



Politica agricola

I pagamenti diretti nella politica agricola 2011

22 settembre 2006

Numero 17

dossier politica

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Swiss Business Federation

Via Bossi 6
Casella postale 5563, CH-6901 Lugano
Telefono +41 91 922 8212
Telefax +41 91 923 8168
www.economiesuisse.ch

I pagamenti diretti nella politica agricola 2011

L'essenziale in breve

Gli ambienti economici non si interessano alla politica agricola semplicemente per ragioni finanziarie. Essi sono ben coscienti che, in quanto settore dell'economia svizzera, l'agricoltura fornisce prestazioni indispensabili sotto forma di prodotti di prima qualità e di servizi al pubblico. E' chiaro che la politica agricola non può continuare al ritmo attuale, cioè adattando ogni quattro anni alcuni dispositivi nella complicata legislazione che regge questo settore.

Si pone dunque una questione fondamentale: la politica agricola e gli adattamenti proposti dalla politica agricola 2011 (PA 2011) sono in grado di raggiungere gli obiettivi incontestati di un'agricoltura multifunzionale? La multifunzionalità comporta pure prestazioni al pubblico che non dipendono dal mercato e che, di conseguenza, devono essere remunerate dai poteri pubblici. PA 2011 non risponde abbastanza chiaramente a questa domanda.

E' deplorabile che i dibattiti politici attuali non affrontino per nulla queste problematiche. Seri lavori scientifici fanno dubitare dell'adeguatezza dei pagamenti diretti allo scopo di risolvere gli obiettivi mirati dalle regioni di pianura. Nel contempo, essi mostrano che l'abolizione di questi pagamenti eserciterebbe un effetto positivo sull'agricoltura di pianura a livello sociale, economico ed ecologico.

Essi attirano inoltre l'attenzione sulla situazione molto diversa che prevale nelle regioni di montagna, dove si potrebbe raggiungere una differenziazione più evidente tra le sovvenzioni versate finora e le sovvenzioni forfetarie.

La posizione di economieuisse

Gli ambienti economici condividono il parere del Consiglio federale. Indipendentemente dalla riuscita o meno di un accordo dell'OMC o di un accordo di libero scambio con l'UE, è opportuno e urgente avviare rapidamente le riforme previste. PA 2011 avanza nella buona direzione: essa va nel senso di una riduzione dei costi dell'agricoltura. Se questa diminuzione dei costi si avvererà i consumatori ne approfitteranno. Dall'altra parte, considerati i vari possibili scenari di apertura dei mercati, alcune delle riforme proposte sono conformi agli obiettivi mirati.

Condividendo il parere del Consiglio federale, riteniamo importante mettere a profitto il tempo di cui disponiamo fino all'apertura dei mercati per migliorare la competitività dell'agricoltura, nonché dei settori situati a monte e a valle. Ciò permetterà di ridurre la vulnerabilità del settore di fronte ad un'apertura che, presto o tardi, diventerà realtà. Inoltre gli adattamenti proposti permettono da un punto di vista sociale un'evoluzione accettabile, evoluzione che l'agricoltura è in grado di gestire.

Introduzione

Rari sono i settori politici in Svizzera che si avvicinano al grado di complessità della politica agricola. Il progetto posto in consultazione in settembre dal Consiglio federale sulla politica agricola 2011 conta oltre 350 pagine; le prese di posizione politiche riempiono 8 classeur federali; il messaggio sulla PA 2011 che ne deriva è formato, dal canto suo, da oltre 300 pagine e le statistiche, le analisi, le valutazioni e i calcoli degli scenari sui quali esso si basa rappresentano a loro volta diverse migliaia di pagine. Tale abbondanza di documentazione rischia di far smarrire il dibattito politico nei dettagli. Si perderebbero allora di vista le grandi linee e le questioni fondamentali di tutto il sistema. Si tratterebbe di analizzare quest'ultimo in maniera completa e critica al fine di apportare miglioramenti alla luce delle numerose conoscenze scientifiche.

economiesuisse si è in particolare occupata finora degli aspetti della PA 2011 legati al commercio estero e pertanto si propone, con il presente numero del „dossier politica“, di mettere in luce alcune questioni fondamentali nel settore dei pagamenti diretti. I dibattiti parlamentari dovrebbero così integrare dati e punti di vista raramente presi in considerazione fino ad oggi, o per lo meno non in questa forma.

Quali sono gli obiettivi della PA 2011?

L'articolo 104 della Costituzione federale incarica la Confederazione di vegliare affinché l'agricoltura contribuisca alla sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione, alla conservazione delle risorse naturali, al mantenimento

del paesaggio rurale e all'occupazione decentralizzata del territorio. PA 2011 deve sviluppare le condizioni-quadro che permettono da una parte all'agricoltura di svolgere questo mandato di prestazioni e, dall'altra parte, ai settori che si situano a monte e a valle di sfruttare i potenziali di riduzione dei costi e di miglioramento in materia di prestazioni di mercato e di ecologia. L'idea è quella di procedere ai necessari adattamenti ad un ritmo che sia socialmente sostenibile.

