Negli ultimi 20 anni, il totale di UBG di tutte le categorie di animali, è rimasto stabile o è calato leggermente. Nonostante la diminuzione dell'effettivo di vacche lattifere, grazie all'aumento della produttività (+1,3 % p.a.), la produzione totale di latte è stabile a circa 3,8 milioni di tonnellate (-3 % rispetto al 2000/2002). Tra il 2000 e il 2020, è invece aumentata la produzione di carne svizzera, passata da 297 064 a 332 965 tonnellate (+12,1 %)<sup>82</sup>; laddove la carne di pollame ha segnato l'incremento maggiore (+79,1 %). Tra il 2000/2002 e il 2018/2020, anche la produzione di uova è cresciuta notevolmente (+47 %)<sup>83</sup>. Negli ultimi 20 anni, le importazioni di foraggio sono quasi raddoppiate, passando da circa 0,7 (2000/2002) a 1,3 milioni di tonnellate (2018/2020)<sup>84</sup>. Il volume delle vendite di antibiotici per uso veterinario si è più che dimezzato nel corso degli ultimi 10 anni<sup>85</sup>. Da quando sono stati introdotti, i programmi sul benessere degli animali registrano una costante crescita della partecipazione. Nel 2020 al 78 per cento degli animali da reddito era garantita l'uscita regolare all'aperto (URA) e il 62 per cento degli animali da reddito era detenuto in sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi delle loro esigenze (SSRA).

### 3.1.2 Fornitura, trasformazione, commercializzazione e commercio

Nel 2018, circa l'11 per cento delle persone attive in Svizzera operava nella filiera alimentare<sup>86</sup>. La quota del settore primario rispetto all'intero valore aggiunto lordo nel 2020 si è attestata a circa 4,9 miliardi di franchi, ovvero allo 0,7 per cento. Le perdite alimentari dalla produzione al commercio (incl. il settore della ristorazione) attualmente sono stimate a 1,6 milioni di tonnellate<sup>87</sup>, di cui circa un settimo proveniente dal settore agricolo. Nel 2019, la bilancia commerciale per i prodotti agricoli si è chiusa con un'eccedenza d'importazione di 2,7 miliardi di franchi (importazioni 12,2 mia. fr.; esportazioni 9,5 mia. fr.). Dal confronto pluriennale emerge una considerevole evoluzione del commercio di prodotti agricoli. Tra il 2000 e il 2019, il valore delle importazioni è passato da 8,1 a 12,2 miliardi di franchi (+50 %); quello delle esportazioni ha segnato una crescita ancora maggiore (+170 %), passando da 3,5 a 9,5 miliardi di franchi. Sono stati esportati soprattutto generi voluttuari (p.es. caffè, cacao, prodotti a base di zucchero), bevande e preparazioni alimentari<sup>88</sup>.

Nel mercato agroalimentare svizzero si riscontrano elevate concentrazioni e asimmetrie sia nel livello a monte che in quello a valle. Per quanto riguarda i fornitori di mezzi di produzione e gli acquirenti di materie prime agricole, un unico attore, operante in qualità di federazione di cooperative, detiene una posizione dominante sul mercato. Nel commercio al dettaglio i due principali distributori nel 2020 hanno raggiunto complessivamente una quota di mercato del 70 per cento, assumendo un ruolo dominante<sup>89</sup>. Le stesse tre imprese sono anche i principali attori del primo livello dell'industria alimentare di trasformazione.

Sempre più addetti alla trasformazione e al commercio al dettaglio si prefiggono obiettivi ambientali ambiziosi per far fronte all'impatto ambientale del livello a monte. La priorità è data alla riduzione delle emissioni di GES. A tal proposito, importanti attori della filiera alimentare svizzera si sono prefissati di azzerare le emissioni entro il 2050, fissando anche altri obiettivi intermedi. In futuro le esigenze che l'agricoltura sarà chiamata ad adempiere verranno quindi influenzate in maggior misura dai partner di mercato del livello a valle.

### 3.1.3 Domanda e abitudini di consumo

La Svizzera ha compiuto notevoli progressi nel settore alimentare: non si soffre praticamente più la fame, le derrate alimentari sono più sicure e si conservano più a lungo, si ha a disposizione molto di

<sup>82</sup> Agristat (2021) Statistiche e valutazioni sull'agricoltura e l'alimentazione (SES), Brugg

<sup>83</sup> Aviforum (2021) Avicoltura in cifre, Zollikofen

<sup>84</sup> UDSC (2021) Statistica del commercio estero. Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini, Berna

<sup>85</sup> USAV (2017) Rapporto sulla vendita di antibiotici in medicina veterinaria in Svizzera. Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria, Berna

<sup>86</sup> UST (2021) Agricoltura e alimentazione: statistica tascabile, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>87</sup> Sostanza fresca; cfr. [www.ufam.admin.ch](http://www.ufam.admin.ch) → Temi → Rifiuti → Guida ai rifiuti → Rifiuti biogeni → Tipo di rifiuti → Rifiuti alimentari

<sup>88</sup> UDSC (2021) Statistica del commercio estero. Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini, Berna

<sup>89</sup> <https://de.statista.com> → Statistik → Daten → Studie → 368538

più di quanto serva e la gamma di prodotti è ampia. Nel 2019, in media, circa il 12 per cento delle uscite di un'economia domestica (quasi 1100 fr./mese) era destinato all'alimentazione (incl. ristorazione e bevande analcoliche)<sup>90</sup>. Al mese sono stati spesi in media 124 franchi per la carne, 59 franchi per la frutta e 76 franchi per la verdura. Nel 2020 in Svizzera sono state acquistate derrate alimentari biologiche per un valore di oltre 3,8 miliardi di franchi, il che corrisponde a una quota di mercato del 10,8 per cento<sup>91</sup>. Tra il 2000 e il 2020, nel complesso, i prezzi al consumo sono aumentati del 7,7 per cento (cfr. anche riquadro 3)<sup>92</sup>. La produzione, la trasformazione, la distribuzione e il consumo di derrate alimentari hanno generato costi esterni elevati (principalmente legati all'ambiente e alla salute) per la collettività<sup>93</sup>. La dieta della popolazione svizzera non è equilibrata. Da un lato, si consumano troppi dolci, cibi salati, alcol, grassi animali e carne, dall'altro troppo pochi latticini, prodotti contenenti amido, frutta e verdura. Il consumo di prodotti carnei pro capite equivale al triplo della quantità raccomandata<sup>94</sup>, mentre si consumano soltanto due porzioni di latticini anziché tre come raccomandato. In Svizzera la cifra d'affari dei sostituti della carne è aumentata in media del 18 per cento all'anno, passando da 60 milioni nel 2016 a 117 milioni nel 2020<sup>95</sup>. La rispettiva quota di mercato, pari al 2,3 per cento della cifra d'affari totale dei prodotti carnei e dei sostituti della carne nel commercio al dettaglio, è ancora relativamente esigua. Le economie domestiche svizzere generano circa 778 000 tonnellate di rifiuti alimentari all'anno (su un totale di 2,8 mio. t). In Svizzera, il 25 per cento dell'impatto ambientale dovuto all'alimentazione è imputabile alle cosiddette perdite alimentari evitabili<sup>96</sup>. L'impronta dei GES delle economie domestiche dovuta alle derrate alimentari (escl. consumo in ristoranti) ammonta a circa 2 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente pro capite, ovvero a un totale di 15 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente, il che corrisponde pressoché al 20 per cento delle emissioni totali di GES delle economie domestiche, generate per due terzi all'estero<sup>97</sup>.

#### Riquadro 4 - Efficienza della valorizzazione delle calorie e delle proteine nel sistema alimentare

Dal punto di vista sia della valorizzazione delle calorie sia di quella delle proteine, l'attuale sistema alimentare è considerato inefficiente. Un'analisi a livello globale mostra che soltanto un'unità di proteine prodotta su tre giunge ai consumatori<sup>98</sup>. Circa due terzi delle proteine prodotte vengono sprecati, da un lato a causa delle perdite che si generano durante la trasformazione di proteine vegetali in proteine animali, dall'altro sotto forma di perdite alimentari lungo l'intera catena del valore e nel consumo.

In Svizzera, l'efficienza della valorizzazione delle proteine è ancora più bassa. Solo un sesto delle proteine prodotte finisce nel piatto. Il motivo è, da un lato, che la percentuale di proteine ottenute dall'erba è più alta in Svizzera che nel confronto globale perché nel nostro Paese gran parte della SAU può essere utilizzata solo come superficie permanentemente inerbita e quindi è opportuno che il rispettivo foraggio sia valorizzato tramite i ruminanti. D'altro lato, i consumatori svizzeri consumano una quantità di proteine animali significativamente maggiore (58 g pro capite al giorno) rispetto al confronto globale (38 g). Ciò significa che le perdite che si verificano durante la trasformazione delle proteine contenute nel foraggio in proteine animali (latte, carne, uova) sono molto significative.

Per aumentare l'efficienza della valorizzazione delle calorie e delle proteine in Svizzera, e quindi anche il GAA, sarebbe opportuno incrementare la quota di proteine vegetali nella dieta e destinare

<sup>90</sup> UST (2021) Redditi e spese delle economie domestiche. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>91</sup> Bio Suisse (2022) Agricoltura biologica e mercato bio, consultabile su [www.bio-suisse.ch/it/la-nostra-associazione/ri-tratto/bio-in-cifre.html](http://www.bio-suisse.ch/it/la-nostra-associazione/ri-tratto/bio-in-cifre.html)

<sup>92</sup> UST (2020) Calcolatore IPC online. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>93</sup> Cfr. p.es. Guntern J. et al. (2020) Übermäßige Stickstoff- und Phosphoreinträge schädigen Biodiversität, Wald und Gewässer. Swiss Academies Factsheet 15 (8). Consiglio federale svizzero (2016) Risposta del Consiglio federale del 17 agosto 2016 all'interpellanza 16.3512. Sutton et al. (2011) European Nitrogen Assessment (ENA). Chapter 22. Costs and benefits of nitrogen in the environment. Perotti A. (2020) Moving Towards a Sustainable Swiss Food System: An Estimation of the True Cost of Food in Switzerland and Implications for Stakeholders, PF Zurigo

<sup>94</sup> DFI (2017) Strategia nutrizionale svizzera 2017–2024. Dipartimento federale dell'interno, Berna

<sup>95</sup> UFAG (2021) Rapporto del mercato della carne svizzera. Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>96</sup> Beretta, C., & Hellweg, S. (2019) Lebensmittelverluste in der Schweiz: Umweltbelastung und Vermeidungspotenzial. Zurigo, Commissionato dall'Ufficio federale dell'ambiente, Berna

<sup>97</sup> UST (2021) Contabilità ambientale. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>98</sup> Berners-Lee et al. (2018) Current global food production is sufficient to meet human nutritional needs in 2050 provided there is radical societal adaptation. Elem Sci Anth, 6: 52

una parte più consistente delle superfici coltivabili a colture per il consumo umano diretto. Questi prodotti non causano perdite correlate al processo di trasformazione, che invece si verificano nel foraggiamento degli animali da reddito. Ai ruminanti andrebbe somministrato principalmente foraggio ottenuto da superfici non coltivabili e permanentemente inerbite. In questo modo aumenterebbe la disponibilità di terreni coltivabili per il consumo umano diretto, che attualmente sono invece sfruttati per la produzione di foraggio concentrato o insilato di mais.

### 3.1.4 Innovazione e tecnologia

Tra il 2000/2002 e il 2018/2020, la produttività del lavoro nel settore primario è aumentata, in media, dell'1,7 per cento all'anno<sup>99</sup>. Questo sviluppo positivo indica che il progresso biotecnologico può contribuire ad accrescere l'efficienza (p.es. selezione vegetale e animale o tecnologie in grado di ridurre il carico di lavoro, come i robot per la mungitura). Un ruolo importante in tal senso è svolto dai settori della ricerca, della formazione e della consulenza nonché dallo sviluppo tecnologico. I fondi federali investiti nel settore agricolo sono passati da 246 milioni di franchi nel 2006 a 382 milioni nel 2020<sup>100</sup>. Dal profilo dell'intera catena del valore della filiera agroalimentare, la Svizzera non è una delle regioni con le start-up di maggior successo al mondo. Tuttavia, nel complesso, dispone di un notevole spirito innovativo, di una filiera alimentare solida, con 26 unità di ricerca private, nonché di una ricerca pubblica ben consolidata e quindi presenta i requisiti necessari affinché il settore possa acquisire una valenza maggiore<sup>101</sup>. Uno studio di Agroscope<sup>102</sup> ha evidenziato che l'utilizzo di tecnologie digitali nei singoli rami aziendali dell'agricoltura svizzera varia considerevolmente e che vi sono grandi differenze a seconda dei tipi di tecnologia. Per sfruttare al meglio le opportunità della digitalizzazione e fare in modo che la Svizzera possa affermarsi come piazza economica e di ricerca innovativa e orientata al futuro, nel 2018 il Consiglio federale ha varato una versione aggiornata della «Strategia Svizzera digitale»<sup>103</sup>. Nello stesso anno, sotto la guida dell'UFAG, è stata elaborata una Carta sulla digitalizzazione della filiera agroalimentare con lo scopo di migliorare la collaborazione tra tutti gli attori nell'utilizzo di dati agricoli.

## 3.2 Condizioni quadro future

Per ovvi motivi non è possibile affermare con certezza quale sarà lo sviluppo a lungo termine delle condizioni quadro, non tanto in termini di orientamento futuro quanto in termini di intensità. Dove possibile, ci si basa sugli scenari più probabili. È impossibile prevedere gli eventi dirompenti i quali però possono avere un forte impatto sulla filiera agroalimentare, almeno a breve termine.

### *Popolazione e benessere*

Entro il 2050 la popolazione mondiale passerà da 7,7 a 9,7 miliardi di persone, quella dell'Africa subsahariana raddoppierà<sup>104</sup>. Secondo le stime, l'economia mondiale crescerà del 2,9 per cento all'anno fino al 2030. Sebbene i maggiori tassi di crescita si registreranno in Asia, nel 2030 i redditi pro capite di USA, Oceania ed Europa saranno ancora di gran lunga i più elevati<sup>105</sup>.

La popolazione svizzera crescerà, in base a uno scenario medio, da 8,7 milioni di persone nel 2020 a 10,4 milioni nel 2050<sup>106</sup>. Nello stesso periodo, il quoziente di anziani (numero di over 65 ogni cento 20-64enni) aumenterà da 31 a 47. Sulla base di questo scenario e del continuo sviluppo della produttività del lavoro rispetto al passato, si prevede che il prodotto interno lordo aumenterà di circa il 60 per

<sup>99</sup> UST (2021) Conto economico dell'agricoltura (CEA). Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

<sup>100</sup> OCSE (2020) come da General Services Support Estimate (GSSE)

<sup>101</sup> Accenture (2021) The Swiss FoodTech Ecosystem 2021. Consultabile su [The Swiss FoodTech Ecosystem, 2021](https://www.swissfoodtech.ch/)

<sup>102</sup> Groher et al. (2020) Nutzung digitaler Technologien in der Schweizer Landwirtschaft. Agrarforschung Schweiz. 11: 59–67, 2020

<sup>103</sup> Cfr. [www.ufcom.admin.ch](https://www.ufcom.admin.ch) → Digitalizzazione e Internet → Digitalizzazione → Svizzera digitale

<sup>104</sup> Nazioni Unite (2019) World Population Prospects, New York

<sup>105</sup> OCSE/FAO (2021) OCSE-FAO Agricultural Outlook 2021-2030. Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/19428846-en>, Parigi, Roma

<sup>106</sup> Scenario di riferimento UST (2020) Evoluzione demografica in Svizzera e nei Cantoni secondo diversi scenari 2020–2050. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

cento<sup>107</sup>. Questa cifra non è una previsione, bensì una tendenza. Se sarà possibile sfruttare il potenziale di crescita, dipenderà molto anche dalla stabilità delle condizioni quadro geopolitiche e dagli ecosistemi; v'è da presumere che questi ultimi diventeranno più instabili (cfr. sotto).

