

Sistema dei pagamenti diretti agricoli: obiettivi mancati

dossierpolitica

27 giugno 2011

Numero 5

Sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Nel 1993 la Svizzera ha aumentato in maniera massiccia i pagamenti diretti a favore dell'agricoltura. Lo sviluppo di questo sistema è stato deciso a seguito della diminuzione dei dazi doganali approvata nell'ambito del Ciclo di Uruguay dell'OMC. Quasi vent'anni dopo, è giunto il momento di riformare il sistema dei pagamenti diretti, divenuto ormai obsoleto. Si tratta in particolare di eliminare le sue manifeste inefficienze vincolando maggiormente alle prestazioni le indennità versate all'agricoltura.

La posizione di economiessuisse

▶ economiessuisse approva, nelle sue grandi linee, lo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti agricoli. Tuttavia, essa ritiene che la proposta del Consiglio federale non risponda alle proprie esigenze: la principale voce di spesa, ossia i nuovi contributi alla superficie destinati a promuovere la «sicurezza dell'approvvigionamento», non si giustifica con alcun obiettivo costituzionale.

▶ economiessuisse chiede l'eliminazione sistematica delle sovvenzioni «dannose» non costituzionali a favore di contributi che remunerano le prestazioni fornite allo scopo di raggiungere gli obiettivi della Costituzione – ad esempio a favore dell'agricoltura di montagna.

▶ Lo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti come auspicato dal Consiglio federale non migliora la competitività dell'agricoltura. Il budget 2014-2017 deve essere ridotto di modo che soltanto le prestazioni destinate a raggiungere i veri obiettivi costituzionali siano promosse finanziariamente.

Il sistema attuale fatica a raggiungere gli obiettivi

► L'agricoltura deve essere indennizzata per le prestazioni particolari d'interesse pubblico che essa fornisce

I compiti d'interesse pubblico dell'agricoltura

Oltre alla produzione di derrate alimentari, l'agricoltura fornisce anche prestazioni d'interesse pubblico. Queste esternalità positive vanno a favore non solo della popolazione, bensì anche di numerosi altri settori economici, come il turismo. Nessuno contesta che questi compiti speciali debbano essere remunerati dalla società. Ma di quali prestazioni si tratta precisamente e a quanto ammonta la controparte finanziaria?

In virtù della Costituzione (art. 104 Cst.), l'agricoltura deve assolvere i seguenti compiti:

- Garantire una produzione coerente con lo sviluppo sostenibile e orientata alle esigenze del mercato
- Contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione
- Salvaguardare le risorse naturali e il paesaggio rurale
- Contribuire ad un'occupazione decentralizzata sul territorio
- Assumere molteplici funzioni (multifunzionalità dell'agricoltura), in particolare:
 - fornire le prestazioni ecologiche richieste;
 - promuovere forme di aziende agricole che presentino un interesse economico e che siano particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali;
 - proteggere l'ambiente contro le minacce legate all'utilizzo abusivo di concimi, prodotti chimici ed altre materie.

► Le spese agricole sono legate ad obiettivi contenuti nella Costituzione. Resta tuttavia da chiarire se questi ultimi siano effettivamente raggiunti

Questo catalogo di compiti conferiti all'agricoltura coincide con gli argomenti dei politici quando si tratta di giustificare le spese generate da questo settore. Esso serve da riferimento per valutare la pertinenza, in termini di efficienza e di efficacia in particolare, della politica agricola della Confederazione. In quale misura gli obiettivi definiti dalla Costituzione sono raggiunti? I fondi pubblici vincolati sono utilizzati in maniera efficace?

► Le conclusioni del Libro bianco dell'agricoltura svizzera sono preoccupanti

Nel loro Libro bianco dell'agricoltura svizzera¹, Andreas Bosshard, Felix Schläpfer e Markus Jenny si sono in particolare occupati di queste questioni. Le loro conclusioni sono preoccupanti. Passeremo brevemente in rassegna i punti principali degli autori. Per semplificare, abbiamo raggruppato i vari compiti in quattro categorie: (1) redditività, (2) sicurezza dell'approvvigionamento, (3) ecologia e (4) paesaggio coltivato e occupazione decentralizzata del territorio.