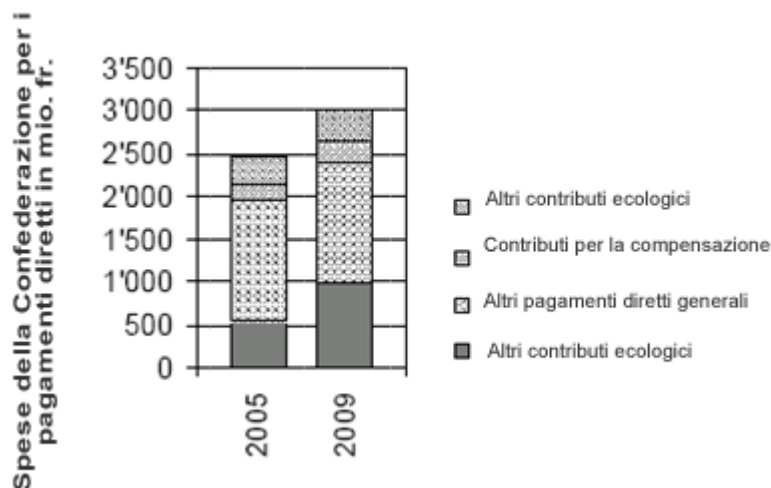
Durante la procedura di consultazione, si è trovato un consenso sul fatto che le prestazioni multifunzionali dell'agricoltura debbano continuare ad essere fornite conformemente all'articolo costituzionale e nell'ambito degli obiettivi della PA 2011. Gli ambienti economici aderiscono a questo punto di vista.

I pareri divergono ancora circa la possibilità di raggiungere questi obiettivi mediante gli adattamenti proposti e le priorità che sono state definite.

Cosa c'è di nuovo nel sistema dei pagamenti diretti della PA 2011?

PA 2011 persegue la continuazione della politica condotta finora, ossia PA 2007. Rispetto alle disposizioni in vigore, PA 2011 contiene adattamenti di una certa importanza solo nel settore del sostegno al mercato e dei pagamenti diretti generali: i sostegni ai prezzi del latte saranno ridotti della metà e i fondi così liberati trasferiti ai pagamenti diretti generali a titolo di compensazione. I contributi per la detenzione di animali da reddito saranno sensibilmente sviluppati (detenzione di animali in condizioni difficili e di

Grafico 1: Cambiamenti nei pagamenti diretti sulla base della PA 2011



animali che consumano foraggi grezzi. Di conseguenza, le spese per la detenzione di animali, di circa 570 milioni di franchi attualmente, aumenteranno di circa 410 milioni di franchi per raggiungere quasi un miliardo di franchi. I pagamenti diretti generali aumenteranno dello stesso importo per raggiungere la cifra di 2,4 miliardi di franchi (Mack e Flury 2006, vedi grafico 1).

I sussidi all'esportazione saranno inoltre totalmente aboliti, le risorse destinate al sostegno del mercato interno dimezzate, i dazi doganali sui foraggi e i cereali ridotti. I fondi così ottenuti saranno trasferiti nei pagamenti diretti generali.

Attraverso il trasferimento dei fondi destinati al sostegno del mercato ai pagamenti diretti, il totale di questi ultimi, come mostra il grafico 1, passerà da 2,5 miliardi di franchi attualmente a quasi 3 miliardi.

Gli altri adattamenti sono di minore importanza. Al capitolo dei pagamenti diretti generali (vedi riquadro p. 4), i contributi generali alla superficie saranno ridotti nel 2008 di 100 franchi per raggiungere 1100 franchi per ettaro di terra agricola. Quale contropartita i contributi supplementari per terreni arabili e coltivazioni perenni aumenteranno nel 2009 di 200 franchi per ettaro. Per quanto concerne i pagamenti diretti ecologici, l'aliquota dei contributi ecologici attuali sarà mantenuta. I contributi versati per prati sfruttati in modo poco intensivo costituiscono un'eccezione: nel 2008 la tariffa di 650 franchi per le zone di pianura e di collina e quella di 450 franchi per le zone di montagna I e II saranno riportate in maniera generale a 300 franchi per ettaro. Il contributo per un sistema di stabulazione particolarmente rispettoso degli animali e quello per la detenzione all'aria aperta dei volatili da ingrasso saranno adattati nel 2008, dove passeranno da 180 a 280 franchi per capo di bestiame grosso.

Per quanto concerne i contributi destinati alla coltivazione di piante oleaginose e leguminose, finora di 1500 franchi, vi sarà una riduzione a 600 franchi per ettaro. Per le barbabietole da zucchero sarà introdotto un contributo dell'ordine di 600 franchi per ettaro (nessun contributo fi-

nora). Infine, adattamenti minimi riguardano le regolamentazioni specifiche senza grande portata economica, ad esempio la semplificazione ampiamente incontestata delle esigenze concernenti il mantenimento del bilancio delle sostanze nutritive.

Poiché le riforme finanziarie concernono soprattutto i trasferimenti, l'ambito finanziario della PA 2011 non è affatto modificato rispetto alla situazione attuale.

Gli adattamenti raggiungono lo scopo fissato e sono efficaci?

Questi adattamenti non devono essere valutati unicamente sulla base delle esperienze registrate finora nel settore della politica agricola, ma anche nella prospettiva della crescente interpenetrazione delle attività sul piano internazionale. A questo proposito sono importanti i seguenti punti di vista:

1) Nel confronto mondiale i costi dell'agricoltura svizzera sono tra i più elevati

E' incontestabile che l'agricoltura svizzera occupa una situazione particolare nel confronto internazionale e che ciò giustifica e rende necessario un sostegno dei poteri pubblici. Questa posizione particolare concerne soprattutto tre settori:

- Il livello elevato dei salari e dei costi al quale l'agricoltura non può semplicemente sottrarsi;
- l'agricoltura svizzera è basata su prestazioni multifunzionali definite nella Costituzione (vedi introduzione), che i poteri pubblici sono disposti a remunerare in maniera appropriata;
- le condizioni di produzione nelle regioni di montagna, che rappresentano il 28% della superficie agricola utile della Svizzera (zone di montagna II a IV), permettono difficilmente un'agricoltura orientata sulla produzione.