#### *Evoluzione della domanda e prezzi*

Visti l'incremento demografico e il crescente reddito pro capite, si prevede che nei prossimi 10 anni la domanda di derrate alimentari a livello mondiale aumenterà dell'1,3 per cento all'anno, principalmente nei Paesi a reddito medio-basso.

Nello stesso periodo, nei Paesi a reddito elevato, la domanda di proteine animali aumenterà solamente del 3 per cento pro capite. Si prevede, inoltre, che i consumatori tenderanno maggiormente a sostituire la carne rossa con quella di pollame e i latticini. Nei Paesi a reddito medio, nel prossimo decennio la domanda di proteine animali pro capite aumenterà dell'11 per cento, in quelli a reddito basso resterà stabile<sup>108</sup>.

Per soddisfare una maggiore domanda di derrate alimentari, è necessario sfruttare le risorse esistenti in modo più efficiente oppure impiegarne di più. Stando alle previsioni sullo sviluppo dei principali fattori determinanti, come aumento della produttività, incremento demografico e del reddito nonché evoluzione delle preferenze dei consumatori, entro il 2030 si prevede che l'offerta nel mercato mondiale potrà tenere il passo con la domanda e che i prezzi reali saranno leggermente inferiori rispetto a oggi<sup>109</sup>. Come dimostrano la pandemia di Covid-19 e la guerra in Ucraina, oltre agli eventi meteorologici estremi, anche crisi e conflitti possono comportare in qualsiasi momento notevoli deviazioni da questa tendenza più a lungo termine, non solo sui mercati agricoli, ma anche su quelli dei mezzi di produzione come i combustibili fossili o i concimi minerali.

#### *Regionalizzazione delle catene del valore internazionali*

A seguito della globalizzazione, il coinvolgimento dell'economia svizzera nelle catene del valore internazionali è aumentato notevolmente, in parte anche nella filiera agroalimentare. Le crescenti tensioni geopolitiche e la conseguente tendenza a formare blocchi regionali con differenti sistemi statali, economici e di valori nonché un maggiore protezionismo potrebbero indebolire la resilienza delle catene del valore globali lunghe. Già oggi si osserva una certa regionalizzazione delle catene del valore internazionali<sup>110</sup>.

#### *Basi di produzione e cambiamenti climatici*

Le risorse naturali necessarie per produrre derrate alimentari sono già molto sollecitate a livello mondiale. La pressione continuerà ad aumentare, viste le diverse esigenze in termini di utilizzo e alla luce dei cambiamenti climatici, in particolare per quanto riguarda le risorse suolo, acqua e biodiversità<sup>111</sup>. Più si intensificheranno i cambiamenti climatici, più frequenti saranno gli eventi meteorologici estremi<sup>112</sup>.

In generale gli scenari climatici per la Svizzera indicano temperature più elevate, più giorni di canicola, estati più siccitose e precipitazioni intense più frequenti<sup>113</sup>. Inoltre si prevede che nel corso dell'anno la disponibilità di acqua cambierà notevolmente. In inverno le precipitazioni cadranno perlopiù sotto forma di pioggia e quindi il deflusso aumenterà, mentre in estate il deflusso sarà minore, anche perché a causa delle piogge invernali si formeranno riserve di neve e ghiaccio più contenute<sup>114</sup>. Si prevedo-

<sup>107</sup> Scenario di riferimento SECO (2021) Sviluppo del PIL svizzero secondo diversi scenari, Segreteria di Stato dell'economia, Berna

<sup>108</sup> OCSE/FAO (2021) OCSE-FAO Agricultural Outlook 2021-2030, Pubblicazioni OCSE, Parigi

<sup>109</sup> OCSE/FAO (2021) OCSE-FAO Agricultural Outlook 2021-2030, Pubblicazioni OCSE, Parigi

<sup>110</sup> Consiglio federale (2021) Strategia di politica economica estera, Berna

<sup>111</sup> FAO (2018) The future of food and agriculture – Alternative pathways to 2050. Summary version. Roma

<sup>112</sup> IPCC (2018) Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty

<sup>113</sup> NCCS (2018) CH2018 - Scenari climatici per la Svizzera. National Centre for Climate Services, Zurigo

<sup>114</sup> UFAM (2021) Effetti dei cambiamenti climatici sulle acque della Svizzera. Idrologia, ecologia e gestione delle acque. Ufficio federale dell'ambiente, Berna

nouna maggiore erosione del suolo e un incremento della diffusione di organismi nocivi. Con l'innalzamento delle temperature, a lungo termine ad altitudini maggiori aumenteranno le superfici adatte alla coltivazione di colture consolidate che al contrario diminuiranno ad altitudini più basse. D'altra parte si creerà un nuovo o migliore potenziale per la produzione di piante resistenti al caldo<sup>115</sup>.

Già oggi, anno dopo anno si osserva una notevole variabilità delle temperature e delle precipitazioni, che comporta fluttuazioni delle rese in campicoltura e in foraggicoltura. È probabile che in futuro queste differenze saranno maggiori e avranno un impatto non solo sulle rese ma anche sulla qualità del raccolto.<sup>116</sup>

Il sistema alimentare svizzero è confrontato sia con conseguenze locali dirette del riscaldamento globale, sia con conseguenze indirette; vengono influenzate in particolare le importazioni di derrate alimentari e di mezzi di produzione. Le conseguenze del riscaldamento globale variano a seconda della regione. I Paesi europei sono considerati partner commerciali importanti per la Svizzera e attualmente sono ritenuti relativamente resilienti. Tra i principali Paesi d'origine delle importazioni della Svizzera rientrano anche l'India (riso) e il Ghana (cacao), già attualmente considerati Paesi vulnerabili. Perdite di raccolto dovute al clima sempre più frequenti in importanti Paesi esportatori possono mettere temporaneamente a dura prova l'approvvigionamento, provocare maggiori fluttuazioni di prezzo e, nel complesso, ridurre la sicurezza della pianificazione<sup>117</sup>.

### *Innovazione e tecnologia*

Il progresso tecnologico continuerà ad accrescere l'efficienza a tutti i livelli della catena del valore. Un maggiore valore aggiunto e un sistema efficace della conoscenza e dell'innovazione nel settore agroalimentare sono fondamentali affinché la filiera agroalimentare svizzera possa continuare a investire in nuove tecnologie e quindi mantenere e migliorare ulteriormente la propria competitività a livello internazionale. Le nuove tecnologie permetteranno anche di ampliare l'offerta, ad esempio di carne coltivata e di altri prodotti con fonti proteiche alternative oppure di frutta e verdura (esotica) prodotta senza suolo al di fuori della superficie agricola utile. Infine, affinché le nuove tecnologie si diffondano su ampia scala sono fondamentali la loro redditività, le condizioni quadro legali e l'accettazione da parte della società e dei consumatori.

Nel 2050 la trasformazione digitale sarà molto avanzata e inciderà sulla produzione, sulla distribuzione e sulle abitudini di consumo. Consentirà di incrementare l'efficienza del sistema alimentare con effetti positivi sulla sua sostenibilità economica ed ecologica. Nel settore agricolo, la digitalizzazione garantirà una maggiore precisione nella concimazione, nell'irrigazione, nella protezione dei vegetali e nel foraggiamento, l'automazione dei processi e un contatto più diretto con i clienti grazie alle piattaforme commerciali digitali. Offrirà un elevato potenziale anche per ottimizzare la gestione dei dati, gli strumenti di politica agricola e la relativa esecuzione. Grazie a un uso coerente della digitalizzazione si potrà ridurre l'onere amministrativo per gli agricoltori, le autorità e altri attori interessati. La digitalizzazione rappresenta anche un'opportunità per un'agricoltura orientata alla qualità e alla sostenibilità, in quanto può contribuire a creare maggiore trasparenza sui metodi di produzione e sulle caratteristiche dei prodotti. Tra i rischi della digitalizzazione vanno annoverati la cybercriminalità, i problemi legati alla protezione dei dati e la crescente dipendenza da un approvvigionamento elettrico stabile nonché da una connessione affidabile alle reti di comunicazione.

Oltre al progresso tecnologico e alla digitalizzazione, è probabile che anche determinate forme di innovazione sociale incideranno sulle condizioni quadro. È ipotizzabile, ad esempio, che si svilupperanno ulteriormente e si diffonderanno nuove forme di cooperazione tra i produttori, ma anche tra produttori e consumatori, come l'agricoltura a contratto.

<sup>115</sup> UFAM (2017) Rischi e opportunità legati ai cambiamenti climatici. Sintesi nazionale. Ufficio federale dell'ambiente, Berna

<sup>116</sup> Fischer et al. (2021) Increasing probability of record-shattering climate extremes. Nature Climate Change.

<sup>117</sup> Infrass et al. (2018) Auswirkungen des Klimawandels im Ausland – Risiken und Chance für die Schweiz, Zurigo



### 3.3 Proiezione per la filiera agroalimentare svizzera 2050

#### 3.3.1 Contesto e premesse

Con la Proiezione 2050 si delinea come dovrà essere la filiera agroalimentare svizzera nell'orizzonte temporale 2050 onde concorrere alla transizione verso un sistema alimentare sostenibile e raggiungere gli obiettivi fissati negli ambiti politici rilevanti e, in particolare, quelli di cui agli articoli 104 e 104a Cost.. In questo modo si tiene conto della richiesta del Parlamento di creare prospettive a lungo termine per il settore mediante il rapporto in adempimento del postulato. La Proiezione 2050 ha un valore indicativo per stabilire la necessità d'intervento (cfr. cap. 3.4) e definire la strategia a lungo termine (cfr. cap. 3.5).

Gli articoli 104 e 104a Cost., determinanti per la politica agricola, sono il frutto di un intenso dibattito svoltosi nel corso degli ultimi 25 anni e costituiscono la base per lo sviluppo della Proiezione 2050.

Tabella 2 - Base costituzionale della politica agricola

Art. 104 cpv. 1 Cost. «Agricoltura»	Art. 104a Cost. «Sicurezza alimentare»
<p>La Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. garantire l'approvvigionamento della popolazione;</li> <li>b. salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale;</li> <li>c. garantire l'occupazione decentrata del territorio.</li> </ul>	<p>Al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari la Confederazione crea presupposti per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. preservare le basi della produzione agricola, in particolare le terre coltivate;</li> <li>b. una produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse;</li> <li>c. un'agricoltura e una filiera alimentare orientate verso il mercato;</li> <li>d. relazioni commerciali transfrontaliere che concorrano allo sviluppo ecologicamente sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare;</li> <li>e. un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse.</li> </ul>

Con la descrizione della Proiezione 2050 si concretizzano entrambe le disposizioni costituzionali, fissando un obiettivo ambizioso per lo sviluppo della filiera agroalimentare e offrendo una prospettiva positiva agli attori coinvolti. L'orizzonte temporale 2050 copre una generazione e in questo lasso di tempo è realistico e fattibile compiere la transizione auspicata.

La Proiezione 2050 deve essere per quanto possibile concreta e coerente nei vari ambiti. Si è optato per un livello di ambizione tale da consentire di raggiungere contemporaneamente più obiettivi senza trasferire effetti negativi all'estero. Ciò è compatibile con l'approccio riconosciuto a livello internazionale<sup>118</sup>, che considera il sistema alimentare nel suo insieme, tiene conto delle interazioni e dei conflitti d'interesse tra i vari elementi del sistema e si prefigge al contempo di migliorare i risultati nei settori ambiente, aspetti sociali (incl. la salute) ed economia<sup>119</sup>.

In linea con i due articoli della Costituzione, la Proiezione 2050 tiene conto anche delle condizioni quadro in materia di diritto ambientale. Gli obiettivi generali del diritto ambientale sono stati concretizzati

<sup>118</sup> OCSE 2021 Making Better Policies for Food Systems, Pubblicazioni OCSE, Parigi

<sup>119</sup> SFSP (2020) Towards a Common Understanding of Sustainable Food Systems. Key approaches, concepts and terms.

nel settore agricolo sotto forma di OAA<sup>120</sup>. Contrariamente al nome, tuttavia, non si tratta sostanzialmente di obiettivi, bensì di requisiti applicati attualmente (p.es. per la qualità delle acque sotterranee o dei laghi utilizzate come acqua potabile). Della loro ottemperanza non sono responsabili soltanto i singoli agricoltori, bensì anche le autorità, che devono creare condizioni quadro favorevoli e attuare le misure necessarie. Il rapporto sullo stato 2016 del Consiglio federale ha evidenziato che l'entità delle lacune varia a seconda del settore e che, finora, nessun OAA è stato pienamente conseguito<sup>121</sup>. Gli OAA si riferiscono esplicitamente soltanto all'agricoltura.

Per elaborare la Proiezione 2050 sono comunque stati presi in considerazione anche altri obiettivi e strategie a lungo termine definiti dal Consiglio federale e dal Parlamento, gli sviluppi della politica agricola dell'UE nonché condizioni quadro e obiettivi concordati a livello globale che toccano in parte anche l'aspetto di un'alimentazione sana. Nello specifico si tratta dei documenti seguenti:

- Accordo di Parigi sul clima con l'obiettivo di 2/1,5 gradi, Strategia climatica a lungo termine 2050<sup>122</sup>, Strategia sul clima per l'agricoltura;
- Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile, SSS 2030<sup>123</sup>;
- Convenzione sulla diversità biologica (CDB)<sup>124</sup> con i cosiddetti obiettivi di Aichi (devono essere aggiornati nel 2022), Strategia Biodiversità Svizzera e Concezione «Paesaggio svizzero»<sup>125</sup>;
- Piano d'azione dei PF con l'obiettivo di riduzione conforme all'articolo 6b P-LAgr<sup>126</sup>;
- Strategia Suolo Svizzera<sup>127</sup>;
- Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili (Strategia MNT) 2017-2024 e Strategia nutrizionale svizzera 2017-2024<sup>128</sup>;
- Strategia di politica economica estera<sup>129</sup> con gli obiettivi di un sistema internazionale di regolazione, l'accesso ai mercati esteri e relazioni economiche sostenibili;
- EU Farm to Fork Strategy<sup>130</sup>.

La transizione verso sistemi alimentari sostenibili in Svizzera e all'estero è una delle tematiche principali della SSS 2030 del Consiglio federale. In questo contesto, il Consiglio federale ha fissato i quattro obiettivi seguenti per l'orizzonte temporale 2030.

- Aumentare di un terzo la quota della popolazione che si nutre in modo sano, equilibrato e sostenibile, conformemente alle raccomandazioni della PAL svizzera.
- Dimezzare rispetto al 2017 le perdite alimentari evitabili pro capite.
- Ridurre di un quarto rispetto al 2020 l'impronta dei GES pro capite relativa alla domanda finale di generi alimentari calcolata sulla base della contabilità ambientale.
- Aumentare di un terzo rispetto al 2020 la quota di aziende agricole che producono applicando specifici programmi di diritto pubblico e privato per la sostenibilità, particolarmente rispettosi dell'ambiente e degli animali.

<sup>120</sup> UFAM, UFAG (2016) Obiettivi ambientali per l'agricoltura. Rapporto sullo stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Umwelt-Wissen N. 1633

<sup>121</sup> Consiglio federale (2016) Aggiornamento degli obiettivi per le basi vitali naturali e la produzione efficiente dal profilo delle risorse. Rapporto in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 9 dicembre 2016, Berna

<sup>122</sup> Consiglio federale (2021) Strategia climatica a lungo termine della Svizzera, Berna

<sup>123</sup> Consiglio federale (2021) Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Berna. Secondo la SSS 2030, la definizione di sviluppo sostenibile del Consiglio federale è la seguente: uno sviluppo sostenibile consente di soddisfare le esigenze fondamentali di tutti e garantisce una buona qualità di vita nel mondo, oggi e in futuro. Esso tiene conto in egual misura, in modo equilibrato e integrato delle tre dimensioni – responsabilità ecologica, solidarietà sociale e capacità economica – e prende in considerazione i limiti di sopportabilità degli ecosistemi globali. Con i suoi principi di base e i 17 obiettivi globali per lo sviluppo sostenibile (SDG), l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (Agenda 2030) rappresenta, in tale ambito, il quadro di riferimento.»