► L'agricoltura svizzera è fortemente dipendente dai pagamenti diretti: essa non genera praticamente nessun reddito netto

1. Redditività (orientamento al mercato)

Senza i pagamenti diretti di 2,8 miliardi di franchi, i redditi netti dell'agricoltura elvetica sarebbero praticamente nulli. Nelle superfici coltivate di una certa dimensione il costo di produzione di numerose aziende agricole svizzere è da tre a quattro volte superiore a quello delle aziende della Germania del Sud, le cui condizioni di produzione sono paragonabili. I contadini svizzeri hanno spesso la tendenza a fare in modo che il limite dei redditi che permette di beneficiare delle sovvenzioni statali non venga superato. Il sistema dei pagamenti diretti sanzi-

¹ A. Bosshard, F. Schläpfer e M. Jenny, 2010, Libro bianco dell'agricoltura svizzera, Politica agricola: analisi e proposte di riforma, Hauptverlag.

ona il successo: un agricoltore che realizza redditi maggiori si vede ridurre i sussidi. Per evitare questa situazione, gli basta reinvestire i suoi redditi in macchinari o altre prestazioni anche se, economicamente parlando, questi investimenti non sono redditizi. Le aziende agricole in questione diventano così meno competitive nel confronto internazionale, ma si assicurano massicce sovvenzioni. In particolare nelle regioni di pianura, si assiste ad un rapido aumento dei costi di produzione. Se si osserva l'evoluzione del rapporto fra i redditi lordi e i redditi netti degli ultimi 20 anni, si costata che gli oneri reali sono quasi raddoppiati.

► I falsi incitamenti rincarano la produzione in Svizzera. L'opposizione politica all'apertura del mercato e al miglioramento della competitività è tuttavia molto attiva

Il sistema dei pagamenti diretti in vigore è un invito a procedere ad investimenti sovradimensionati e a ridurre «intenzionalmente» i redditi agricoli. Piuttosto che rimediare al deficit di redditività mediante incitamenti migliori, in politica avviene esattamente il contrario. Visto che solo una piccola parte delle aziende agricole siano divenute competitive negli ultimi anni, i tentativi di aprire progressivamente il mercato agricolo si scontrano con una vivace opposizione.

► La sovranità alimentare della Svizzera è più un mito che una realtà: essa non deve essere confusa con la sicurezza dell'approvvigionamento

2. Sicurezza dell'approvvigionamento (sovranità alimentare)

Nel dibattito politico, la sicurezza dell'approvvigionamento è spesso alla pari della sovranità alimentare. La sovranità alimentare della Svizzera deriva più da un mito che dalla realtà. Oggi, in effetti, il tasso di autoapprovvigionamento è del 60% circa; esso si avvicina al 40% per i prodotti vegetali e al 95% per i prodotti di origine animale². Queste cifre mostrano che, in caso di blocco completo delle importazioni, suggeriscono che i bisogni della popolazione sarebbero coperti in ragione di suddette percentuali. Questo però non è il caso, poiché se la Svizzera chiudesse le proprie frontiere alle importazioni, i nostri contadini non potrebbero più procurarsi all'estero il foraggio necessario per la produzione animale. E se essi fossero costretti a coltivare essi stessi il proprio foraggio, il grado di autoapprovvigionamento diminuirebbe fortemente. Un calo che sarebbe ancora più marcato se l'agricoltura dovesse, inoltre, produrre essa stessa l'energia di cui ha bisogno e, in questo modo, trovare delle alternative al petrolio. A dipendenza dei criteri con cui è definito il tasso di autoapprovvigionamento, questo varia tra il 20 e il 60%.

► La Costituzione non prescrive tassi di autoapprovvigionamento minimi

L'articolo 104 della Costituzione federale non menziona - nell'ambito dei compiti dell'agricoltura - né un tasso fisso di «autoapprovvigionamento» né una «sovranità alimentare». Per contro, esso esige la sicurezza dell'approvvigionamento. Il grado di autoapprovvigionamento valuta unicamente il contributo della produzione indigena al consumo di calorie della Svizzera, mentre la sicurezza dell'approvvigionamento è un concetto più importante, poiché comporta la garanzia dell'approvvigionamento alimentare in periodi «difficili».

► L'agricoltura svizzera non garantisce oggi in alcun modo la sicurezza dell'approvvigionamento

La differenza tra il grado di autoapprovvigionamento e la sicurezza dell'approvvigionamento traspare chiaramente nelle discussioni in vista di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare. La conclusione di un simile accordo potrebbe comportare un leggero calo del grado di autoapprovvigionamento, indipendentemente dal sistema di calcolo. La sicurezza dell'approvvigionamento, per contro, aumenterebbe sotto l'effetto dell'intensificazione delle relazioni commerciali indotta dall'accordo bilaterale. Se si spinge oltre il ragionamento e ci si chiede cosa succederebbe se si chiudessero le frontiere a tutte le importazioni, la Svizzera potrebbe, secondo i cal-