L'agricoltura costa ai poteri pubblici 4,4 miliardi di franchi all'anno (2003). Questo importo comprende i contributi cantonali e comunali all'agricoltura parzialmente sovven-

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

Settore	1990/92	2002	2003	2004
	in milioni di franchi			
Produzione e vendite	1685	979	798	731
Pagamenti diretti	772	2429	2435	2498
Miglioramento delle basi di produzione	186	190	215	202
Altre spese	405	469	460	471
Totale agricoltura e alimentazione	3048	4067	3908	3902

Fonte: Ufficio federale dell'agricoltura, *Rapporto sull'agricoltura 2005*, p. 18

zionati dalla Confederazione (al di fuori del budget agricolo), nonché spese dei settori situati a monte e a valle, dell'amministrazione, della ricerca e della formazione. Circa il 90% di questi importi dovrebbero favorire direttamente le aziende agricole. L'agricoltura svizzera è la più costosa del mondo dopo quella della Norvegia. Dal 1990 le spese per azienda agricola sono praticamente raddoppiate; esse si situano oggi a circa 67'500 franchi (vedi dossier politica n° 2/2006).

Secondo una stima dell'OCSE il contribuente partecipa in ragione del 69% al reddito degli agricoltori svizzeri. Anche questo è un record internazionale. Nelle zone di montagna III e IV i pagamenti diretti di un'azienda agricola media superano perfino il suo reddito. Il fatto che i contributi dei poteri pubblici siano versati sotto forma di sostegno al mercato o di versamenti diretti non cambia nulla a questa straordinaria dipendenza.¹

2) La questione-chiave dell'efficacia

Nonostante il ruolo particolare che l'agricoltura svizzera svolge nel confronto internazionale, si pone la seguente questione: qual è l'efficacia della nostra politica agricola? Possiamo raggiungere con meno denaro gli obiettivi che le abbiamo assegnato? Sarebbe possibile, con un sistema trasparente basato sulle prestazioni, ottenere maggiori prestazioni multifunzionali dall'agricoltura e rafforzare nel contempo l'autonomia e la capacità concorrenziale dell'agricoltura? La questione essenziale della fornitura di prestazioni e dell'efficacia della politica agricola non è stata sufficientemente trattata, né nei documenti preparati per la consultazione, né nell'ambito della consultazione stessa. I coinvolgimenti internazionali crescenti e il calo della volontà dei poteri pubblici di alimentare i budget agricoli rendono tuttavia necessaria un'analisi basata sulla questione dell'efficacia.

I lavori di ricerca e le analisi della politica agricola di questi ultimi anni hanno spesso lasciato trasparire importanti lacune nella PA 2007, in particolare per quanto concerne le prestazioni dell'agricoltura definite dalla Costituzione. Sfortunatamente, un buon numero delle loro conclusioni non sono menzionate, o in maniera insufficiente, nel progetto posto a consultazione, del resto molto completo.

Come sono utilizzate le spese agricole ?

I versamenti all'agricoltura si fondano su numerose basi legali e provengono da fonti molto diverse le une dalle altre. La loro composizione e la loro destinazione sono molto complesse; esse non sono spesso conosciute nei dettagli. Ecco un riassunto dei principali pagamenti:

A) Pagamenti diretti

Con 2 miliardi di franchi o l'80% di tutti i pagamenti diretti, i pagamenti diretti generali costituiscono la fetta più grande dei pagamenti diretti. Le circa 57'000 aziende agricole svizzere aventi diritto a questi ultimi ricevono ogni anno per ogni ettaro (100m x 100m) di terra agricola un contributo di base di 1200 franchi (contributo alla superficie). Le terre arabili e le coltivazioni perenni danno ancora diritto a 400 Fr./ha, alcune colture a un importo che può raggiungere i 1500 Fr./ha. Oltre alla superficie anche gli animali beneficiano pure dei pagamenti diretti generali: un'unità di bestiame grosso riceve 900 franchi all'anno e questa somma può raggiungere anche i 2090 franchi all'anno in condizioni difficili di produzione. A ciò si deve ancora aggiungere un importo fra i 370.- e i 510 Fr./ha. di contributi per i terreni ripidi.

I pagamenti diretti ecologici rappresentano circa il 20% dei pagamenti diretti. Se le superfici vengono utilizzate secondo talune prescrizioni, oltre ai pagamenti diretti generali vengono versati in più dei contributi detti ecologici. Così i prati sfruttati in modo estensivo, gli alberi da frutta ad alto fusto o le siepi possono ricevere tra i 450 e i 3000 Fr./ha. Tutte le superfici destinate alla coltivazione biologica sono remunerate in ragione fra i 200 e i 1200 franchi e gli animali detenuti conformemente ai bisogni della specie ricevono versamenti ripartiti tra i 90 e i 560 franchi all'anno per unità di grosso bestiame. Infine, l'ordinanza sulla qualità ecologica entrata in vigore nel 2001 prevede la concessione di contributi supplementari compresi tra 500 e 1000 Fr./ha per superfici particolarmente preziose.

B) Altre spese federali

Oltre ai pagamenti diretti, la Confederazione concede nell'ambito della legislazione agricola circa 1,4 miliardi di franchi all'anno per sostegni al mercato, per il miglioramento delle infrastrutture (ad esempio miglioramenti agricoli) o per la ricerca e l'amministrazione (vedi tabella p. 3).