<sup>124</sup> Cfr. [www.cbd.int](http://www.cbd.int)

<sup>125</sup> UFAM (2012) Strategia Biodiversità Svizzera. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. UFAM (2020) Concezione «Paesaggio svizzero», Ufficio federale dell'ambiente, Berna

<sup>126</sup> FF 2021 665

<sup>127</sup> Consiglio federale (2020) Strategia Suolo Svizzera, Berna

<sup>128</sup> USAV (2017) Strategia nutrizionale svizzera 2017-2024. Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria, Berna

<sup>129</sup> Consiglio federale (2021) Strategia di economia estera, Berna

<sup>130</sup> Commissione UE (2020) Farm to Fork Strategy; consultabile su [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en).

**Rapporto in adempimento dei postulati 20.3931/21.3015**

La Proiezione 2050 si basa sugli obiettivi della SSS 2030 e definisce i target per l'orizzonte temporale 2050 che sono coerenti con la SSS 2030.

## Riquadro 5 - Aggiornamento della Strategia sul clima per l'agricoltura e l'alimentazione

Nel 2011 l'UFAG ha pubblicato la Strategia sul clima per l'agricoltura<sup>131</sup>, nella quale illustrava le interazioni tra i cambiamenti climatici e la produzione agricola, fissava obiettivi a lungo termine e individuava i possibili campi d'intervento. Negli ultimi 10 anni sono state acquisite nuove nozioni in materia a livello di ricerca e consulenza nonché sul piano pratico. In particolare sono stati elaborati nuovi scenari per la Svizzera nei settori clima e idrologia. Inoltre, nelle più recenti strategie del Consiglio federale, ovvero il Piano d'azione 2020-2025 per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la Strategia climatica a lungo termine della Svizzera e la SSS 2030<sup>132</sup>, sono stati fissati ulteriori obiettivi concernenti la riduzione delle emissioni di GES e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Secondo la misura 2 del Piano d'azione 2021-2023 della SSS 2030, è necessario esaminare e aggiornare la Strategia sul clima per l'agricoltura del 2011, al fine di concretizzare il contributo dell'agricoltura e dell'alimentazione agli obiettivi del Consiglio federale in materia di riduzione delle emissioni di GES e adattamento ai cambiamenti climatici.

La strategia sarà aggiornata nel quadro di un progetto realizzato congiuntamente dai tre uffici federali UFAG, UFAM e USAV. I lavori procedono e dovrebbero concludersi entro la fine del 2022. La nuova versione della strategia si basa sulla visione secondo cui il sistema alimentare svizzero è sostenibile dalla produzione al consumo, dispone di un'elevata capacità di adattamento, è resiliente nei confronti dei cambiamenti climatici e parallelamente sfrutta il suo potenziale per ridurre le emissioni di GES, contribuendo quindi in modo sostanziale alla sicurezza alimentare e al conseguimento dell'obiettivo di emissioni nette di gas serra in Svizzera pari a zero entro il 2050.

Nell'attuale bozza della strategia sono definiti i seguenti obiettivi.

- La produzione agricola indigena avviene in modo adeguato al clima e al luogo. Contribuisce nella misura di almeno il 50 per cento al fabbisogno alimentare della popolazione svizzera tenendo conto del potenziale di produzione del luogo nonché della sopportabilità degli ecosistemi.
- La popolazione svizzera si nutre in modo sano ed equilibrato nonché rispettoso dell'ambiente e delle risorse. Il consumo di derrate alimentari corrisponde alle raccomandazioni della PAL svizzera e l'impronta di GES pro capite dell'alimentazione si riduce di almeno due terzi rispetto al 2020.
- L'agricoltura svizzera è rispettosa del clima. Le emissioni di GES della produzione agricola all'interno del Paese si riducono di almeno il 40 per cento rispetto al 1990.

Questi obiettivi si concretizzano mediante i seguenti obiettivi intermedi.

1. Raggiungere modelli di consumo rispettosi delle risorse
2. Ridurre al minimo il food waste
3. Orientare le importazioni sulla sostenibilità
4. Ottimizzare il portafoglio di produzione
5. Nutrire gli animali e le piante contenendo le perdite
6. Gestire in modo parsimonioso le risorse idriche
7. Aumentare la fertilità del suolo e le riserve di carbonio
8. Ridurre il fabbisogno di energia e aumentare le fonti di energie rinnovabili

La versione aggiornata della strategia sarà considerata nell'ulteriore sviluppo delle politiche concernenti il sistema alimentare. Per raggiungere gli obiettivi summenzionati verrà integrata con un piano di misure che fungerà da strumento di pianificazione e di gestione per la politica e l'Amministrazione nonché da linea direttrice per gli attori della filiera agroalimentare. Il piano di misure sarà valutato a cadenza regolare e adeguato in base allo stato del raggiungimento degli obiettivi.

### 3.3.2 Proiezione 2050

Conformemente al mandato del postulato 20.3931, occorre vagliare l'ampliamento della politica agricola verso una politica coordinata in materia di alimentazione sana e produzione sostenibile di derrate alimentari. Per tale ragione la Proiezione 2050, oltre all'agricoltura, deve comprendere i livelli a monte e a valle così come il consumo e il tema dello spreco alimentare per offrire una visione globale del sistema alimentare. La Proiezione 2050 può essere intesa come la concretizzazione del contratto sociale di cui agli articoli 104 e 104a Cost. che coinvolge i vari attori del sistema alimentare, dai produttori ai consumatori, in modo che seguano un cammino condiviso. Il ruolo della Confederazione nell'attuazione della Proiezione 2050 e della rispettiva strategia è definito al capitolo 3.5.3.

#### A) Agricoltura

##### *Produzione, strutture e valore aggiunto*

1. La **produzione di derrate alimentari** indigena si orienta alla domanda e con un portafoglio di produzione diversificato contribuisce, in termini netti, nella misura di oltre la metà all'approvvigionamento della popolazione del Paese<sup>133</sup>.
2. La produzione alimentare in Svizzera avviene secondo metodi di fabbricazione **dipendenti o indipendenti dal suolo**.
3. L'agricoltura svizzera è strutturata in maniera variata. Le **strutture** sono adeguate alle rispettive condizioni locali e si orientano alle esigenze del mercato. Ci sono aziende specializzate e diversificate, gestite a titolo principale o accessorio.
4. Gran parte delle aziende è gestita nel quadro di **approcci di sistema aziendali globali**. Gli attuali sistemi di produzione, come la produzione integrata o l'agricoltura biologica, vengono ottimizzati tenendo conto dei principi menzionati sotto.
5. Vi è un'intensa **collaborazione** sia tra le classiche aziende familiari sia nel quadro di altre forme di organizzazione.
6. Il livello delle **conoscenze tecniche** degli agricoltori è elevato e consente loro di fornire prodotti e prestazioni di buona qualità come richiesto dal mercato e dalla società.
7. L'agricoltura svizzera si contraddistingue per un **elevato valore aggiunto** per unità di manodopera. La produttività del lavoro aumenta del 50 per cento<sup>134</sup> rispetto al 2020. Un maggiore valore aggiunto si rileva in particolare nei settori produzione vegetale, vendita diretta, specialità, produzione di energia e diversificazione (agriturismo, ecc.).
8. Le **prospettive economiche e sociali** del settore agricolo sono così buone da renderlo attrattivo per i giovani che vogliono avviare un'attività e investire. La qualità della vita delle persone attive nel settore primario è elevata e la sicurezza sociale delle famiglie contadine è garantita.

##### *Prestazioni d'interesse generale ed ecologia*

1. I **suoli agricoli** in Svizzera sono preservati nella quantità attuale e vengono gestiti con un'intensità adeguata alle condizioni locali<sup>135</sup>. Rispetto al 2020, non si registra alcun calo in termini netti delle superfici per l'avvicendamento delle colture<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> UFAG (2011) Strategia sul clima per l'agricoltura. Protezione del clima e adattamento ai cambiamenti climatici per una filiera agroalimentare svizzera sostenibile. Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

<sup>132</sup> Consiglio federale (2020) Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera, Piano d'azione 2020–2025, Berna. Consiglio federale (2021) Strategia climatica a lungo termine della Svizzera, Berna. Consiglio federale (2021) Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Berna

<sup>133</sup> Consiglio federale (2021) Strategia climatica a lungo termine della Svizzera, Berna

<sup>134</sup> Ciò equivale a una crescita media annua dell'1,4 per cento che corrisponde approssimativamente alla media degli ultimi 20 anni.

<sup>135</sup> Consiglio federale (2020) Strategia Suolo Svizzera, Berna. Consiglio federale (2009) Rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, Berna. Consiglio federale (2016) Aggiornamento degli obiettivi per le basi vitali naturali e la produzione efficiente dal profilo delle risorse. Rapporto in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 9 dicembre 2016, Berna. Consiglio federale (2020) Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2022, Berna

<sup>136</sup> Consiglio federale (2020) Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture, Berna

2. Circa un sesto della superficie agricola utile è sfruttato sotto forma di superfici per la promozione della **biodiversità** che presentano un'elevata qualità biologica e sono interconnesse<sup>137</sup>.
3. Il **paesaggio rurale** forgiato dall'agricoltura è strutturato in maniera eterogenea e soddisfa le aspettative della società (svago, attrattiva del territorio).
4. Congiuntamente ai livelli a monte e a valle della catena del valore, l'agricoltura fornisce un contributo determinante per lo **sviluppo degli spazi rurali** e della regione di montagna.
5. Le **sostanze nutritive** derivanti da concimi organici e, a titolo integrativo, da concimi minerali vengono impiegate in modo efficiente e promuovono in modo ottimale la crescita delle piante. I flussi delle sostanze nutritive sono ottimizzati lungo l'intera catena del valore. Le perdite nell'aria e nell'acqua non superano la sopportabilità ecologica<sup>138</sup>.
6. Le **emissioni di GES** della produzione agricola svizzera sono di almeno il 40 per cento inferiori al livello del 1990<sup>139</sup>.

#### *Produzione vegetale*

1. Sulle **superfici agricole utili** si coltivano principalmente prodotti destinati al consumo umano diretto. Esistono usi alternativi laddove nell'ambito dell'avvicendamento delle colture ciò sia necessario per la salute delle piante e la fertilità del suolo o per la promozione della biodiversità.
2. I metodi di gestione applicati consentono di conservare e promuovere la **fertilità del suolo**. Il contenuto di humus viene ottimizzato e si prevengono l'erosione e la compattazione permanente. Le riserve di carbonio già presenti nel suolo vengono preservate a lungo termine<sup>140</sup>.
3. Vengono coltivate **colture e varietà** efficienti in termini di impiego delle risorse e adeguate alle condizioni locali, che di distinguono per la forte resistenza alle condizioni meteorologiche variabili, agli eventi atmosferici estremi e agli agenti patogeni. La diversità genetica delle varietà viene preservata e utilizzata in modo sostenibile.
4. Per **proteggere le colture** si utilizzano coerentemente tutte le misure di prevenzione non chimiche. Il trattamento con PF viene svolto soltanto in mancanza di alternative valide e se non provoca effetti inaccettabili per l'uomo e per l'ambiente.
5. L'**irrigazione delle colture** avviene in funzione dell'offerta idrica, tiene conto delle esigenze delle colture e si effettua preservando le risorse e in modo efficiente.

#### *Produzione animale*

1. Per la **produzione di ruminanti** si usano sostanzialmente superfici permanentemente inerbite e si valorizzano i sottoprodotti della fabbricazione di derrate alimentari.
2. La **produzione destinata alla valorizzazione** viene svolta con alimenti per animali di produzione sostenibile e sulla base dei sottoprodotti della fabbricazione di derrate alimentari.
3. Gli animali da reddito sono detenuti in **sistemi di stabulazione** particolarmente rispettosi delle loro esigenze e a basse emissioni. Durante la fase vegetativa, i ruminanti coprono il loro fabbisogno di foraggio prevalentemente al **pascolo**.
4. Gli **animali da reddito sono sani** e l'uso di antibiotici è limitato a situazioni eccezionali.
5. Gli **animali da reddito e le razze** impiegati nella produzione animale sono resistenti, adeguati alle condizioni locali e presentano un'elevata efficienza in termini di valorizzazione del forag-

<sup>137</sup> Consiglio federale (2016) Aggiornamento degli obiettivi per le basi vitali naturali e la produzione efficiente dal profilo delle risorse. Rapporto in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 9 dicembre 2016, Berna. Consiglio federale (2020) Concezione «Paesaggio svizzero», Berna. Consiglio federale (2022) Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio» (Iniziativa biodiversità) e sul controprogetto indiretto (revisione della legge sulla protezione della natura e del paesaggio), Berna

<sup>138</sup> Consiglio federale (2016) Aggiornamento degli obiettivi per le basi vitali naturali e la produzione efficiente dal profilo delle risorse. Rapporto in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 9 dicembre 2016, Berna

<sup>139</sup> Consiglio federale (2021) Strategia climatica a lungo termine della Svizzera, Berna

<sup>140</sup> Consiglio federale (2020) Strategia Suolo Svizzera, Berna. UFAM e UFAG (2016) Obiettivi ambientali per l'agricoltura. Rapporto sullo stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Umwelt-Wissen N. 1633

gio. Per quanto riguarda i ruminanti, è fondamentale l'efficienza nella valorizzazione dei foraggi prativi. La diversità genetica delle razze viene preservata e utilizzata in modo sostenibile.

## B) Trasformazione, vendita e commercio

1. L'agricoltura svizzera sfrutta le opportunità della **vendita** diretta e regionale dei propri prodotti.
2. Una **trasformazione di derrate alimentari** a forte connotazione artigianale e industriale crea valore aggiunto mediante la trasformazione dei prodotti agricoli indigeni e delle materie prime importate.
3. L'agricoltura, la trasformazione e il commercio perseguono un **posizionamento** qualitativo **condiviso**, puntando non soltanto sul sapore e sulla provenienza dei prodotti, bensì anche sulla sostenibilità nonché sul benessere e sulla salute degli animali. Il commercio al dettaglio e il settore della ristorazione offrono un'ampia gamma di prodotti adeguatamente posizionati.
4. Le **perdite alimentari** dalla produzione al commercio, incluso il settore della ristorazione, vengono ridotte di tre quarti rispetto al 2020<sup>141</sup>.
5. La filiera agroalimentare svizzera è competitiva e può aumentare le proprie **quote di mercato** in segmenti a elevato valore aggiunto all'interno del Paese nonché incrementare le vendite di prodotti destinati all'esportazione e accedere a nuovi canali di smercio.
6. Le **derrate alimentari importate** contribuiscono alla sicurezza alimentare del Paese nonché allo sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare.

## C) Domanda e abitudini di consumo

1. I consumatori **acquistano derrate alimentari ottenute in modo sostenibile e rispettoso degli animali** e prediligono prodotti regionali o, perlomeno, svizzeri.
2. I **costi ambientali e sociali** sono inclusi nei prezzi di mercato delle derrate alimentari<sup>142</sup> e per i consumatori vi è trasparenza sull'impatto degli alimenti dal profilo ecologico e sociale.
3. La popolazione **si nutre in modo sano ed equilibrato**, prendendo come riferimento le raccomandazioni della PAL svizzera<sup>143</sup>.
4. Lo **spreco alimentare** pro capite dei consumatori finali è ridotto di tre quarti rispetto al 2020<sup>144</sup>.
5. Le **emissioni di GES** pro capite provocate dal consumo di derrate alimentari sono ridotte almeno di due terzi rispetto al 2020<sup>145</sup>.