² Rapporto agricolo, 2008, Dipartimento federale dell'economia, Ufficio federale dell'agricoltura, Berna

coli di Vision Landwirtschaft (vedere anche Hättenschwiler e Flury 2007³), compensare durante sei mesi la metà del deficit d'approvvigionamento legato alla cessazione delle importazioni. In seguito, bisognerebbe adottare misure di razionamento, ridurre fortemente la produzione animale e aumentare in misura massiccia la produzione vegetale. Supponendo che il nostro paese possa continuare a procurarsi concimi ed energia all'estero, sarebbe necessario che l'agricoltura svizzera si sottoponga ad un profondo processo di ristrutturazione per raggiungere un livello di sicurezza d'approvvigionamento prossimo al 100%. In altre parole, né la produzione del settore né il contributo dei diversi sottosettori agricoli permettono oggi di garantire de facto la sicurezza dell'approvvigionamento.

► Nonostante le buone intenzioni, gli obiettivi ambientali della politica agricola sono lungi dall'essere raggiunti

3. Ecologia

Sebbene l'importanza dell'ecologia non abbia cessato di crescere negli scorsi anni, la situazione in questo settore non ha nulla di rallegrante. Secondo i rapporti agricoli annuali della Confederazione, non si è osservato nessun progresso per quanto concerne la sostenibilità dell'agricoltura. In altre parole, gli obiettivi ambientali sono lungi dall'essere raggiunti. L'evoluzione delle superfici ecologiche stagna da quasi dieci anni. Ogni anno, la Svizzera perde una parte importante (in cifre reali) delle superfici ricche in specie - in particolare nelle regioni d'estivazione e nelle regioni di montagna propizie allo sfruttamento agricolo. L'obiettivo della Confederazione consistente nel creare 65 000 ettari di superfici ecologiche sull'Altipiano è raggiunto per il 25%, e la tendenza si sta orientando al ribasso. Questo risultato negativo si riflette anche nella biodiversità delle superfici coltivate. La diversità delle specie, molto debole, segna il passo nelle regioni di pianura e continua a diminuire nelle regioni di montagna.

► In termini di emissioni di ammoniaca, la Svizzera figura ancora nel plotone di testa dei paesi europei

Il bilancio delle sostanze inquinanti non è per nulla migliore. Ancora oggi, oltre un terzo - o 100 000 tonnellate - delle materie ausiliarie utilizzate nell'agricoltura vengono disperse nell'ambiente, mancando così il loro scopo. Per quanto concerne le emissioni di ammoniaca (48 000 tonnellate all'anno), la Svizzera figura nel plotone di testa dei paesi europei, appena dopo l'Olanda e il Belgio (in proporzione alle loro superfici). La situazione è insoddisfacente anche per quanto concerne il fosforo. L'eccedenza, che raggiunge circa 6000 tonnellate all'anno - vale a dire l'equivalente del 40 % circa della quantità diffusa in Svizzera - risulta principalmente dai foraggi e dai concimi minerali a base di fosforo importati. La maggior parte del fosforo eccedentario si ritrova nei fiumi e nei laghi, dei quali alcuni devono, per questa ragione, essere aerati artificialmente.

► La situazione generale in ambito ecologico è stagnante, se non peggiorata

Dopo la definizione della nuova politica agricola una quindicina di anni fa, si osserva una stagnazione, o addirittura un deterioramento della situazione in campo ambientale. E questo senza tener conto delle condizioni ecologiche delle superfici agricole all'estero necessarie per produrre i concimi importati dalla Svizzera. L'importante produzione di carne nel nostro paese e, pertanto, le importazioni di foraggio richiedono da 200 000 a 250 000 ettari di superficie coltivata all'estero, ciò che corrisponde all'incirca alla superficie totale delle terre coltivate in Svizzera. Dunque, anche nel settore dell'ecologia la situazione non è del tutto soddisfacente.

³ Hättenschwiler P. und C. Flury, 2007. Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung, in: Agrarforschung 14(11-12): 554-559.