C) Spese cantonali e comunali

Anche i Cantoni, e in parte i Comuni, sostengono l'agricoltura nell'ambito dei loro programmi, in regola generale sovvenzionati dalla Confederazione; essi comprendono la formazione continua, il miglioramento dell'infrastruttura e le misure di protezione della natura. In totale, queste spese dovrebbero rappresentare oltre un miliardo di franchi all'anno.

In media, per ogni ettaro di superficie agricola utile sfruttata vengono spesi circa 4000 franchi di entrate fiscali ogni anno, molto di più in pianura rispetto alle regioni di montagna.

¹ Per questo le critiche formulate principalmente dagli ambienti agricoli nei confronti del trasferimento dei fondi del sostegno al mercato ai pagamenti diretti sono inaccettabili. Il sostegno al mercato presenta inconvenienti economici importanti rispetto ai pagamenti diretti.

3) *I pagamenti diretti generali non hanno una giustificazione convincente*

Nel budget agricolo attuale della Confederazione i pagamenti diretti costituiscono la principale voce di spesa. Essi raggiungono oggi i 2,5 miliardi e nella PA 2011 circa 3 miliardi di franchi. Su questo totale i pagamenti diretti generali rappresentano oltre l'80%.

„I pagamenti diretti generali hanno lo scopo di garantire lo sfruttamento e la manutenzione di superfici, in particolare anche mediante l'assunzione delle difficoltà che le aziende delle regioni di collina e di montagna presentano ... Questo concetto si è rivelato efficace ed è stato mantenuto.“ Così il documento posto in procedura di consultazione giustifica senza altri commenti (vedi p. 196), la principale spesa del bilancio agricolo nonché il suo aumento di quasi il 20%, cioè 270 milioni di franchi dedotti dal sostegno concesso finora al mercato (latte, bestiame, orticoltura).

Uno studio promosso dall'Ufficio federale dell'agricoltura precisava già nel 2004 che „almeno nelle regioni di pianura, uno sfruttamento della superficie potrebbe essere garantito senza pagamenti diretti generali“². Questo studio non è menzionato da nessuna parte nei documenti sottoposti alla procedura di consultazione. L'analisi mostra che la gestione di una superficie non giustifica per nulla i pagamenti diretti generali e che questi ultimi sono manifestamente sprovvisti della legittimazione che è stata loro globalmente concessa nella procedura di consultazione. Altri studi vanno ancora un po' più in là. Vediamo dapprima la situazione nelle regioni di pianura.

4) *I pagamenti diretti generali paralizzano l'economia agricola in pianura*

In un articolo stampa dettagliato, l'economista dell'ambiente Felix Schläpfer³ mostra che i pagamenti diretti generali pietrificano le strutture e „dovrebbero paralizzare la competitività dell'agricoltura per decenni, in particolare sull'Altipiano“. Considerato come i pagamenti diretti generali rappresentino circa la metà dei redditi delle aziende agricole, qualsiasi azienda piazza al primo posto della sua pianificazione strategica il mantenimento, o addirittura l'aumento di queste sovvenzioni. Siccome i fondi sono legati direttamente o indirettamente alla superficie, ogni azienda si sforza di evitare di cedere del terreno. „Qualsiasi comportamento sarebbe un auto-gol economico. E' la ragione principale della quasi-assenza di mobilità

delle superfici (vendita e acquisto delle terre) nell'agricoltura svizzera“.

Alcuni esperti indipendenti ritengono che nelle zone di coltivazione le aziende agricole, con l'equipaggiamento esistente, vale a dire senza investimenti supplementari, potrebbero sfruttare da due a quattro volte la superficie coltivata senza perdita di qualità o di rendimento e senza conseguenze negative per le coltivazioni. Regna dunque in pianura una situazione anacronistica nella quale un settore economico potrebbe, senza investimenti, moltiplicare la propria produttività ma non lo fa per mantenere le sovvenzioni che riceve dallo Stato. Sulla base del diritto fondiario, infatti, che limita i prezzi degli affitti agricoli e d'acquisto del terreno agricolo, queste rendite scompaiono in caso di passaggio dei terreni. Esse esistono soltanto in caso di azienda propria. Coloro che possono sfruttare essi stessi le loro superfici o le fanno sfruttare da qualcun altro, al fine di garantirsi le rendite dei pagamenti diretti⁴. Si perpetuano così strutture che, senza questi pagamenti diretti generali, non sarebbero affatto redditizie. Considerato come la superficie di terre disponibili non sia moltiplicabile, le aziende che intendono ingrandirsi non hanno la possibilità di farlo. Così, i guadagni elevati dei pagamenti diretti generali sono indirettamente responsabili del fatto che il reddito medio dell'agricoltura resti inferiore al salario paritario, perfino nelle regioni di pianura, mentre le aziende ben gestite dotate di strutture appropriate ottengono un reddito nettamente superiore al salario paritario⁵.

Le cifre seguenti, che non sono state tenute in considerazione finora, mostrano come i contributi alla superficie previsti dalla politica agricola svizzera, che non conoscono uguali nel mondo, rappresentino importi elevati; in media, per ogni ettaro di superficie agricola utile, vale a dire per

⁴ In Svizzera, secondo una stima di Giuliani e Rieder, soltanto tra lo 0,2% e lo 0,4% all'anno della superficie agricola utile giunge sul mercato fondiario (vendita e acquisto di terreno). Il mercato del terreno posto in affitto dovrebbe essere di un ordine di grandezza paragonabile. Vedi Giuliani G / Rieder P: Bodenmarkt zwischen Land- und Wirtschaft. Agrarforschung 10 (7) 2003, p. 258-263

⁵ Il miglior quarto delle aziende agricole della pianura ottiene un reddito per membro della famiglia di 87'000 franchi, mentre il salario comparabile al di fuori dell'agricoltura è di circa 67'000 franchi. In questo miglior quarto, vi è senza dubbio una buona parte di aziende agricole che, considerato il prosciugamento del mercato delle superfici utili legato alle sovvenzioni, sono ancora lontane dalla loro dimensione ottimale. Ciò significa che esse non raggiungono il loro potenziale di reddito, ossia oltre 40-50 ettari gestiti razionalmente. Si può dunque ammettere che attualmente, in pianura, se le strutture fossero appropriate, i redditi medi dell'agricoltura potrebbero essere ben superiori a quelli di altre professioni paragonabili.