## D) Innovazione e tecnologia

1. La filiera agroalimentare svizzera riconosce per tempo le tendenze e sa come sfruttarle grazie al suo **spirito innovativo**.
2. La Svizzera rientra tra i Paesi leader per quanto riguarda **la ricerca, la consulenza, la formazione e lo scambio di conoscenze** nell'ambito della produzione sostenibile di derrate alimentari e dell'alimentazione sana. Collabora intensamente a livello internazionale.
3. La filiera agroalimentare svizzera sfrutta le opportunità della **digitalizzazione** per produrre impiegando in modo efficiente le risorse e in maniera adeguata alle condizioni locali, per aumentare la trasparenza, valorizzare meglio i propri prodotti, ridurre i costi e semplificare i processi.
4. La filiera agroalimentare svizzera è aperta alle nuove tecnologie e occupa una posizione di primo piano a livello internazionale per quanto riguarda l'impiego di **tecnologie rispettose**

<sup>141</sup> Consiglio federale (2020) Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Berna. Consiglio federale (2022) Piano d'azione contro lo spreco alimentare, Berna

<sup>142</sup> Commissione UE (2020) Farm to Fork Strategy; consultabile su [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en).

<sup>143</sup> Consiglio federale (2020) Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Berna

<sup>144</sup> Consiglio federale (2020) Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Berna

<sup>145</sup> Consiglio federale (2021) Strategia climatica a lungo termine della Svizzera, Berna. A pag. 40 è indicato che s'intende ridurre l'impronta di GES dell'alimentazione in linea con l'obiettivo del saldo netto pari a zero e prevenire un ulteriore spostamento delle emissioni di GES all'estero, senza quantificare la portata del calo. A livello di produzione si punta a una riduzione del 40 per cento rispetto al 1990. Consiglio federale (2020) Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Berna. A pag. 19 si prevede di ridurre di un quarto, rispetto al 2020, le emissioni di GES pro capite relative alla domanda finale di generi alimentari.

**dell'ambiente e delle risorse** (p.es. difesa fitosanitaria non-chimica, sistemi di stabulazione a basse emissioni, sistemi efficienti per le superfici inerbite, gestione delle sostanze nutritive rispettosa delle risorse, energie rinnovabili o fonti proteiche alternative).

### 3.3.3 Sinergie e conflitti d'obiettivo

La Proiezione 2050 contempla diversi ambiti che si influenzano reciprocamente in modo positivo o negativo. Date queste interazioni, occorre concentrarsi in modo particolare sulla questione della coerenza.

#### *Potenziali sinergie*

Numerosi obiettivi della Proiezione 2050 si integrano a vicenda. Esistono sinergie, ad esempio, tra gli obiettivi seguenti.

- Impiego di tecnologie rispettose dell'ambiente e delle risorse e obiettivi ecologici nonché elevato valore aggiunto

Sfruttando il progresso tecnologico per aumentare l'efficienza (p.es. allevamento, apporto preciso di concime tramite tecnologie digitali) e applicando processi adeguati nella produzione di derrate alimentari, è possibile ridurre l'impronta ecologica della produzione e accrescere al contempo la produttività e il valore aggiunto.

- Alimentazione equilibrata ed elevato contributo della produzione all'approvvigionamento

Se la popolazione segue una dieta equilibrata in linea con le raccomandazioni della PAL (p.es. più frutta e verdura, meno carne) e di conseguenza nei campi la priorità viene data alle colture destinate al consumo umano diretto anziché a quelle foraggere, è possibile aumentare la produzione indigena di calorie e quindi il contributo della produzione all'approvvigionamento.

- Riduzione delle perdite alimentari ed elevato contributo della produzione all'approvvigionamento

Riducendo le perdite alimentari evitabili, il consumo totale diminuisce e si devono importare meno derrate alimentari, il che fa crescere la quota della produzione indigena rispetto al consumo interno. La portata dell'aumento del contributo della produzione indigena all'approvvigionamento del Paese dipende dai prodotti alimentari di cui si riduce lo spreco e dall'impatto del calo del consumo totale sulla produzione indigena e sulle importazioni/esportazioni. Riducendo del 75 per cento le perdite alimentari e seguendo una dieta conforme alla PAL, entro il 2050 il contributo della produzione indigena all'approvvigionamento potrebbe raggiungere il 60-70 per cento anche a fronte di una crescita demografica.

#### *Potenziali conflitti d'obiettivo*

Di seguito sono indicati i principali rapporti di tensione tra gli obiettivi della Proiezione 2050 nonché quali sfide comportano per la filiera agroalimentare:

- Obiettivi ecologici versus obiettivi economici

Il rapporto tra gli obiettivi varia a seconda della prospettiva e dell'orizzonte temporale: a breve termine, obiettivi ambientali ambiziosi possono comportare costi aggiuntivi per la produzione agricola se impongono esigenze ecologiche più elevate. Se la disponibilità dei consumatori a pagare di più per i prodotti ottenuti nel rispetto di elevati standard ambientali non aumenta nel modo adeguato o se i costi esterni dei prodotti importati non vengono internalizzati, il valore aggiunto può diminuire.

Le misure volte ad aumentare la trasparenza del mercato (p.es. migliore caratterizzazione dei prodotti) possono contribuire notevolmente a smorzare questo conflitto d'obiettivo. Anche un elevato livello di innovazione e un potenziamento del know how possono rivelarsi estremamente efficaci (cfr. cap. 3.5.2). Standard di produzione più elevati all'interno del Paese possono far crescere la



disponibilità dei consumatori a pagare di più per i prodotti indigeni, il che rappresenta un presupposto fondamentale per una strategia del valore aggiunto di successo (Swissness).

In un'ottica a lungo termine si denota un rapporto positivo tra gli obiettivi ecologici e quelli economici della Proiezione 2050. Se le basi di produzione vengono preservate tenendo conto della sopportabilità degli ecosistemi, a lungo termine gli effetti sulla produzione (qualità e quantità) e quindi sul valore aggiunto della filiera agroalimentare saranno positivi.

- Obiettivi ecologici *versus* elevato contributo della produzione all'approvvigionamento

L'articolo 104a Cost. mira a garantire a lungo termine l'approvvigionamento alimentare (cfr. cap. 2.1). Le misure volte a ridurre le perdite di sostanze nutritive e l'uso di PF o a estendere le SPB sulla superficie coltiva possono limitare la produzione alimentare, il che può comportare un calo del GAA se i modelli alimentari non cambiano.

Incrementando l'efficienza delle risorse, ad esempio applicando su tutto il territorio nazionale sistemi di produzione più efficienti dal profilo delle sostanze nutritive e, grazie ai progressi nella produzione vegetale e animale, è possibile smorzare questo conflitto d'obiettivo (cfr. cap. 3.5.2).

A medio-lungo termine gli obiettivi ecologici promuovono la sicurezza alimentare, poiché tenendo conto della sopportabilità ecologica è possibile preservare le basi di produzione (p.es. suolo fertile, biodiversità, acqua potabile pulita, disponibilità idrica) per le generazioni future.

- Obiettivi economici *versus* consumo ridotto di prodotti di origine animale

La produzione animale consente a numerose aziende agricole di creare più valore aggiunto rispetto a una produzione esclusivamente vegetale, senza dover ampliare le superfici gestite (soprattutto attraverso la detenzione di suini e pollame). Il maggiore utilizzo delle superfici coltivate per il consumo umano diretto (p.es. legumi e semi oleosi), le limitazioni all'importazione di foraggio e una riduzione del consumo di prodotti di origine animale comportano evidentemente un calo della produzione animale. Un ridimensionamento della produzione animale per privilegiare colture destinate al consumo umano diretto può causare perdite economiche, in quanto attualmente il valore aggiunto commisurato alla superficie è tendenzialmente più elevato nella produzione animale rispetto a quella vegetale.

La categoria può smorzare questo conflitto d'obiettivo concentrandosi maggiormente sui segmenti della domanda a elevato valore aggiunto nel settore dei prodotti di origine vegetale, come quello ortofrutticolo o la coltivazione e la trasformazione di piante proteiche. Altre opportunità per incrementare il valore aggiunto si presentano se si riesce ad aumentare la domanda di prodotti label (p.es. bio, IP, DOP-IGP), ad accrescere l'efficienza della vendita diretta, ad esempio attraverso un uso coerente della digitalizzazione, e a sviluppare le attività nel settore della produzione energetica o a diversificare l'offerta (agriturismo, ecc.). Anche la riduzione dei costi di produzione, ad esempio attraverso economie di scala, può essere utile in tal senso.

Sarà un compito impegnativo raggiungere contemporaneamente tutti gli obiettivi della Proiezione 2050 entro tale scadenza e servirà uno sforzo congiunto a tutti i livelli della catena del valore, dal consumo, al commercio al dettaglio, passando per la trasformazione e la produzione di materie prime. Il Consiglio federale è persuaso che sarà possibile conseguire gli obiettivi fissati nell'arco di una generazione se gli attori privati e la politica si assumeranno le proprie responsabilità e forniranno il proprio contributo.

### 3.4 Necessità d'intervento

Sulla scorta dell'analisi della situazione (cfr. cap. 3.1), delle condizioni quadro future (cfr. cap. 3.2) e della Proiezione 2050 (cfr. cap. 3.3), di seguito si procede all'analisi della futura necessità d'intervento.

Innanzitutto si stima la differenza tra la situazione attuale e il target secondo la Proiezione 2050. Dopodiché si passano in rassegna gli effetti delle future condizioni quadro sul raggiungimento degli obiettivi e il rispettivo impatto sulla necessità d'intervento. L'analisi viene effettuata sulla scorta di determinati aspetti salienti, in parte quantificati, della Proiezione 2050.

Tabella 3 - Analisi della necessità d'intervento per determinati aspetti salienti della Proiezione 2050

Ambito	Aspetto	Differenza situazione attuale/target	Effetti delle condizioni quadro	Necessità d'intervento
Agricoltura	Contributo della produzione all'approvvigionamento	Media	↗	elevata
	Valore aggiunto	Elevata	~	elevata
	Basi di produzione	Media	↗	elevata
	Perdite di sostanze nutritive	Elevata	~	elevata
	Emissioni di GES	Elevata	~	elevata
Trasformazione, commercializzazione	Competitività	Media	~	media
	Importazioni sostenibili	Media	~	media
Consumo	Alimentazione sana ed equilibrata	Elevata	~	elevata
	Emissioni di GES	Elevata	~	elevata
	Perdite alimentari	Elevata	~	elevata
Innovazione, tecnologia	Digitalizzazione	Media	~	media
	Tecnologie rispettose delle risorse	Media	~	media

~ nessun effetto sicuro / ↗ maggiore necessità d'intervento

Dall'analisi emerge che in molti ambiti vi è un'elevata differenza tra la situazione attuale e il target auspicato nella Proiezione 2050. A livello del primario è il caso per quanto riguarda da un lato il raggiungimento degli obiettivi relativi all'approvvigionamento e alla produttività del lavoro (+50 % rispetto al 2020), dall'altro il conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di GES (-40 % rispetto al 1990) e delle perdite di sostanze nutritive (-30 % rispetto a oggi). In generale, si constata anche una differenza elevata nell'ambito del consumo (p.es. -67 % di GES e -75 % di spreco alimentare rispetto al 2020).

In molti ambiti non è possibile determinare con certezza se le future condizioni quadro avranno un impatto positivo o negativo sul raggiungimento degli obiettivi. Di conseguenza, in questo caso la necessità d'intervento stimata corrisponde alla differenza tra situazione attuale e target. In due ambiti l'effetto delle condizioni quadro sul raggiungimento degli obiettivi è relativamente certo. Le basi della produzione agricola, come suolo, acqua e biodiversità, saranno ancora molto sollecitate a causa dell'incremento demografico e della crescita economica nonché dei cambiamenti climatici. D'altra parte, si può ipotizzare che i cambiamenti climatici, la crescente domanda di cibo dovuta all'aumento della popolazione e anche la scarsità della risorsa suolo avranno un impatto negativo sul contributo della produzione indigena all'approvvigionamento. Pertanto si presume che la necessità d'intervento sarà elevata negli ambiti basi di produzione e approvvigionamento del Paese.

Nel complesso vi è un'elevata necessità d'intervento in vista della trasformazione del sistema alimentare nell'orizzonte temporale 2050, in particolare negli ambiti approvvigionamento del Paese, ambiente, creazione di valore, agricoltura e consumo. Onde conseguire gli obiettivi occorre trovare al più presto delle risposte adeguate sul piano economico, sociale e politico.

### 3.5 Strategia a lungo termine per la filiera agroalimentare

Sulla base degli obiettivi costituzionali e di quelli fissati nella Proiezione 2050, il Consiglio federale persegue la visione seguente.

#### **Visione 2050 - Sicurezza alimentare attraverso la sostenibilità dalla produzione al consumo**





- L'agricoltura svizzera contribuisce alla sicurezza alimentare in misura maggiore rispetto a oggi, salvaguardando al contempo la sopportabilità degli ecosistemi e fornisce le prestazioni d'interesse generale auspiccate dalla società.
- La filiera agroalimentare svizzera è economicamente redditizia e occupa una posizione di primo piano a livello internazionale per quanto riguarda la produzione alimentare sostenibile nonché rispettosa del clima e degli animali.
- I consumatori seguono una dieta sana ed equilibrata e chiedono alimenti prodotti in modo sostenibile e nel rispetto degli animali.

Per promuovere la transizione verso un sistema alimentare sostenibile e raggiungere, alle condizioni quadro future (cfr. cap. 3.2), la visione tracciata e gli obiettivi fissati nella Proiezione 2050 (cfr. cap. 3.3), la filiera agroalimentare svizzera deve svilupparsi ulteriormente. Nel presente capitolo vengono definiti gli orientamenti strategici (cfr. cap. 3.5.1) e i campi d'intervento (cfr. cap. 3.5.2) che permettono di far fronte alla necessità d'intervento indicata (cfr. cap. 3.4). La strategia formulata si rivolge a tutti gli attori della filiera agroalimentare. Al capitolo 3.5.3 è definito il ruolo della Confederazione nella sua attuazione.

#### 3.5.1 Orientamenti strategici

Gli orientamenti strategici scaturiscono dall'analisi della necessità d'intervento (cfr. cap. 3.4) e riguardano gli ambiti in cui quest'ultima è maggiore al fine di raggiungere gli obiettivi fissati nella Proiezione 2050. La figura 12 fornisce una panoramica degli orientamenti strategici per la filiera agroalimentare, consumo incluso.

Figura 12 - Panoramica degli orientamenti strategici

<b>Garantire un approvvigionamento alimentare resiliente</b>	<b>Promuovere una produzione rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali</b>	<b>Generare più valore aggiunto sostenibile</b>	<b>Favorire un consumo sostenibile e sano</b>
			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservare le basi di produzione</li> <li>• Anticipare gli effetti dei cambiamenti climatici</li> <li>• Garantire stabilità nelle catene di fornitura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzare la protezione del clima e le energie rinnovabili</li> <li>• Ridurre le perdite di sostanze nutritive e i rischi associati ai PF</li> <li>• Promuovere la biodiversità</li> <li>• Migliorare il benessere e la salute degli animali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliorare la competitività</li> <li>• Anticipare i cambiamenti a livello di domanda</li> <li>• Mirare a una distribuzione equa del valore aggiunto</li> <li>• Ridurre la complessità della politica agricola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservare le basi di produzione</li> <li>• Anticipare gli effetti dei cambiamenti climatici</li> <li>• Garantire stabilità nelle catene di fornitura</li> </ul>

Di seguito sono illustrati brevemente gli orientamenti strategici.