► L'aiuto finanziario concesso agli agricoltori per le loro attività accessorie penalizza le piccole e medie imprese locali

► Oggi gli obiettivi prioritari della politica agricola sono raggiunti solo in parte

► L'agricoltura svizzera non è finanziata unicamente attraverso i pagamenti diretti. I consumatori la sostengono anche attraverso prezzi elevati

► La Confederazione destina 2,8 miliardi di franchi all'anno ai pagamenti diretti all'agricoltura

► Il contributo generale alla superficie agricola sfruttata è di 1040 franchi all'anno per ettaro

4. Paesaggio coltivato e occupazione decentralizzata del territorio

Per quanto concerne il paesaggio rurale, l'obiettivo è il mantenimento delle superfici aperte. L'obiettivo dell'occupazione decentralizzata del territorio è di natura strutturale e tende a bloccare lo spopolamento delle regioni periferiche. Considerato come, secondo la Confederazione, l'occupazione decentralizzata del territorio non potrebbe essere realizzata unicamente dall'agricoltura e che essa dipende da un'economia rurale sana, questo aspetto comprende anche la promozione di un'infrastruttura di base ed attività accessorie dei contadini. Quest'ultimo punto pone un problema nella misura in cui il sostegno finanziario concesso agli agricoltori per le loro attività accessorie distorce la concorrenza e sfavorisce le piccole e medie aziende locali. Le sovvenzioni agricole conducono così ad una disparità di trattamento. Nonostante gli aiuti di cui beneficia l'agricoltura, si osserva da qualche anno un netto calo della superficie agricola. Ogni secondo scompaiono in Svizzera 1,27 m² di terra agricola, a favore di costruzioni nelle regioni di pianura e a seguito della cessazione d'attività delle aziende agricole nelle regioni di montagna.

Conclusione

La conclusione generale che s'impone è dunque deludente, poiché tutti gli obiettivi prioritari della politica agricola non sono stati raggiunti o comunque solo in parte. L'efficienza agricola e il grado di realizzazione degli obiettivi sono dunque molto deboli. In altre parole, gli obiettivi costituzionali sono stati falliti. Auspichiamo di seguito evocare delle possibili spiegazioni, anticipando già sin d'ora che gli incitamenti messi in campo sono manifestamente fuorvianti.

Panoramica dei costi nell'agricoltura

Quando l'efficacia è debole (grado di realizzazione degli obiettivi), anche l'efficienza (rapporto tra il grado di realizzazione degli obiettivi e le spese) è generalmente scarsa. Desideriamo in ogni caso cercare di elencare le diverse categorie di costo e degli oneri a carico del contribuente svizzero. I fondi destinati all'agricoltura provengono da tre fonti: a) i pagamenti diretti destinati ad indennizzare le prestazioni d'interesse pubblico, b) i contributi generali destinati al sostegno del mercato, alla ricerca e alle misure sociali e c) i prezzi elevati delle derrate alimentari svizzere nel confronto con i paesi vicini. Per l'essenziale, l'agricoltura è finanziata dai pagamenti diretti. Tuttavia, bisogna sapere che i consumatori la sostengono in misura massiccia attraverso prezzi elevati.

Pagamenti diretti

La Confederazione spende annualmente circa 4 miliardi di franchi per l'agricoltura, di cui 2,8 miliardi per i pagamenti diretti. Questi ultimi si suddividono in pagamenti diretti generali (circa l'80%) e in pagamenti diretti ecologici (circa il 20%).

Si distinguono due tipi di pagamenti diretti generali: i contributi alla superficie e i contributi legati all'allevamento di animali (bovini, capre, montoni, ecc.). Una distinzione viene inoltre operata tra zone collinari, di montagna o di pianura. Per ogni ettaro di terra agricola coltivata, la Confederazione versa un contributo alla superficie di 1040 franchi all'anno. Le terre aperte e le terre perenni beneficiano di un contributo supplementare di 640 franchi. Per alcune coltivazioni, la colza e la barbabietola da zucchero ad esempio, il contributo varia tra i 1000 e i 1900 franchi. Un contributo supplementare viene inoltre versato per i terreni e le su-

perfici viticole in pendenza (da 410 a 620 franchi per i primi e da 1500 a 5000 franchi per i secondi).

► Per vacca adulta, l'allevatore riceve fino a 2510 franchi di sussidi federali all'anno

Per l'allevamento di animali che consumano foraggi grezzi, l'agricoltore riceve per unità di bestiame grosso (UGB) un contributo annuo da 450 a 690 franchi. Questi importi possono essere più elevati in caso di condizioni difficili. Secondo la zona, l'agricoltore riceve anche un supplemento che varia tra i 300 franchi (zone collinari) e i 1230 franchi (zone di montagna IV) per UGB (Libro bianco dell'agricoltura svizzera 2010, p. 42). Anche il benessere animale è incentivato finanziariamente: un contributo annuale da 90 a 280 franchi viene così versato per i sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SST) e un contributo che va da 155 a 360 franchi per UGB e all'anno viene concesso per uscite regolari all'aria aperta (SRPA). Se a ciò si aggiungono i contributi d'estivazione (330 franchi ogni estate), un allevatore può ricevere fino a 2510 franchi all'anno per una vacca adulta.