² Mann S. / Mack G: Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen. FAT-Schriftenreihe Nr. 64, 2004

³ Cfr. Schläpfer, Felix: Agrar-Subventionen - Zeit zum Ausmisten, in: NZZ am Sonntag, 19. marzo 2006

un terreno di 100 metri per 100, le spese consentite raggiungono circa 4300 franchi all'anno. Si stima che il 90% di questi importi restino direttamente o indirettamente nelle aziende agricole. Ma i pagamenti differiscono molto secondo l'altitudine e il tipo di azienda. Gli agricoltori delle regioni di pianura ricevono molto di più di quelli delle regioni di montagna, anche se i pagamenti diretti dovrebbero servire, secondo il loro scopo principale, a compensare condizioni di produzione sfavorevoli. Gli importi più elevati sono messi a disposizione per le terre arabili, vale a dire le migliori terre agricole. La Confederazione e i Cantoni pagano fino a oltre 7000 franchi all'ettaro all'anno e le sementi sono spesso messe in parte a disposizione gratuitamente. Gli oneri annuali di sfruttamento per la superficie interessata rappresentano in questo caso una quindicina di ore.

Il mantenimento di una superficie sfruttata dal proprio proprietario non è che una delle numerose strategie che permettono attualmente di mantenere o di ottimizzare le rendite nell'agricoltura. Esse sono tutte l'espressione di un sistema che crea molti falsi incitamenti e frena la modernizzazione dell'agricoltura. E' un ruolo della politica quello di preoccuparsi di tali malfunzionamenti nell'ambito dei dibattiti sulla PA 2011 e di trovare una soluzione.

4) I pagamenti diretti compromettono lo svolgimento del mandato di prestazioni ecologiche sull'Altipiano svizzero

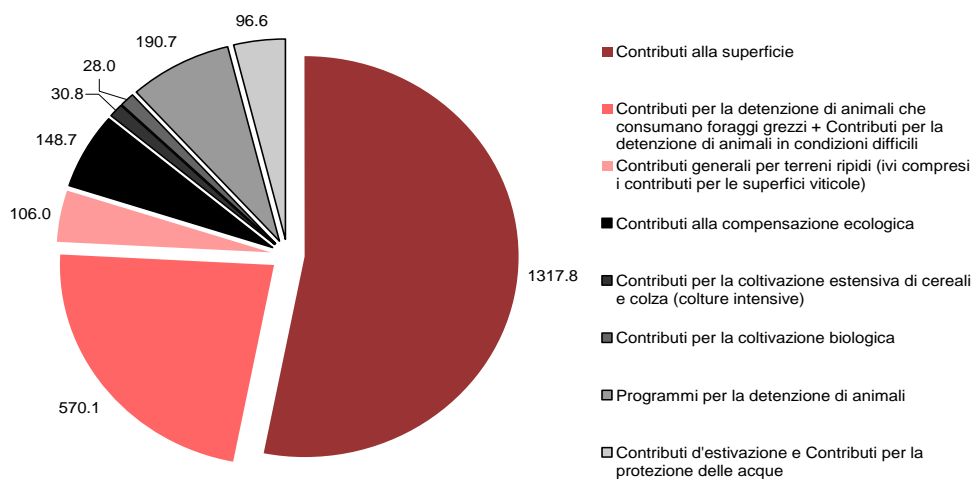
I pagamenti diretti generali sarebbero necessari, si sente spesso dire, poiché coprono prestazioni ecologiche

dell'agricoltura – le „prestazioni ecologiche richieste“ (PER). Come mostra Felix Schläpfer in realtà è il contrario. I pagamenti diretti generali rendono poco attrattive le prestazioni ecologiche che vanno al di là delle esigenze legali. Finora questo problema non è affatto stato preso in considerazione nei dibattiti.

Per cominciare occorre stabilire che le prestazioni ecologiche richieste sono costituite nella loro grande maggioranza da esigenze il cui rispetto va da sé per qualsiasi altra azienda. Concretamente, si tratta di rispettare le prescrizioni legali o di evitare di superare i valori limite legali (legge sulla protezione dell'acqua, ordinanza sulle sostanze, ecc.). Per alcune eccezioni, in altre parole le esigenze che vanno al di là di questa buona pratica agricola o delle norme ambientali e che possono essere considerate come prestazioni, l'ordinanza sui pagamenti diretti prevede i contributi detti ecologici, che danneggiano l'azienda per i suoi eventuali costi supplementari o perdite di reddito.