### 3.5.1.1 Garantire un approvvigionamento alimentare resiliente

A livello generale va osservato che, con i cambiamenti climatici in atto, in futuro la resilienza della produzione alimentare indigena acquisirà una valenza ancora maggiore sia nell'agricoltura sia nei settori a monte e a valle.

#### *Preservare le basi di produzione*

Le principali basi di produzione suolo, acqua e biodiversità sono già fortemente sollecitate (cfr. cap. 3.1.1). Con la crescita demografica ed economica, la pressione a edificare sulla superficie agricola rimarrà alta. Poiché allo stesso tempo aumenta in modo significativo anche la domanda di cibo, sono necessari ulteriori sforzi per preservare il suolo dal punto di vista sia qualitativo sia quantitativo. Nell'ottica della protezione quantitativa del suolo, è importante ridurre il consumo dovuto all'espansione degli insediamenti e alle costruzioni agricole. Sul fronte della biodiversità, risorsa essenziale per la produzione, è particolarmente importante rafforzare quella funzionale nonché incrementare la qualità ecologica e l'interconnessione delle SPB (cfr. anche cap. 3.5.1.2).

#### *Anticipare gli effetti dei cambiamenti climatici*

I cambiamenti climatici hanno un impatto anche sulla produzione agricola indigena (p.es. siccità, canicola, precipitazioni intense e nuovi organismi nocivi; cfr. cap. 3.2). Perciò è necessario adeguare la produzione vegetale e animale nonché sviluppare ulteriormente i sistemi di produzione (p.es. scelta mirata di colture e varietà, avvicendamento delle colture, impiego di tecnologie, difesa fitosanitaria), ma anche le infrastrutture (p.es. irrigazione). Inoltre, nel contesto dei cambiamenti climatici, aumenterà la variabilità dei ricavi e dei costi della produzione agricola e quindi il rischio di maggiori fluttuazioni del reddito per le aziende agricole. L'agricoltura è chiamata ad adottare le necessarie misure preventive con il supporto della ricerca, della consulenza e degli altri livelli della catena del valore.

#### *Garantire la stabilità delle catene di fornitura*

I cambiamenti climatici, la tendenza a formare blocchi regionali e il crescente protezionismo nonché l'interruzione delle forniture a causa di eventi straordinari, anche legati a guerre e crisi, possono avere un impatto negativo sulla disponibilità di mezzi di produzione agricoli e derrate alimentari nonché sulla loro trasformazione e distribuzione (cfr. cap. 2.1 e 3.2). In ossequio al principio di prevenzione, occorre adottare misure adeguate per limitare gli effetti di simili eventi sulla catena alimentare e puntare a ridurre la dipendenza dai mezzi di produzione importati come, ad esempio, combustibili fossili (parola chiave: decarbonizzazione), sementi o concimi minerali.

### 3.5.1.2 Promuovere una produzione alimentare rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali

È fondamentale ridurre l'inquinamento ambientale causato dalla produzione alimentare, da un lato per preservare a lungo termine la produttività dell'agricoltura (servizi ecosistemici), dall'altro per ridurre al minimo gli effetti indesiderati nei confronti di terzi (esternalità).

#### *Rafforzare la protezione del clima e le energie rinnovabili*

Secondo la Strategia climatica a lungo termine del Consiglio federale, entro il 2050 le emissioni di GES della produzione agricola dovranno essere ridotte del 40 per cento rispetto al 1990 (cfr. cap. 3.3.2). Nel 2018 la riduzione si attestava al 13 per cento (cfr. cap. 3.1.1). È quindi assolutamente necessario intensificare gli sforzi per riuscire a raggiungere il traguardo prefissato.

Attraverso la Strategia energetica 2050<sup>146</sup>, la Svizzera mira alla transizione verso un sistema energetico ecologico e sostenibile. L'obiettivo è sviluppare le energie rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica, garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento. Anche l'agricoltura deve fare la sua parte. La produzione di energie rinnovabili, in particolare, svolge un ruolo importante nel primario, soprattutto se si considerano i sistemi fotovoltaici installati sui tetti di edifici agricoli di grandi dimensioni o gli impianti

<sup>146</sup> Consiglio federale (2013) Messaggio concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, Berna

per la produzione di biogas da sottoprodotti agricoli. La produzione di energie rinnovabili in agricoltura contribuisce all'approvvigionamento energetico e alla protezione dell'ambiente e del clima in Svizzera e al contempo offre agli agricoltori nuove opportunità di diversificazione e di reddito.

#### *Ridurre le perdite di sostanze nutritive e i rischi associati ai PF*

Per preservare a lungo termine la sopportabilità degli ecosistemi, entro il 2050, le emissioni di azoto rilevanti per l'ambiente provenienti dall'agricoltura (ammoniaca: 17 kt N, nitrati: 12 kt N, protossido di azoto: 0.6 kt N; cfr. cap. 2.3) dovranno essere ridotte di circa 30 chilotonnellate rispetto a oggi. Questo richiede progressi nettamente maggiori rispetto agli ultimi 20 anni. Un aumento dell'efficienza dell'azoto contribuisce anche a ridurre le emissioni di GES e a rendere la Svizzera meno dipendente dalle importazioni di concimi minerali. Inoltre è opportuno rafforzare l'impegno sul fronte del recupero di sostanze nutritive nei livelli a valle dell'agricoltura, gestione dei rifiuti inclusa. Sulla base delle decisioni del Parlamento relative all'Iv.Pa. 19.475 occorre altresì ridurre i rischi associati all'impiego di PF onde evitare, in futuro, effetti indesiderati per l'uomo e per l'ambiente.

#### *Promuovere la biodiversità*

Secondo il controprogetto all'Iniziativa biodiversità, a partire dal 2030 almeno il 17 per cento del territorio nazionale dovrà essere classificato come «area protetta per la biodiversità». Queste superfici dovranno essere interconnesse e di elevata qualità ecologica<sup>147</sup>. L'agricoltura sostiene questo obiettivo orientandosi verso gli obiettivi specifici di superficie secondo gli OAA e la Concezione «Paesaggio svizzero» nonché, in particolare, migliorando la qualità e l'interconnessione delle SPB. In tal modo contribuisce sia alla conservazione della biodiversità nelle zone agricole sia al rafforzamento della biodiversità funzionale come base della produzione.

#### *Migliorare il benessere e la salute degli animali*

Anche se attualmente la Svizzera vanta una tra le normative più severe al mondo in materia di protezione degli animali (cfr. cap. 2.6) e stanZIA contributi specifici per il benessere degli animali da reddito nell'ambito del sistema dei pagamenti diretti, se si considerano le aspettative della società sono necessari ulteriori adeguamenti. Si tratta soprattutto di compiere progressi a livello di stabulazione, cura e uscita regolare all'aperto degli animali da reddito. Per promuoverne la salute, inoltre, occorre seguire un approccio coordinato teso a ridurre ulteriormente l'uso di antibiotici.

### **3.5.1.3 Generare più valore aggiunto sostenibile**

È importante generare più valore aggiunto nella filiera agroalimentare perché esso costituisce la base economica per gli investimenti e l'occupazione nel settore. La crescita demografica in Svizzera crea nuove opportunità per aumentare ulteriormente il valore aggiunto. Tuttavia sono necessari adeguamenti in quest'ambito, in particolare a causa del cambiamento previsto nelle abitudini alimentari e dei possibili sviluppi della politica economica estera nell'orizzonte temporale 2050 (cfr. cap. 3.2).

#### *Migliorare la competitività*

A causa dell'elevata dipendenza economica dalla protezione doganale, un'eventuale soppressione dei dazi nel quadro di accordi multilaterali (Organizzazione mondiale del commercio) o di accordi commerciali bilaterali ambiziosi potrebbe avere ripercussioni negative, perlomeno a breve termine, sul valore aggiunto (cfr. riquadro 3) e sulla situazione dei redditi nella filiera agroalimentare svizzera. È quindi fondamentale che il settore anticipi per tempo condizioni quadro che intensificano la concorrenza e migliori la sua competitività puntando in maniera ancor più coerente su un posizionamento qualitativo condiviso delle derrate alimentari di origine svizzera e sfruttando i potenziali di riduzione dei costi.

<sup>147</sup> Consiglio federale (2022) Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio» (Iniziativa biodiversità) e sul controprogetto indiretto (revisione della legge sulla protezione della natura e del paesaggio), Berna

*Anticipare i cambiamenti a livello di domanda*

La tendenza verso un'alimentazione più ricca di prodotti vegetali, osservabile già oggi e auspicabile anche dal profilo della sostenibilità e della salute (cfr. cap. 2.2), offre nuove opportunità al settore alimentare svizzero di sfruttare in modo proattivo i potenziali di valore aggiunto non ancora utilizzati. Siccome per motivi legati alla superficie il potenziale di valore aggiunto dei prodotti vegetali spesso è minore di quello dei prodotti animali (cfr. cap. 3.3.3), l'agricoltura ma anche le aziende attive nei settori a monte e a valle della produzione animale sono sollecitate a creare tempestivamente i presupposti per gestire questa transizione in modo economicamente redditizio.

*Mirare a una distribuzione equa del valore aggiunto*

Considerato che nei settori a monte e a valle del mercato agroalimentare svizzero si delineano elevate concentrazioni e asimmetrie (cfr. cap. 3.1.2), si deve mirare a un'adeguata distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera, in particolare anche per quanto riguarda le materie prime e i prodotti agricoli ottenuti in modo sostenibile e rispettoso degli animali. Una distribuzione equa del valore aggiunto tra i vari attori della catena del valore è fondamentale per mantenere elevata la domanda di tali prodotti.

*Ridurre la complessità della politica agricola*

Per migliorare a lungo termine l'efficienza economica della filiera agroalimentare è necessario semplificare gli attuali strumenti di politica agricola e i rispettivi processi al fine di ridurre l'onere amministrativo per le aziende agricole e l'esecuzione (Cantoni, organizzazioni di controllo, Confederazione) (cfr. cap. 2.4). In questo modo si migliora l'efficacia e la comprensibilità della politica agricola, si riducono i costi di transazione a tutti i livelli e, indirettamente, si incrementa il valore aggiunto creato nel settore.

**3.5.1.4 Favorire un consumo sostenibile e sano**

Per raggiungere gli obiettivi della politica agroalimentare in materia di approvvigionamento della popolazione con alimenti indigeni, utilizzo rispettoso delle risorse naturali, importazioni alimentari sostenibili e alimentazione sana (cfr. cap. 3.3.2), sono necessari adeguamenti nel comportamento dei consumatori e quindi anche nella catena del valore delle derrate alimentari a monte del consumo.

*Agevolare la scelta di prodotti sostenibili*

Sebbene negli ultimi anni la domanda di prodotti ottenuti in modo sostenibile e rispettoso degli animali sia in parte aumentata, la sua quota di mercato rispetto al consumo totale è tuttora bassa (cfr. cap. 3.1.3). Per realizzare i miglioramenti necessari volti a favorire una produzione più sostenibile e rispettosa degli animali (cfr. cap. 3.3.2) è importante che in futuro i consumatori conoscano meglio e prestino maggiore attenzione ai metodi di fabbricazione dei prodotti nonché al loro impatto sul clima o sul benessere degli animali.

*Sostenere modelli alimentari sani*

Visto che al momento molti consumatori non seguono una dieta equilibrata e questo spesso si ripercuote sull'ambiente (cfr. cap. 2.2 e 3.1.3), è necessario propugnare un'alimentazione più sana, in linea con le raccomandazioni della PAL (cfr. cap. 3.3.2) e al contempo più sostenibile. È quindi opportuno consumare più alimenti ricchi di amido, come prodotti di cereali e patate, più legumi, frutta, verdura e latticini e meno zucchero, sale, alcol, grassi animali e carne. Ciò implica un cambiamento delle abitudini di acquisto e a livello di consumo fuori casa. Questo processo deve essere sostenuto in modo più attivo coinvolgendo gli esperti in scienze comportamentali, come già avvenuto, con successo, in altri ambiti, ad esempio per la decarbonizzazione dell'industria.

*Ridurre gli sprechi alimentari*



La riduzione di tre quarti entro il 2050 delle perdite alimentari a tutti i livelli, dalla produzione al consumo (cfr. cap. 3.3.2), richiede uno sforzo maggiore da parte di tutti gli attori lungo l'intera filiera alimentare. Le economie domestiche private devono modificare le proprie abitudini, poiché sono responsabili di gran parte delle perdite alimentari e l'impatto ambientale correlato alle perdite alimentari è più elevato alla fine rispetto all'inizio della catena alimentare. Anche la produzione, la trasformazione, il

commercio all'ingrosso e al dettaglio nonché la ristorazione sono tenuti a fornire un contributo per ridurre gli sprechi alimentari.

### 3.5.2 Campi d'intervento

Dopo aver illustrato *dove* è necessario intensificare gli sforzi per raggiungere gli obiettivi a lungo termine, in questo capitolo si passano in rassegna i campi d'intervento che indicano *come* si deve agire concretamente per ottenere i cambiamenti auspicati. La figura 13 li riassume schematicamente.

Figura 13 - Campi d'intervento per realizzare quanto previsto nella Proiezione 2050

 <b>Rafforzare lo spirito innovativo e il know how</b>	 <b>Migliorare l'efficienza delle risorse e l'adeguamento alle condizioni locali</b>
 <b>Accrescere la trasparenza e la verità dei costi</b>	 <b>Semplificare gli strumenti</b>

Nei prossimi capitoli sono illustrati brevemente i singoli campi d'intervento.

#### 3.5.2.1 Rafforzare lo spirito innovativo e il know how

*Definito sulla base degli aspetti da esaminare «Autoapprovvigionamento», «Riduzione della complessità», «Prospettive economiche» e «Riduzione delle distorsioni della concorrenza» e come risposta agli orientamenti strategici «Approvvigionamento», «Clima e benessere degli animali», «Valore aggiunto» e «Consumo».*

Considerati i potenziali adeguamenti nell'ambito della protezione doganale, i cambiamenti climatici e l'evoluzione delle abitudini di consumo, è essenziale rafforzare lo spirito innovativo del settore. A tal fine sono imprescindibili un contesto favorevole all'innovazione e il rafforzamento del know how degli attori lungo l'intera catena del valore. Le innovazioni sono fondamentali per lo sviluppo economico del settore siano esse sotto forma di una differenziazione più coerente delle materie prime, inclusi il posizionamento qualitativo dei prodotti finiti, l'accesso a nuovi segmenti di mercato, la realizzazione di potenziali di riduzione dei costi nonché la promozione della vendita diretta oppure di una diversificazione verso attività affini all'agricoltura. Quest'ultima riguarda in particolare la regione di montagna affinché l'agricoltura e i settori a monte e a valle possano continuare a fornire un contributo allo sviluppo rurale e all'occupazione decentrata del territorio. Rafforzando lo spirito innovativo, in generale è possibile migliorare le prospettive economiche delle aziende agricole e dei livelli a valle e aumentare quindi la competitività dell'intero settore sui mercati interni ed esteri nonché i redditi generati sul mercato. A medio termine è possibile ridurre la dipendenza dal sostegno statale e garantire al contempo che la produzione indigena contribuisca in modo sostanziale all'approvvigionamento della popolazione svizzera anche alle condizioni quadro future.

Le innovazioni offrono altresì buone opportunità per ridurre l'impronta ecologica dalla produzione al consumo di derrate alimentari e per migliorare il benessere e la salute degli animali. Lo sviluppo e l'applicazione di nuove tecnologie rispettose delle risorse sono fondamentali per ottenere miglioramenti in ambito ecologico (cfr. anche il capitolo seguente). Affinché le innovazioni possano essere effettivamente applicate nella pratica, gli attori devono disporre del rispettivo know how. In generale occorre dunque potenziare il know how e le competenze nei settori economia, ecologia, benessere e

salute degli animali dai produttori ai consumatori nonché la messa in rete e la divulgazione delle conoscenze.