Secondo le PER le superfici di compensazione ecologiche devono rappresentare, sull'Altipiano svizzero, almeno il 7% della superficie agricola utile. Numerose aziende possiedono superfici che non si prestano ad uno sfruttamento intensivo, la cui superficie totale rappresenta più del 7%. Si tratta ad esempio di superfici ripide, di zone ombrose che contornano la foresta, di terreni paludosi, ma soprattutto di zone protette – superfici tra le più lucrative in numerosi Cantoni a causa di contributi supplementari e che generano in molti casi un salario orario di diverse centinaia di franchi. Così per oltre il 50% delle aziende,

Ripartizione dei pagamenti diretti (in milioni di franchi)



Fonte: UFAG, Rapporto agricolo 2005, p. 153

l'esigenza di compensazione ecologica costituisce per ragioni microeconomiche un puro effetto di guadagno inaspettato. Tuttavia, nella misura in cui un agricoltore deve effettivamente, allo scopo di soddisfare le PER, sfruttare in maniera ecologica superfici che possono essere utilizzate per la coltivazione intensiva, i contributi ecologici gli permettono di ottenere un provento per superficie (contributi detti di copertura) che, a condizione di scegliere giudiziosamente le superfici, frutta molto di più di quello di uno sfruttamento intensivo. Così, l'azienda potrebbe soddisfare le PER senza subire perdite finanziarie anche se non beneficiasse di pagamenti diretti generali né di contributi a titolo delle PER. Ma con i contributi ecologici essa giunge a migliorare molte aziende. Dire che i pagamenti diretti generali compensano le prestazioni ecologiche richieste significa dunque deformare la realtà.

Manca così ai pagamenti diretti generali una giustificazione convincente all'indennizzo delle prestazioni previste dalla Costituzione. Inoltre essi producono un effetto contrario al principale mandato di prestazioni dell'agricoltura sull'Altipiano svizzero: il mantenimento del paesaggio rurale e quello della diversità delle specie. In effetti, essi rendono interessanti le prestazioni ecologiche che vanno al di là delle esigenze legali e/o degli effetti di guadagno, poiché sull'Altipiano svizzero il 94% dei pagamenti diretti sono legati alla superficie e agli animali. I pagamenti diretti versati per prestazioni ecologiche specifiche sono quasi insignificanti, sul piano economico, per le aziende. In effetti, è più interessante per i contadini concentrarsi sulla produzione e, contemporaneamente, ottimizzare i pagamenti diretti generali, più lucrativi.

I pagamenti diretti generali creano una situazione paradossale sull'Altipiano svizzero. L'intensificazione della produzione è qui più attrattiva di un'estensione delle prestazioni ecologiche, nonostante incitamenti a volte superiori alla media per le superfici ecologiche⁶.

L'evoluzione delle superfici ecologiche e il fatto che gli obiettivi agricoli ed ecologici non siano raggiunti sull'Altipiano svizzero mostrano che ciò è effettivamente il caso. In pianura, la percentuale delle superfici ecologiche raggiungeva appena l'8% nel 2004, vale a dire che era solo leggermente superiore al minimo richiesto per azienda del 7%. Nonostante la diminuzione dei prezzi dei prodotti, che dovrebbe aumentare l'attrattività delle superfici agricole,

la proporzione di superfici di compensazione ecologica regredisce per la prima volta dal 2004. Sull'Altipiano svizzero le aziende non reagiscono molto agli incitamenti ecologici. Peggio, esse possono permettersi di rifiutare sempre più apertamente gli obiettivi ecologici. Gli obiettivi in termini di superficie sono raggiunti in ragione del 20% soltanto; invece dei 65'000 ettari di superfici ecologiche di grande qualità previste in pianura, si avrebbero oggi, secondo le stime, meno di 15'000 ettari. Il resto dei circa 60'000 ettari di superfici ecologiche in pianura si distinguono appena dalle superfici agricole coltivate in modo intensivo. L'obiettivo di creare un paesaggio agricolo più diversificato e più interessante tramite i pagamenti diretti deve essere considerato come largamente fallito in pianura⁷.

Il rispetto delle regole PER in materia di concimi è considerato spesso come una prestazione complementare importante finanziata dai pagamenti diretti generali. Felix Schläpfer nota che in questo settore anche gli incitamenti hanno un effetto contrario: esistono delle leggi (l'ordinanza sulla riduzione dei rischi legati ai prodotti chimici, ad esempio) più restrittive delle PER e che qualunque altro settore deve rispettare – senza sovvenzioni – al fine di evitare di recare pregiudizio alle falde freatiche (nitrati) e ai laghi (fosfati). L'agricoltura ne è dispensata. L'inquinamento delle falde freatiche e del suolo mediante l'azoto e il fosforo ad esempio, conforme alle PER ma chiaramente contrario alla legge, è tollerato da decenni nel nord del Canton Lucerna. Inoltre, questo inquinamento si spiega per una parte non trascurabile con gli effetti d'incitamento dei pagamenti diretti generali e le misure di sostegno al mercato, che spingono piuttosto alla coltivazione intensiva. Ai danni causati all'ambiente non si oppongono delle sanzioni, bensì altre misure d'incitamento, nell'ambito di programmi speciali che costano ancora una volta milioni di franchi e che non sono stati finora per niente coronati da successo.

Esiste chiaramente tra i numerosi difensori dei vari interessi agricoli una specie di consenso tacito (la procedura di consultazione ha suscitato più di 300 risposte) sul fatto che non bisogna colpire il cuore del sistema dei pagamenti diretti. Tuttavia, il progressivo smantellamento dei pa-

⁶ Tutti i tipi di superfici ecologiche più importanti in termini di dimensione permettono di ottenere in pianura dei salari orari e dei salari per superficie nettamente superiori a quelli di una produzione intensiva. Per la produzione di latte in pianura, si calcola un salario orario tra i 12 e i 25 franchi, mentre ad esempio questo salario si situa tra i 60 e oltre 300 franchi per i prati sfruttati in modo intensivo.

⁷ I documenti relativi alla procedura di consultazione si limitano a menzionare la differenza tra le superfici ecologiche dell'Altipiano svizzero – 57100 ha nel 2002 – e l'obiettivo in termini di superficie di 65 000 ha. Per contro, non viene affatto menzionato che l'obiettivo in termini di superficie concerne superfici che presentano un interesse ecologico indiscutibile, secondo il Concetto "Paesaggio svizzero" del Consiglio federale e che soltanto una piccola parte delle superfici ecologiche attuali in pianura soddisfano dei criteri ecologici di qualità.

gamenti diretti generali aumenterebbe istantaneamente l'attrattività della compensazione ecologica sull'Altipiano svizzero al punto di aumentare sostanzialmente la sua quota – per un costo economico di un miliardo di franchi in meno all'anno⁸ e senza minacciare il mandato costituzionale che è quello di garantire lo sfruttamento di tutta la superficie agricola o l'imperativo di un'agricoltura che risponda alle esigenze del mercato.

Risultato:

Il mandato costituzionale non permette affatto di giustificare l'attuale sistema dei pagamenti diretti generali in pianura. Questo sistema è inoltre discutibile sul piano della politica economica. Esso blocca in gran parte lo sviluppo di un'agricoltura forte e sostenibile. Per quanto concerne la diversità delle specie, i pagamenti diretti generali sono ampiamente responsabili del fatto che gli obiettivi – nonostante gli incitamenti finanziari molto elevati per le superfici ecologiche – non siano per l'essenziale stati raggiunti. Nel campo della protezione delle acque essi incoraggiano il superamento dei limiti legali incitando malauguratamente ad una coltivazione intensiva. Dal punto di vista della politica sociale, i pagamenti diretti generali sono controproducenti. In effetti, le loro rendite molto elevate e senza controprestazione impediscono la mobilità delle superfici e dunque i cambiamenti strutturali. Inoltre, essi impediscono alle poche grandi aziende agricole ben gestite, ma anche alle aziende di medie dimensioni, di ottenere un buon reddito (che si situa attualmente nettamente al di sopra del reddito equo).

Per ragioni di politica economica e di politica sociale è urgente procedere a correzioni dal lato dei pagamenti diretti generali. Rinunciare a correggere questi difetti avrebbe la conseguenza, da una parte, di diminuire la volontà dei contribuenti di pagare per la politica agricola nei prossimi anni e, dall'altra parte, di indebolire la futura competitività dell'agricoltura in occasione di nuove e inevitabili misure di liberalizzazione.

Raccomandazione:

Al posto della prevista netta estensione, raccomandiamo di discutere circa uno smantellamento dei pagamenti diretti generali suddiviso nel tempo per la pianura e di analizzare nel dettaglio le conseguenze positive attese sul piano economico, agricolo ed ecologico.

I pagamenti diretti generali non raggiungono più i loro obiettivi nelle regioni di montagna

La situazione dell'agricoltura e il ruolo della politica agricola sono radicalmente diversi nelle regioni di montagna. Occorre esaminare questa differenza tenuta finora insufficientemente in considerazione.

Le principali differenze concernono in particolare i punti seguenti:

1) Riduzione delle disparità

Un obiettivo esplicito della politica agricola è quello di contribuire a ridurre le disparità nelle regioni di montagna: si tratta di compensare la diminuzione del potenziale di reddito legata all'altitudine e alle grandi difficoltà di sfruttamento dovute alla topografia rispetto alla pianura, in modo tale che sia possibile fornire un reddito appropriato nell'agricoltura anche nelle regioni di montagna.

Sebbene non sia possibile entrare nei dettagli, occorre notare che i redditi generati dall'agricoltura di montagna sono nettamente inferiori a quelli realizzati in pianura. Mentre i contributi alla superficie (ivi compresi i contributi per terreni ripidi che tengono specificamente conto della situazione delle regioni di montagna) rimangono costanti in tutte le zone, i contributi ecologici diminuiscono considerevolmente man mano che si sale in altitudine, nonostante un costo di sfruttamento superiore, una qualità ecologica nettamente migliore, superfici proporzionalmente più importanti e un rendimento minore che in pianura. Inoltre, rispetto alle regioni di pianura e di collina, le risorse supplementari importanti provengono dai soli contributi per animali, in particolare i contributi per la detenzione in condizioni più difficili, che raggiungono fino a 1'190 franchi all'anno per unità di bestiame grosso (zona di montagna IV) e costituiscono dunque un incitamento maggiore ad aumentare il numero degli animali e ad intensificare lo sfruttamento di superfici inerbate.

Mentre in pianura le aziende possono aumentare l'efficienza e dunque i loro redditi in maniera sostanziale, in particolare grazie ad una strategia di crescita – o potrebbero farlo se la mobilità delle superfici non fosse ostacolata – un aumento della dimensione delle aziende è possibile nelle regioni di montagna soltanto in misura ridotta. In effetti, l'onere elevato di lavoro e i picchi di lavoro nello sfruttamento di superfici inerbate fa in modo che si raggiungano dei limiti in talune regioni. Occorre inoltre osservare che nelle regioni di montagna il cambiamento strutturale svolge un ruolo diverso da quello della pianura, ciò che penalizza maggiormente le aziende di montagna in un primo tempo – e probabilmente ancora di più in futuro poiché la meccanizzazione dell'agricoltura aumenta maggiormente il rendimento delle superfici in pianura rispetto a quelle di montagna. I contributi alla su-

⁸ Rispetto al budget della PA 2011.

perficie sembrano dunque giudiziari per ridurre le disparità. Questi contributi dovrebbero essere riservati alle regioni di montagna e potrebbero essere ripartiti in funzione delle zone. Per contro, i contributi per allevamento, che vanno a favore attualmente soprattutto delle regioni di montagna, pongono problemi a causa di un sostegno e di un orientamento della produzione indesiderabili e dell'incitamento ad aumentare l'intensità dell'attività.