### 3.5.2.2 Migliorare l'efficienza delle risorse e l'adeguamento alle condizioni locali

*Definito sulla base degli aspetti da esaminare «Autoapprovvigionamento», «Politica coordinata» e «Chiusura dei cicli delle sostanze nutritive» e come risposta agli orientamenti strategici «Approvvigionamento», «Clima e benessere degli animali» e «Consumo».*

Un impiego più efficiente delle risorse può contribuire in misura considerevole al raggiungimento degli obiettivi nel settore ambientale. Si tratta di sviluppare e applicare sull'intero territorio nazionale tecniche e sistemi di produzione rispettosi del suolo e dell'acqua (impianti di biogas) nonché efficienti dal profilo delle sostanze nutritive e del clima e di migliorare la gestione delle risorse idriche. Particolare attenzione va rivolta alla produzione vegetale e animale. Nel primo caso si tratta di potenziare la selezione di varietà efficienti in termini di sostanze nutritive, tolleranti alla siccità e alla canicola e resistenti alle malattie delle piante nonché di proteggere efficacemente le piante dagli organismi nocivi per ridurre le perdite a livello di produzione. Anche la digitalizzazione può contribuire a migliorare l'efficienza delle risorse.

Anche al di fuori dell'agricoltura vi è un potenziale per migliorare l'efficienza delle risorse, segnatamente nella trasformazione, nella riduzione delle perdite alimentari o nel recupero di sostanze nutritive nel quadro della gestione dei rifiuti. Per ridurre le perdite alimentari sono fondamentali il progresso tecnologico e l'innovazione al fine, ad esempio, di sfruttare maggiormente per l'alimentazione umana (upcycling) i sottoprodotti della produzione alimentare (p.es. siero di latte o crusca) finora impiegati come alimenti per animali o valorizzati in impianti a biogas (downcycling).

Aumentando l'efficienza è possibile ottenere miglioramenti nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi ecologici. Parallelamente, per conseguirli, la produzione va orientata maggiormente alle condizioni specifiche del luogo a livello nazionale, regionale e locale. Sul piano nazionale, questo significa che la limitata superficie coltiva va destinata in misura maggiore alla coltivazione di prodotti per il consumo umano diretto e che l'allevamento deve essere adattato ancora di più alle condizioni territoriali e naturali per quanto concerne il potenziale di produzione di foraggio indigeno. La detenzione di ruminanti, ad esempio, va adeguata in base al potenziale di produzione della superficie inerbita. Le modifiche devono avvenire in concomitanza con quelle del modello alimentare in modo da non trasferire gli effetti negativi all'estero e quindi garantire a lungo termine le basi di produzione sia all'interno del Paese sia nei Paesi di origine delle importazioni della Svizzera. Inoltre, nelle decisioni relative alla coltivazione e alla produzione (p.es. scelta della coltura), occorre tenere maggiormente conto dei fattori regionali e locali come la sensibilità degli ecosistemi o le caratteristiche pedologiche. Entro il 2050 dovranno essere inoltre disponibili le informazioni rilevanti su tutti i suoli agricoli. Per preservare e promuovere la biodiversità sulle superfici di produzione è necessario prediligere forme di gestione rispettose della biodiversità e incrementare la quota di SPB di elevato livello qualitativo, scegliendo un'ubicazione adatta in base al potenziale in termini di biodiversità specifico del sito.

### 3.5.2.3 Accrescere la trasparenza e la verità dei costi

*Definito sulla base degli aspetti da esaminare «Politica coordinata» e «Riduzione delle distorsioni della concorrenza» e come risposta agli orientamenti strategici negli ambiti «Approvvigionamento», «Clima e benessere degli animali», «Valore aggiunto» e «Consumo».*

La limitata trasparenza del mercato e la scarsa integrazione delle esternalità nei prezzi al consumo stanno attualmente impedendo un'evoluzione verso un comportamento in materia di acquisti sostenibile, nonché rispettoso della salute e del benessere degli animali (cfr. cap. 2.2). Di conseguenza è necessario informare in modo semplice e comprensibile i consumatori sugli effetti sociali e ambientali causati dagli alimenti indigeni e importati (metodi di produzione, impatto sull'ambiente), sugli sprechi alimentari e sugli aspetti legati alla salute in modo che possano avvalersi di queste informazioni al momento di prendere decisioni d'acquisto. Siccome i prezzi al consumo non rispecchiano a sufficienza i



costi esterni della produzione, della trasformazione e della commercializzazione delle derrate alimentari, occorrono anche dei meccanismi che aiutino a tener maggiormente conto dei costi esterni nelle decisioni di consumo. Si tratta di generare trasparenza sui costi della produzione alimentare e sulla ripartizione del valore aggiunto tra i vari livelli della catena del valore, di ridurre i falsi incentivi degli attuali strumenti e di adottare misure mirate di internalizzazione dei costi esterni. Infine, ci vuole un contesto che favorisca un'alimentazione sana e sostenibile. In quest'ottica è importante coinvolgere il commercio al dettaglio e il settore della ristorazione nonché puntare sull'educazione e sulla sensibilizzazione della popolazione.

#### **3.5.2.4 Semplificare gli strumenti**

*Definito sulla base degli aspetti da esaminare «Riduzione della complessità» e come risposta all'orientamento strategico «Valore aggiunto».*

È necessario semplificare il più possibile gli strumenti di politica agricola e i rispettivi processi per renderli efficaci ed efficienti in modo da ridurre l'onere amministrativo a tutti i livelli. Ciò contribuisce a preservare a lungo termine l'efficienza del settore agricolo svizzero, a rendere la politica agricola più trasparente e comprensibile per gli attori coinvolti e quindi a garantirne la credibilità. In generale, si tratta di sfruttare le opportunità della digitalizzazione lungo l'intera catena del valore per supportare le imprese nei loro compiti gestionali e rendere l'esecuzione degli strumenti di politica agricola più semplice sia per i gestori sia per gli organi di esecuzione.

Particolare attenzione è rivolta alla semplificazione del sistema dei pagamenti diretti, ad esempio accorpando programmi differenti in programmi che tangono l'azienda a livello globale o parziale (analogamente al settore bio), introducendo singole esigenze più severe nella prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) anziché numerose misure individuali facoltative, optando maggiormente per pagamenti basati sui risultati o sostituendo determinati pagamenti permanenti (pagamenti diretti) con pagamenti unici (miglioramenti strutturali). Inoltre, in futuro saranno richiesti maggiore impegno e più responsabilità individuale da parte della categoria per raggiungere gli obiettivi ambientali (p.es. quelli legati al clima). Vi è quindi il potenziale per semplificare il sistema dei pagamenti diretti.






















Un altro potenziale di semplificazione si riscontra a livello del disciplinamento del mercato di vari prodotti (protezione doganale e sostegno del mercato). Da un lato le varie analisi sulla protezione doganale hanno evidenziato che vi è un potenziale di semplificazione a livello di strumenti e di esecuzione (cfr. riquadro 3), dall'altro alcune misure di sostegno del mercato sono poco orientate verso gli obiettivi superiori di politica agricola e i mezzi finanziari impiegati sono talmente esigui rispetto al volume di mercato totale che il compito potrebbe essere svolto anche sotto la responsabilità individuale della categoria.

Per semplificare gli strumenti di politica agricola su una base più oggettiva possibile va sviluppato un metodo per esaminarli in modo sistematico onde individuare le misure nel sistema globale che presentano un buon rapporto tra costi e benefici. Inoltre, nel programma d'attività 2022-2025 di Agroscope, sono previste modellizzazioni e analisi scientifiche su trade off e sinergie tra le varie misure dal profilo del raggiungimento degli obiettivi della politica agricola.

#### **3.5.2.5 Effetto dei campi d'intervento sugli orientamenti strategici**

Le attività degli attori privati e pubblici nel quadro dei quattro campi d'intervento individuati contribuiscono a realizzare gli orientamenti strategici (cfr. cap. 3.5.1). La figura 14 fornisce una panoramica dell'effetto dei quattro campi d'intervento sugli orientamenti strategici.

Figura 14 - Effetto dei quattro campi d'intervento sugli orientamenti strategici

... incide sull' <b>orientamento strategico</b>		Garantire un approvvigionamento alimentare resiliente	Promuovere la produzione rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali	Generare più valore aggiunto sostenibile	Favorire un consumo sano e sostenibile
<b>Campo d'intervento</b>					
Rafforzare lo spirito innovativo e il know how 					
Migliorare l'efficienza delle risorse e l'adeguamento alle condizioni locali 					
Accrescere la trasparenza e la verità dei costi 					
Semplificare gli strumenti 					

Nel capitolo 3.6 si valuta come si possono concretizzare i quattro campi d'intervento a livello di strumenti nel quadro dell'evoluzione della politica agricola.

### 3.5.3 Ruolo della Confederazione

Un aspetto fondamentale è il ruolo della Confederazione nell'attuazione della strategia.

#### Compiti

Gli articoli 104 e 104a Cost. fissano il quadro dei compiti della Confederazione nei settori dell'agricoltura e della sicurezza alimentare. In un'ottica globale sono importanti anche altre disposizioni costituzionali, in particolare negli ambiti economia (art. 27 libertà economica), sostenibilità (art. 73 sviluppo sostenibile), ambiente (art. 74 protezione dell'ambiente, art. 76 acque), salute (art. 118 protezione della salute) e benessere degli animali (art. 80 protezione degli animali).

La Confederazione ha il compito di provvedere affinché i beni pubblici, come la sicurezza alimentare della popolazione o le basi naturali vitali, siano disponibili nella misura richiesta dalla società. In un mercato libero, l'offerta corrispondente sarebbe subottimale, il che è legato alle varie esternalità della produzione e del consumo alimentare che non vengono pagate dai beneficiari (esternalità positive/prestazioni d'interesse generale) o compensate alle parti lese (esternalità negative). In base all'articolo 104, la Confederazione ha anche il ruolo di promuovere le aziende contadine a complemento delle misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere dall'agricoltura e, se necessario, in deroga al principio della libertà economica.

#### Principi

I tre principi seguenti sono importanti per l'impostazione della futura politica agricola.

- **Rafforzare la sussidiarietà**

La necessità di adeguare gli strumenti dipende sostanzialmente da quanto la situazione attuale si discosta dal target definito dalla società. Nello sviluppare ulteriormente gli strumenti occorre considerare

in che misura e in quanto tempo è possibile colmare le lacune a livello di obiettivi tramite l'impegno individuale delle categorie, compreso il ricorso alle nuove tecnologie. A tal fine le categorie devono definire più obiettivi operativi, misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi e documentare i risultati. La Confederazione le supporta nel monitoraggio del grado di raggiungimento degli obiettivi, creando un contesto che favorisca l'innovazione, migliorando le basi e sostenendo misure di solidarietà. L'estensione delle misure di solidarietà delle organizzazioni di produttori e di categoria ai non membri è una misura importante per evitare che la responsabilità individuale degli attori sia compromessa. Se gli obiettivi definiti dalle categorie non sono abbastanza ambiziosi o ci si rende conto che non è possibile raggiungerli, bisogna adottare rapidamente delle misure o rafforzare quelle esistenti, soprattutto nei settori che reagiscono lentamente agli adeguamenti.

- *Migliorare la coerenza*

Tutte le attività nel quadro dei campi d'intervento di cui al capitolo 3.5.2 devono contribuire alla trasformazione globale del sistema alimentare. Attualmente la politica agricola è prevalentemente orientata verso la produzione, pur contemplando diversi strumenti efficaci per il commercio, le importazioni e il consumo, segnatamente l'etichettatura dei prodotti, la promozione dello smercio e la protezione doganale (cfr. cap. 2.2). La coerenza tra i vari strumenti di politica agricola va migliorata, soprattutto tra i settori produzione e smercio da un lato e gli altri tipi di misure dall'altro. Per raggiungere gli obiettivi definiti nella Proiezione 2050 è anche necessario modificare le abitudini di consumo, pertanto occorre sviluppare ulteriormente e rafforzare le condizioni quadro per un'alimentazione sana e sostenibile. Nel complesso, le varie politiche che influenzano il sistema alimentare devono essere sviluppate in modo sincronizzato e coerente per fornire un'offerta ottimale al fine di soddisfare l'elevata domanda interna e ridurre gli effetti negativi in ambito sociale e ambientale sia all'interno del Paese sia all'estero. Un approccio coordinato tiene conto di tutti gli aspetti del sistema alimentare (cfr. riquadro 1) e si basa sul concetto di agroecologia (cfr. riquadro 6).

A complemento delle misure della Confederazione, per il raggiungimento degli obiettivi sono importanti anche quelle adottate a livello cantonale e comunale, in particolare negli ambiti della formazione di base e professionale, dell'informazione, della sensibilizzazione e della consulenza.

- *Garantire sostenibilità economica e sociale*

Gli strumenti di politica agricola vanno ulteriormente sviluppati in modo da ammortizzare gli investimenti effettuati alle attuali condizioni quadro entro il termine inizialmente previsto e indennizzare il lavoro svolto finora in relazione agli investimenti. A livello di azienda agricola, i maggiori cambiamenti strutturali dovrebbero avvenire sostanzialmente quando gli investimenti giungono alla fine della loro durata di vita, nel caso ideale al momento della cessione dell'azienda.

#### Riquadro 6 - Concetto di agroecologia

Il concetto di agroecologia<sup>148</sup> è un approccio importante per sostenere una transizione globale verso sistemi alimentari più sostenibili<sup>149</sup>. Definisce un'agricoltura globale, sistemica e con basi scientifiche, fondata su principi sociali, culturali, politici, economici ed ecologici. Comprende, in particolare, anche le esperienze dei contadini riguardo a un uso parsimonioso delle basi di produzione naturali. L'apprendimento condiviso e lo scambio di conoscenze sono fondamentali. L'agroecologia include cambiamenti sociali. Tra questi rientrano modelli di commercializzazione locali e innovativi che avvicinano maggiormente produttori, addetti alla trasformazione e consumatori. A livello internazionale l'agroecologia è definita da 13 principi.

In relazione al potenziamento della resilienza dei sistemi alimentari la SSS 2030 fa riferimento alla valenza dei principi agroecologici, i quali sono suddivisi in tre gruppi:

<sup>148</sup> HLPE (2019) Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Roma

<sup>149</sup> Interpellanza 21.3913 Vertice mondiale sull'alimentazione 2021. Agroecologia e cooperazione allo sviluppo

1. miglioramento dell'efficienza delle risorse,
2. potenziamento della resilienza e
3. promozione della giustizia e della responsabilità sociale.

Nei campi d'intervento si tiene esplicitamente conto dei principi dei primi due gruppi e in parte di quelli che rientrano nel terzo gruppo (cfr. cap. 3.5.2).

### 3.6 Attuazione

Il Parlamento ha auspicato che con il presente rapporto vengano create prospettive a lungo termine per il settore agricolo che gli consentano di adempiere meglio di quanto fatto finora gli obiettivi costituzionali (art. 104 e 104a Cost.) alle condizioni quadro future. Sulla base della Proiezione 2050, nel capitolo 3.3.2 sono stati formulati obiettivi concreti per l'orizzonte temporale 2050 e nel capitolo 3.5 sono stati definiti gli orientamenti strategici e i campi d'intervento. Questa strategia a lungo termine costituisce il quadro per l'evoluzione della politica agricola a livello legislativo e va attuata in tre fasi, ovvero:

1. Iv.Pa. 19.475 (a breve termine, cfr. cap. 3.6.1);
2. PA22+ (a breve-medio termine, cfr. cap. 3.6.2);
3. futura politica per una filiera agroalimentare sostenibile (a medio-lungo termine, cfr. cap. 3.6.3).

Di seguito sono illustrate brevemente le tre fasi.