2) *Occupazione decentralizzata del territorio*

Il mandato costituzionale dell'occupazione decentralizzata del territorio svolge un ruolo unicamente nelle regioni di montagna e in alcune altre regioni strutturalmente deboli. Il fatto che ogni anno 700 milioni di franchi non raggiungerebbero lo scopo fissato in questo settore è stato spiegato in maniera esaustiva nel dossier politica 2/06 (studio Rieder et al. 2004). Poniamo comunque in evidenza il forte potenziale di ottimizzazione in questo settore.

3) *Sfruttamento dell'insieme della superficie e mantenimento dell'accesso agli spazi*

Questo obiettivo di politica agricola riveste importanza soltanto per le regioni di montagna. In effetti, in pianura le aziende non rinuncerebbero a sfruttare l'una o l'altra delle loro superfici anche se i pagamenti diretti venissero fortemente ridotti o soppressi (vedi Mann S./Mack G.), mentre nelle regioni di montagna le aziende rinunciano oggi a coltivare delle superfici nonostante i pagamenti diretti. Le regioni più colpite sono le vallate delle Alpi meridionali e le regioni d'estivazione in generale. Ciò dimostra chiaramente che i pagamenti diretti hanno un effetto diverso nelle regioni di montagna.

Attualmente nelle regioni di montagna come in pianura i luoghi privilegiati sono ricercati e il loro sfruttamento è economicamente interessante. Lo sfruttamento di superfici più ripide e meno accessibili diminuisce rapidamente. Al fine di conservare efficacemente il mantenimento dei paesaggi rurali, i pagamenti diretti legati alla superficie devono dipendere in misura maggiore dalle difficoltà di sfruttamento. Inoltre, occorre diminuire i contributi per le superfici privilegiate e aumentare sensibilmente quelle per le superfici molto ripide, di difficile accesso o il cui sfruttamento presenta delle difficoltà.

4) *Salvaguardia del paesaggio e mantenimento della diversità delle specie*

La salvaguardia del paesaggio, in particolare nella prospettiva del turismo, svolge un ruolo più importante nelle regioni di montagna rispetto a quelle di pianura, ma la situazione si rovescia per quanto concerne la produzione a-

limentare.

L'agricoltura di montagna è inoltre cruciale per il mantenimento della diversità delle specie, poiché l'85% circa delle superfici agricole che presentano un interesse ecologico indiscutibile in Svizzera si trovano nelle regioni di montagna, concentrate sul 28% soltanto della superficie agricola utile della Svizzera. Se si considera la grandezza delle superfici, le regioni di montagna ricevono meno contributi ecologici rispetto alla pianura. Tuttavia, dovrebbe essere il contrario poiché le regioni di montagna forniscono molte più prestazioni ecologiche e in montagna il costo dell'azienda è più elevato.

Risultato:

L'attuale sistema di sussidi non permette di raggiungere l'obiettivo di una riduzione delle disparità fra le regioni di montagna e la pianura. Inoltre, le prestazioni ecologiche nettamente più importanti fornite dall'agricoltura di montagna, nonché i costi superiori di sfruttamento e di manutenzione delle superfici ecologiche non sono remunerate in maniera adeguata. PA 2011 non corregge questa mancanza di equilibrio.

Raccomandazione:

Raccomandiamo di valutare le prestazioni maggiormente in funzione del costo e del raggiungimento degli obiettivi e non come finora in funzione delle perdite di reddito dovute all'adozione di metodi ecologici – calcolati teoricamente, ma raramente giusti nella pratica e poco pertinenti nelle regioni di montagna. L'importo dei contributi aumenterebbe così in base all'altitudine invece di diminuire come è il caso oggi. Sia i contributi ecologici sia quelli alla superficie dovrebbero essere ripartiti in questo senso. Riteniamo, per contro, problematici i contributi per la detenzione di animali.

Per quanto concerne l'agricoltura di montagna, che soffrirebbe per una diminuzione dei pagamenti, bisogna mantenere i pagamenti diretti generali, in questo caso in una forma ridotta, suddivisa per zone. Le risorse così liberate sono in seguito da trasferire ad altri strumenti efficaci, come i contributi alla qualità ecologica, al fine di meglio sostenere l'agricoltura di montagna nello svolgimento del suo mandato di prestazioni in materia di salvaguardia del paesaggio rurale, di diversità delle specie e di mantenimento dell'accesso agli spazi rurali.

Conclusioni

Affinché l'agricoltura fornisca dei beni pubblici conformi all'art. 104 della Costituzione, bisogna formulare dei mandati di prestazione chiari e consultabili sul piano operativo ed equamente remunerati. Questa remunerazione deve essere rigorosamente separata dalla produzione alimentare. Inoltre, occorre stabilire una regolamentazione per le regioni di pianura diversa da quella delle regioni di montagna. In seguito, bisogna evitare di ostacolare i cambiamenti strutturali. Nel confronto internazionale l'agricoltura svizzera occupa troppa manodopera e assorbe troppi capitali per superficie, ragione per cui essa costa caro. Il diritto fondiario rurale e quello relativo agli affitti agricoli devono essere rivisti allo scopo di creare un vero mercato delle terre agricole. Infine, occorrerà dedicare in futuro ancora più risorse importanti ai pagamenti diretti. La maggioranza degli Svizzeri sarà pronta a finanziarli se sa quali servizi pubblici rende l'agricoltura e in quali condizioni.