#### 3.6.1 Iniziativa parlamentare 19.475

Come esposto nell'introduzione, il Parlamento ha accolto l'Iv.Pa. 19.475 e stabilito obiettivi di riduzione dei rischi associati all'uso di PF. Ha altresì incaricato il Consiglio federale di definire un adeguato schema di riduzione delle perdite di sostanze nutritive e dei rischi legati ai biocidi. Sulla base della modifica della legge sull'agricoltura, il 13 aprile 2022 il Consiglio federale ha varato un primo pacchetto di ordinanze. Le perdite di fosforo e di azoto nell'agricoltura devono essere ridotte del 20 per cento entro il 2030. Vengono quindi già messe in atto diverse misure che il Consiglio federale aveva proposto nel quadro del messaggio sulla PA22+. Di seguito sono riportate quelle principali.

- PER:
  - o limitazione dell'impiego di principi attivi ad alto potenziale di rischio e obbligo di mettere in atto misure per la riduzione della deriva e del dilavamento dei PF
  - o abolizione degli attuali margini di errore pari a +10 per cento vigenti per l'azoto e il fosforo nel bilancio delle sostanze nutritive
  - o almeno il 3,5 per cento di SPB sulla superficie coltivata
- Introduzione di nuovi tipi di contributi nel quadro dei contributi per i sistemi di produzione:
  - o diversi contributi per la riduzione dell'utilizzo di PF (p.es. rinuncia agli erbicidi)
  - o contributi per la promozione di una copertura adeguata e di una lavorazione rispettosa del suolo
  - o contributo per la promozione di una durata di utilizzo prolungata delle vacche che punta a ridurre le emissioni di metano
- Obbligo di comunicare:
  - o richiesto per tutti i concimi contenenti azoto e gli alimenti concentrati per animali nonché per PF e sementi conciate con PF da attuare tramite un sistema d'informazione per la gestione di sostanze nutritive e PF (dNPSM)

Oltre alle misure previste dal Consiglio federale per la messa in atto dell'Iv.Pa. 19.475, le organizzazioni di categoria e le organizzazioni di produttori nonché altre organizzazioni interessate possono prendere ulteriori provvedimenti tesi a ridurre i rischi e le perdite di sostanze nutritive e fare periodicamente rapporto alla Confederazione sulla natura e sugli effetti dei provvedimenti che hanno preso (art. 6a cpv. 3 e 6b cpv. 5 LAgr). La Confederazione può definire condizioni quadro per questo processo e sostenere la categoria nella sua impostazione. La responsabilità è tuttavia delle organizzazioni di categoria e di produttori, motivo per cui queste ultime hanno già avviato le prime riflessioni in

merito. Nel contesto della politica agricola si tratta di un primo passo verso una maggiore responsabilità individuale. È necessario che anche queste iniziative private possano fornire un contributo sostanziale allo schema e agli obiettivi di riduzione stabiliti.

### 3.6.2 Politica agricola 2022+

Un secondo passo importante nella realizzazione della strategia a lungo termine è costituito dall'attuazione delle misure previste nel quadro della PA22+. Alcune di queste sono già state varate dal Parlamento in relazione all'Iv.Pa. 19.475 (art. 6a LAgr: Perdite di sostanze nutritive e art. 164a: Obbligo di comunicare per forniture di sostanze nutritive). Con l'approvazione del pacchetto di ordinanze sull'Iv.Pa. 19.475 (cfr. cap. 3.6.1), il Consiglio federale ha altresì deciso di introdurre con effetto dal 1° gennaio 2023 diversi provvedimenti designati come misure da attuare a livello di ordinanza nel messaggio sulla PA22+ (p.es. nell'ambito dei contributi per i sistemi di produzione).

Oltre agli elementi della PA22+ che sono già stati attuati nel quadro dell'Iv.Pa. 19.475, il messaggio sulla PA22+ contiene altre proposte di modifica. Di seguito viene illustrato brevemente in che modo le misure della PA22+ supportano la realizzazione dei quattro orientamenti strategici, mettendo in evidenza anche le eventuali contraddizioni.

- Orientamento strategico «Garantire un approvvigionamento alimentare resiliente»  
Diverse misure della PA22+ nell'ambito della PER (art. 70a LAgr) e dei contributi nel quadro dei pagamenti diretti (art. 73, 75 e 76 LAgr) contribuiscono a preservare le basi della produzione agricola suolo, acqua e biodiversità. La riduzione temporanea dei premi assicurativi (art. 86a LAgr) migliora la resilienza economica delle aziende agricole a fronte di un eventuale incremento della frequenza degli eventi meteorologici estremi. Anche alcuni provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali (titolo quinto LAgr), una maggiore promozione dello scambio di conoscenze, ad esempio nei settori della selezione vegetale e animale, nonché della salute degli animali da reddito (art. 118-120 LAgr, art. 11b LFE) e una maggiore attenzione alla sostenibilità nella promozione dell'allevamento (art. 141 LAgr) contribuiscono alla realizzazione di questo orientamento.
- Orientamento strategico «Promuovere la produzione rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali»  
Oltre alle misure già attuate con l'Iv.Pa. 19.475, la PA22+ ne contiene altre che supportano questo orientamento. Si tratta, in particolare, di misure nel settore dei pagamenti diretti come gli adeguamenti nell'ambito della PER nonché dei contributi per la biodiversità e per i sistemi di produzione e l'accorpamento dei contributi per l'interconnessione e per la qualità del paesaggio (art. 73, 75 e 76 LAgr).
- Orientamento strategico «Generare più valore aggiunto sostenibile»  
Molte delle misure rimanenti della PA22+ supportano la realizzazione di questo orientamento. Si tratta segnatamente dell'estensione dell'applicazione di determinate misure della LAgr (art. 3 LAgr), dell'ampliamento dei provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali (titolo quinto LAgr), di misure per la promozione della valorizzazione e dello scambio di conoscenze (art. 118-120 LAgr) nonché di misure concernenti il diritto fondiario rurale (p.es. flessibilizzazione del limite dell'aggravio). Al contempo vi sono anche misure che potrebbero tendenzialmente aumentare la complessità della politica agricola, segnatamente le modifiche della PER o dei contributi per i sistemi di produzione. Ciò è potenzialmente in contrasto con il presente orientamento e con l'obiettivo di semplificare gli strumenti della politica agricola.
- Orientamento strategico «Favorire un consumo sano e sostenibile»  
Nella PA22+ ci sono poche misure che supportano questo obiettivo e l'aspetto da esaminare «Politica coordinata». Le misure della PA22+ sono principalmente orientate al settore agricolo.

Nel complesso è possibile affermare che le misure della PA22+ coincidono ampiamente con gli orientamenti strategici. Alcuni interventi politici che esigono la rapida attuazione di determinati elementi della PA22+ (p.es. copertura tramite le assicurazioni sociali e assicurazioni per il raccolto), evidenziano la necessità che il Parlamento avvii al più presto il dibattito sulla PA22+. Considerato che le condizioni quadro politiche si sono sviluppate ulteriormente, in particolare grazie all'attuazione dell'Iv.Pa.

19.475, che in futuro la responsabilità individuale delle categorie per il raggiungimento degli obiettivi sarà decisamente maggiore e che determinate misure potrebbero essere in contrasto con l'obiettivo di semplificare gli strumenti della politica agricola, è opportuno effettuare gli adeguamenti seguenti.

1. Procedere, per il momento, soltanto alle modifiche del titolo terzo della LAgr (pagamenti diretti) relative alle seguenti misure: intensificazione della copertura tramite le assicurazioni sociali (art. 70a cpv. 1 lett. i e 3 lett. g LAgr, cfr. mozione 21.3374), adeguamento dei contributi per la biodiversità (art. 73 LAgr), introduzione di contributi ai sistemi di produzione orientati ai risultati (art. 75 cpv. 1 lett. b), abolizione dei contributi per l'efficienza delle risorse nonché accorpamento dei contributi per l'interconnessione e per la qualità del paesaggio (art. 76 LAgr)  
Motivazione: con l'Iv.Pa. 19.475 viene messo in atto un pacchetto globale per la riduzione dei rischi associati ai PF e delle perdite di sostanze nutritive sulla base del quale la categoria può adottare altre misure. Inoltre, gli strumenti a disposizione nell'ambito dei pagamenti diretti hanno raggiunto un'elevata complessità. L'eventualità di introdurre in un secondo tempo le altre modifiche concernenti i pagamenti diretti va vagliata alla luce dei risultati di un bilancio intermedio 2025/2026 (cfr. cap. 3.6.3).
2. Non ridurre, per il momento, i limiti per le unità di bestiame grosso-letame di cui alla legge sulla protezione delle acque  
Motivazione: con gli adeguamenti nell'ambito dell'Iv.Pa. 19.475 e in particolare con l'abolizione degli attuali margini di errore pari a +10 per cento vigenti per l'azoto e il fosforo nel bilancio delle sostanze nutritive (PER) vengono adottate misure più incisive nell'ambito delle perdite di sostanze nutritive. La necessità di ulteriori misure va vagliata alla luce dei risultati di un bilancio intermedio 2025/2026 (cfr. cap. 3.6.3).
3. Scorporare le modifiche concernenti la legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR) dall'attuazione della PA22+.  
Motivazione: sebbene le modifiche previste nel quadro della LDFR supportino numerosi campi d'intervento, si ritiene opportuno scorporarle dalla PA22+ e presentare al Parlamento un progetto separato. Ciò consentirebbe di ridurre la portata e la complessità della PA22+ dando modo al Parlamento di trattare in maniera spedita le parti restanti della PA22+ e, in un secondo tempo, di avviare il dibattito sui vari aspetti del diritto fondiario rurale attualmente meno impellenti.

### 3.6.3 Futura politica per una filiera agroalimentare sostenibile

Le prime due fasi di attuazione (Iv.Pa. 19.475 e PA22+) costituiscono una buona base per raggiungere meglio gli obiettivi fissati negli articoli 104 e 104a Cost. e realizzare la Proiezione 2050 illustrata nel capitolo 3.3.2. Queste due fasi, però, non contemplano praticamente alcuna misura a supporto del campo d'intervento «Accrescere la trasparenza e la verità dei costi» e quindi occorrono ulteriori sforzi in vista della necessaria trasformazione del sistema alimentare.

Per armonizzare le decisioni del Parlamento concernenti gli strumenti e le relative risorse finanziarie, è opportuno vincolare una futura tappa di riforma della politica agricola ai limiti di spesa agricola. Per ragioni di tempo è tuttavia impossibile vincolare la prossima tappa di riforma con i limiti di spesa 2026-2029, perché questo implicherebbe avviare una consultazione in merito già a inizio 2023. È quindi più opportuno che la prossima tappa della politica agricola venga attuata in concomitanza con i limiti di spesa 2030-2033.

Il margine temporale che si crea dà modo anche di rafforzare la responsabilità individuale della categoria. Gli attori interessati avrebbero così più tempo per definire obiettivi operativi e attuare misure adeguate.

Nel quadro dell'elaborazione della documentazione per la consultazione sulla prossima tappa di riforma della politica agricola (periodo 2025/26), il Consiglio federale stilerà **un bilancio intermedio** per verificare a che punto si trova il settore rispetto al raggiungimento degli obiettivi a medio termine (schema di riduzione Iv.Pa. 19.475, SSS 2030) e di quelli a lungo termine definiti nella Proiezione

2050. In base ai risultati del bilancio intermedio, il Consiglio federale deciderà quali misure supplementari proporre al Parlamento. Nel quadro dell'elaborazione del presente rapporto, tenendo conto degli aspetti specifici per i quali i postulati 20.3931 e 21.3015 hanno richiesto un esame, sono state vagliate ulteriori misure attuabili nell'orizzonte temporale 2050 che potrebbero fornire un contributo concreto per raggiungere gli obiettivi prefissati. Nella tabella seguente le possibili misure sono suddivise secondo i quattro campi d'intervento ed elencate in base alla loro incidenza<sup>150</sup> (in ordine decrescente). Oltre alle misure di politica agricola, l'elenco comprende quelle di altri ambiti politici a sostegno dalla strategia. Sono inserite alla fine della lista delle misure per ogni campo d'intervento menzionando la politica in cui vengono attuate.

Tabella 4 - Possibili misure per attuare i campi d'intervento

<i><b>Rafforzare lo spirito innovativo e il know how</b></i>	
-	Incrementare il know how nel settore agricolo potenziando la formazione continua permanente
-	Sviluppare ulteriormente in modo coerente e rafforzare gli strumenti di promozione dell'innovazione nella filiera agroalimentare
-	Sostenere l'organizzazione di catene del valore sostenibili e brevi, in particolare per quanto riguarda la concentrazione dell'offerta e l'assicurazione della qualità
-	Abolire o rendere flessibili le disposizioni che pongono limitazioni puntuali nel settore del diritto fondiario rurale e dell'affitto agricolo nonché la protezione contro le immissioni nella zona agricola
-	Accrescere le competenze della popolazione in materia di un'alimentazione sana e sostenibile tramite l'educazione e la sensibilizzazione → Strategia nutrizionale svizzera (cfr. cap. 2.2)
<i><b>Migliorare l'efficienza delle risorse e l'adeguamento alle condizioni locali</b></i>	
-	Attuare misure volte a migliorare la gestione delle acque
-	Adeguare o abolire le misure che creano falsi incentivi nell'ottica di una gestione adeguata alle condizioni locali ed eventualmente valutare l'introduzione di una tassa d'incentivazione sulla compravendita di alimenti per animali (indigeni o importati)
-	Potenziare la gestione rispettosa e adeguata alle caratteristiche del suolo
-	Sviluppare ulteriormente la PER nell'ambito dell'apporto massimo di alimenti per animali e della cessione massima di concimi aziendali
-	Vincolare maggiormente alla superficie foraggera le esigenze di pianificazione del territorio per la realizzazione di strutture di stabulazione
-	Attuare il piano d'azione contro lo spreco alimentare → Politica ambientale (cfr. cap. 2.8)
-	Recuperare/eliminare le sostanze nutritive (N e P) dagli impianti di depurazione delle acque reflue e di incenerimento dei fanghi di depurazione → Politica ambientale (cfr. cap. 2.3)
-	Consentire l'utilizzo a scopo foraggero di sottoprodotti della macellazione → Diritto in materia di epizootie (cfr. cap. 2.3)

<sup>150</sup> Le misure della politica agricola si differenziano in base all'incidenza. Quelle a incidenza minore riguardano aspetti come l'etichettatura, quelle a incidenza media riguardano sovvenzioni (nel contesto della politica agricola, sostanzialmente aiuti finanziari) ed emolumenti (dazi, imposte, tasse d'incentivazione). Gli attuali principali strumenti della politica agricola rientrano in questa seconda categoria (aiuti finanziari, in particolare pagamenti diretti, e protezione doganale). Ad avere l'incidenza maggiore sono obblighi, divieti e piani. Le misure classiche della politica agricola che rientrano in questa categoria riguardano l'omologazione di mezzi di produzione nonché il diritto fondiario rurale e l'affitto agricolo.

<b>Accrescere la trasparenza e la verità dei costi</b>	
-	Rafforzare le condizioni quadro per l'etichettatura, su base volontaria, delle derrate alimentari in base alla sostenibilità e al benessere degli animali
-	Migliorare la trasparenza nella formazione dei prezzi lungo l'intera catena del valore
-	Concludere una convenzione sugli obiettivi con il commercio al dettaglio per promuovere la sostenibilità nella produzione e nel consumo
-	Eliminare i falsi incentivi nella promozione dello smercio
-	Inserire disposizioni sulla sostenibilità nei futuri accordi commerciali bilaterali e per i prodotti particolarmente problematici dal profilo della sostenibilità vagliare un eventuale vincolo tra concessioni doganali e rispetto di standard di sostenibilità
-	Adottare misure per l'internalizzazione dei costi esterni dell'alimentazione in modo coordinato a livello internazionale
-	Introdurre l'obbligo di dichiarazione per gli alimenti importati ottenuti con metodi di produzione vietati in Svizzera → Diritto sulle derrate alimentari (cfr. cap. 2.6)
<b>Semplificare gli strumenti</b>	
-	Puntare sulla digitalizzazione (p.es. collegamento mirato di diverse fonti di dati, miglioramento dello scambio di dati) per sostenere la gestione delle aziende e sfruttare la semplificazione a livello aziendale ed esecutivo
-	Rendere più efficaci e semplificare le misure di protezione doganale
-	Accorpare maggiormente i programmi differenti nel quadro dei pagamenti diretti in programmi che tangono l'azienda a livello globale o parziale
-	Sviluppare i pagamenti diretti verso un maggiore orientamento ai risultati
-	Semplificare il sistema dei pagamenti diretti incrementando i pagamenti unici (aiuti agli investimenti)
-	Sviluppare ulteriormente la natura delle misure per accrescere le prescrizioni o le tasse d'incentivazione e ridurre gli incentivi finanziari
-	Eliminare le misure con un rapporto negativo tra costi e benefici

Sostanzialmente, nel quadro della prossima tappa di riforma occorre proporre in via prioritaria misure con un'incidenza medio-bassa. Le proposte del Consiglio federale concernenti il contenuto e la portata della prossima tappa di riforma dipendono da quanto la categoria s'impegnerà per raggiungere gli obiettivi, in particolare quelli di natura ambientale. Maggiore è l'impegno individuale dei privati, minore sarà il fabbisogno di introdurre misure politiche supplementari (cfr. cap. 3.5.3). In questa terza fase potranno eventualmente essere attuate determinate misure definite nel quadro della nuova strategia sul clima per l'agricoltura e l'alimentazione in relazione agli ambiti mitigazione e adattamento (cfr. riquadro 5).



*Ulteriori fasi di attuazione nella sfera delle competenze del Consiglio federale*

Il Consiglio federale intende impiegare questo tempo per attuare misure nella sfera delle sue competenze (p.es. educazione e sensibilizzazione). A seconda dei risultati del bilancio intermedio 2025/2026, potrà anche agire a livello di ordinanza già prima del 2030 varando alcuni adeguamenti, ad esempio nel settore del clima o della promozione dell'innovazione. A tal fine, sfrutterà le sinergie con gli ambiti e i processi politici correlati, in particolare nei settori della politica climatica, nutrizionale e per la biodiversità (attuazione della strategia sul clima per l'agricoltura e l'alimentazione, strategia nutrizionale nel piano d'azione SSS 2030, valutazione dell'effetto delle sovvenzioni federali nell'ambito del piano d'azione sulla biodiversità).

## 4 Conclusioni e ulteriore procedura

### 4.1 Conclusioni

Negli ultimi anni la filiera agroalimentare si è sostanzialmente mossa nella giusta direzione. La sicurezza alimentare è garantita, sono stati compiuti progressi in ambito ecologico e la situazione economica del settore agricolo si è evoluta per lo più positivamente. Negli ultimi 30 anni, la politica agricola ha subito un profondo mutamento, trasformandosi da una politica orientata quasi esclusivamente sulla produzione e sui prezzi in una politica più mirata, tesa a promuovere le prestazioni d'interesse generale. In questi anni sono stati progressivamente sviluppati soprattutto i pagamenti diretti differenziandoli sempre più.

Per garantire uno sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare alle condizioni quadro future e adempiere il mandato costituzionale a lungo termine, sono necessari ulteriori sforzi a livello di produzione ma anche nell'intero sistema alimentare, ovvero a tutti i livelli della catena del valore fino ai consumatori. L'obiettivo per l'orizzonte temporale 2050 è che l'agricoltura svizzera contribuisca maggiormente alla sicurezza alimentare, preservando al contempo la sopportabilità degli ecosistemi, che la filiera agroalimentare accresca la sua efficienza economica e che i consumatori seguano un'alimentazione sana ed equilibrata.

Realizzare questo obiettivo è impegnativo poiché già oggi si osservano delle lacune, ad esempio per quanto riguarda le emissioni di GES a livello di produzione e di consumo. In alcuni casi vi sono anche dei conflitti d'obiettivo. Inoltre, determinati sviluppi delle condizioni quadro, come la crescita demografica o i cambiamenti climatici, avranno probabilmente un impatto sul raggiungimento degli obiettivi. Di conseguenza, la necessità d'intervento per trasformare il sistema alimentare è grande, ma può essere gestita sull'arco di una generazione (orizzonte temporale 2050). Per raggiungere gli obiettivi, è necessario trovare per tempo risposte adeguate sul piano economico, sociale e politico. A tal fine, il Consiglio federale propone i seguenti quattro orientamenti strategici.

- 1) Garantire la resilienza dell'approvvigionamento alimentare
- 2) Promuovere una produzione alimentare rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali
- 3) Generare più valore aggiunto sostenibile
- 4) Favorire un consumo sostenibile e sano

Gli orientamenti strategici costituiscono il quadro in vista dell'evoluzione della politica agricola e vanno attuati in tre fasi.

#### a) Iniziativa parlamentare 19.475

L'Iv.Pa. 19.475 è un primo importante passo verso una migliore realizzazione degli obiettivi. Lo **schema di riduzione** e i provvedimenti varati dal Parlamento e dal Consiglio federale al fine di ridurre i rischi associati all'uso di PF e le perdite di sostanze nutritive dell'agricoltura supportano in particolare l'orientamento strategico «Promuovere una produzione alimentare rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali». A complemento delle misure di politica agricola, le categorie **sono libere** di adottare misure di riduzione dei rischi e delle perdite di sostanze nutritive, facendo periodicamente rapporto alla Confederazione. Infine, con l'obbligo di comunicare per concimi, foraggi concentrati e PF, si accresce la **trasparenza** nell'uso di materie ausiliarie rilevanti dal profilo ambientale. È indispensabile che tutti gli attori interessati perseguano questi obiettivi e attuino queste misure in modo coerente.

#### b) Politica agricola 2022+

A prescindere dalle misure già attuate nel quadro dell'Iv.Pa. 19.475, la PA22+ ne contempla altre, altrettanto importanti ed efficaci, che supportano gli orientamenti strategici «Generare più valore aggiunto sostenibile» e «Promuovere una produzione alimentare rispettosa del clima, dell'ambiente e degli animali». Il Consiglio federale raccomanda pertanto al Parlamento **di attuare sostanzialmente la PA22+**, tuttavia procedendo, per il momento, soltanto alle modifiche relative alle misure salienti nel settore dei pagamenti diretti e rinunciando all'adeguamento della legge sulla protezione delle acque nonché incorporando dalla PA22+ le modifiche

previste nel settore del diritto fondiario rurale (cfr. cap. 3.6.2). Così, gli elementi dell'Iv.Pa. 19.475, principalmente orientati verso obiettivi ecologici, saranno **completati con importanti misure in ambito economico e sociale**.

c) Futura politica per una filiera agroalimentare sostenibile

Sostanzialmente le prime due fasi d'attuazione (Iv.Pa. 19.475 e PA22+) costituiscono una buona base per l'evoluzione futura della politica agricola. Tuttavia, sono necessari ulteriori sforzi per raggiungere gli obiettivi prefissati nell'orizzonte temporale 2050. In questo contesto i seguenti aspetti rivestono una valenza fondamentale.

- i. La futura politica **si concentrerà sull'intero sistema alimentare** e non più solo sulla produzione agricola. Si tratta di una trasformazione globale del sistema alimentare tesa a creare i presupposti affinché forme di produzione e modelli di consumo sostenibili si rafforzino a vicenda. In questo senso, la politica agricola deve essere ulteriormente sviluppata in modo da accrescere il suo contributo a favore di un'alimentazione sana e sostenibile e migliorare la coerenza con la strategia nutrizionale e con altre politiche pertinenti. Al tempo stesso la filiera agroalimentare dev'essere in grado di continuare a contribuire allo sviluppo degli spazi rurali e delle regioni di montagna.
- ii. Gli strumenti di politica agricola esistenti devono essere semplificati. Per raggiungere gli obiettivi ecologici, in particolare, si dovrà puntare sulla **responsabilità individuale delle categorie e su un maggiore orientamento agli obiettivi**. Un impegno ancora maggiore da parte degli attori del mercato per conseguire gli obiettivi ambientali (p.es. gli obiettivi climatici) contribuisce a raggiungerli e allo stesso tempo offre un potenziale per semplificare il sistema dei pagamenti diretti. Sulla base dei progressi compiuti, il Consiglio federale deciderà quali misure supplementari proporre al Parlamento.
- iii. Le **relazioni commerciali** concorrono allo **sviluppo sostenibile** della filiera agroalimentare. Nell'orizzonte temporale 2050 nuovi accordi multilaterali o bilaterali potrebbero comportare un'apertura del mercato alimentare. Ciò offre l'opportunità a prodotti svizzeri di alta qualità, ottenuti nel rispetto dell'ambiente e degli animali, di accedere a nuovi mercati, contribuisce a rafforzare il commercio estero svizzero e quindi a rendere la Svizzera una piazza economica attrattiva. Negli accordi bilaterali vanno inserite disposizioni sulla sostenibilità e per i prodotti particolarmente problematici dal profilo della sostenibilità occorre vagliare l'eventualità di vincolare le concessioni doganali a standard di sostenibilità. È fondamentale altresì rendere la protezione doganale più semplice ed efficiente.

## 4.2 Ulteriore procedura

Nella sessione invernale 2020, rispettivamente in quella primaverile 2021, il Parlamento ha deciso di sospendere il dibattito sulla PA22+ in attesa che il Consiglio federale presenti un rapporto in adempimento dei postulati 20.3931 e 21.3015 sul futuro orientamento della politica agricola. Con questo rapporto il Consiglio federale ha adempiuto entrambi i mandati e ritiene pertanto che si possa procedere come segue.

1. Il Parlamento avvierà la deliberazione di dettaglio sulla PA22+ poiché le proposte formulate nel messaggio del Consiglio federale supportano ampiamente gli orientamenti strategici a lungo termine. A prescindere dalle misure già attuate nel quadro dell'Iv.Pa. 19.475, deciderà se rinunciare, per il momento, all'attuazione di determinate altre proposte di modifica (cfr. raccomandazione nel cap. 4.1). Se il dibattito sul progetto si concluderà entro metà 2023, è realistica un'entrata in vigore il 1° gennaio 2025.
2. Se il Parlamento deciderà di incorporare dalla PA22+ le modifiche concernenti il diritto fondiario rurale, il Consiglio federale intende elaborare un nuovo progetto con la collaborazione di esperti e stakeholder e presentarlo al Parlamento al di fuori dei limiti di spesa quadriennali.
3. Sulla scorta del parere delle competenti commissioni parlamentari, il Consiglio federale intende concretizzare quanto scaturito dal presente rapporto nell'ambito di una prossima tappa

di riforma della politica agricola. Per l'elaborazione di un progetto in tal senso verranno considerati in particolare gli aspetti seguenti:

- a. coerenza della politica agricola con la strategia nutrizionale nell'ottica di un approccio coordinato che tenga conto di tutti gli aspetti del sistema alimentare;
- b. avanzamento nella realizzazione degli obiettivi dello schema di riduzione dei rischi associati ai PF e alle sostanze nutritive (art. 6a e 6b LAgr) e di quelli della SSS 2030;
- c. contributo individuale delle categorie al raggiungimento degli obiettivi nell'orizzonte temporale 2050;
- d. stato e sviluppo degli aspetti concernenti il clima e la politica commerciale estera nonché delle condizioni quadro di politica finanziaria rilevanti per la filiera agroalimentare.

La concretizzazione avverrà nel quadro di un progetto da porre in consultazione, rispettivamente di un messaggio unitamente a un decreto federale sui limiti di spesa per gli anni 2030-2033.

## Elenchi

### Riquadri

Riquadro 1: Definizione di sistema alimentare.....	12
Riquadro 2 - Sicurezza dell'approvvigionamento e ruolo dell'approvvigionamento economico del Paese .....	18
Riquadro 3 - Protezione doganale.....	43
Riquadro 4 - Efficienza della valorizzazione delle calorie e delle proteine nel sistema alimentare .....	45
Riquadro 5 - Aggiornamento della Strategia sul clima per l'agricoltura .....	52
Riquadro 6 - Concetto di agroecologia.....	67

### Figure

Figura 1 - Assetto della strategia (parte B del rapporto) .....	12
Figura 2 - Evoluzione del GAA in base all'energia assimilabile contenuta nelle derrate alimentari .....	15
Figura 3 - GAA lordo di diverse derrate alimentari nel 2020 .....	16
Figura 4 - Evoluzione delle importazioni di prodotti alimentari e della popolazione residente permanente .....	17
Figura 5 - Modello di approvvigionamento dell'AEP nel settore dell'Alimentazione .....	18
Figura 6 - Confronto dell'impatto ambientale aggregato (ReCiPe) tra uno scenario di riferimento e uno scenario ottimizzato dal profilo ambientale in cui si rispettano le raccomandazioni della PAL .....	22
Figura 7 - Schema dei principali flussi di azoto lungo l'intera catena del valore.....	27
Figura 8 - Stima del carico di lavoro oggi (2019) rispetto a 5 anni fa.....	29
Figura 9 - Fattori di complessità .....	30
Figura 10 - Quota di aziende con un reddito del lavoro superiore al salario comparabile.....	33
Figura 11 - Ambiti tematici dell'analisi della situazione .....	41
Figura 12 - Panoramica degli orientamenti strategici.....	59
Figura 13 - Campi d'intervento per realizzare quanto previsto nella Proiezione 2050 .....	63
Figura 14 - Effetto dei quattro campi d'intervento sugli orientamenti strategici .....	66

### Tabelle

Tabella 1 - Reddito totale delle economie domestiche agricole (escl. comunità aziendali, in CHF) ....	33
Tabella 2 - Base costituzionale della politica agricola.....	49
Tabella 3 - Analisi della necessità d'intervento per determinati aspetti salienti della Proiezione 2050 .....	58
Tabella 4 - Possibili misure per attuare i campi d'intervento.....	71

## Abbreviazioni

AEP	Approvvigionamento economico del Paese
CCA	Commissione consultiva per l'agricoltura
CO <sub>2</sub> eq	CO <sub>2</sub> equivalente
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera
Covid-19	Corona Virus Disease 2019 (coronavirus 2019)
CSEC-S	Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DOP	Denominazione d'origine protetta
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
GAA	Grado di autoapprovvigionamento
GES	Gas a effetto serra
HLPE	High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (gruppo di esperti di alto livello sulla sicurezza alimentare e l'alimentazione)
IGP	Indicazione geografica protetta
Iv.Pa.	Iniziativa parlamentare
LAgr	Legge federale sull'agricoltura (legge sull'agricoltura)
LFDR	Legge federale sul diritto fondiario rurale
LFE	Legge federale sulle epizootie
MNT	Malattie non trasmissibili
N / N <sub>2</sub>	Azoto / azoto molecolare
NH <sub>3</sub>	Ammoniaca
NO <sub>3</sub>	Nitrato
N <sub>2</sub> O	Protossido di azoto
OAA	Obiettivi ambientali per l'agricoltura
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
P	Fosforo
PA	Politica agricola
PA22+	Evoluzione della politica agricola a partire dal 2022
PAL	Piramide alimentare
PSA	Protezione Svizzera degli Animali
PER	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
PF	Prodotti fitosanitari
IP	Produzione integrata

SAU	Superficie agricola utile
SFSP	Sustainable Food System Programme (programma FAO per un sistema alimentare sostenibile)
SPB	Superfici per la promozione della biodiversità
SSS	Strategia per uno sviluppo sostenibile
UBG	Unità di bestiame grosso
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria
UST	Ufficio federale di statistica