► Le prestazioni ecologiche sono retribuite da diversi tipi di contributi: per i prati sfruttati in modo intensivo, le siepi, gli alberi ad alto fusto o l'interconnessione di simili superfici

Nell'ambito dei pagamenti diretti ecologici, la Confederazione versa, secondo la zona, dei contributi tra 450 e 2500 franchi all'anno per ettaro per i prati sfruttati in modo intensivo, i terreni da strame, le siepi, i boschetti campestri e rivieraschi. Per i maggesi fioriti, le fasce di colture estensive in campicoltura e le strisce su superficie coltivata, i contributi variano tra i 1300 e i 2800 franchi. Per albero da frutta (ad alto fusto), il contributo è di 15 franchi all'anno. La produzione estensiva di cereali e di colza viene retribuita in ragione di 400 franchi e l'agricoltura biologica con un contributo tra i 200 e i 1350 franchi per ettaro e per anno. La Confederazione incita dunque la messa in rete di superfici di compensazione ecologica: il contributo per la qualità biologica è tra i 300 e i 2000 franchi per ettaro e il contributo per l'interconnessione, dai 300 ai 1000 franchi per ettaro, importi ai quali vengono aggiunti 30 franchi per gli alberi ad alto fusto nonché un supplemento di 5 franchi per l'interconnessione degli alberi.

► I cantoni mettono pure mano al portafoglio sostenendo l'agricoltura in ragione di 1 miliardo di franchi all'anno

Altri contributi

Oltre ai pagamenti diretti, l'agricoltura svizzera beneficia di diversi altri aiuti finanziari da parte della Confederazione. Così, oltre 1 miliardo di franchi è destinato ogni anno al sostegno del mercato (promozione delle vendite, importazioni ed esportazioni, economia lattiera, produzione animale, vegetale e viticola), al miglioramento delle basi di produzione, a misure sociali e alla ricerca. Dal canto loro, anche i cantoni sostengono l'agricoltura con un importo di 1 miliardo di franchi all'anno.

I consumatori non stanno a guardare: siccome i prezzi delle derrate alimentari sono del 30% più elevati in Svizzera rispetto all'Europa, il contributo di questi ultimi all'agricoltura rappresenta circa 3 miliardi di franchi all'anno.

► Direttamente o indirettamente, ogni cittadino svizzero sostiene l'agricoltura per un importo di 1000 franchi all'anno

L'importo totale dei pagamenti diretti e degli altri contributi raggiunge gli 8 miliardi di franchi all'anno (comprese le quote dei cantoni e dei consumatori). In media, ogni cittadino svizzero versa così – direttamente o indirettamente – 1000 franchi all'anno a favore dell'agricoltura. Se si divide l'importo di 8 miliardi per il numero di aziende agricole, si ottiene un contributo di 130 000 franchi all'anno per ogni azienda.

Una giungla di regolamentazioni

Il modello agricolo svizzero è un sistema interamente regolamentato ed ermetico alle leggi del mercato. Non solo il sistema dei pagamenti diretti è opaco, ma anche i contadini beneficiano di privilegi esclusivi. Il diritto fondiario rurale annulla ad esempio il meccanismo di formazione dei prezzi per i beni fondiari agricoli durante la vendita di un'azienda agricola. Lo stesso vale per l'acquisto di terreni agricoli. L'agricoltura beneficia così di vantaggi fiscali (rimborso dell'imposta sugli oli minerali o valori locativi meno elevati). Per quanto concerne gli agricoltori stessi, essi fanno concorrenza direttamente alle piccole e medie imprese, come ha recentemente constatato l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM). Secondo essa, i contadini che vorrebbero esercitare un'attività lucrativa accessoria approfittano non solo di terreni a buon mercato, bensì di crediti d'investimento vantaggiosi. Inoltre, essi beneficiano di numerose regole d'eccezione nei settori del diritto del lavoro, del diritto dell'ambiente e del diritto della circolazione stradale, senza dimenticare che i controlli statali ai quali essi sono sottoposti sono insufficienti ed arbitrari (vedere anche il comunicato stampa dell'USAM del mese di aprile 2011).

La produzione agricola indigena è protetta da dazi doganali elevati. Inoltre, le regolamentazioni relative ai dazi doganali sulle materie prime sono numerose. Ogni prodotto agricolo o quasi è in effetti sottoposto ad una regolamentazione speciale. Questo problema non concerne unicamente le materie prime agricole. Così, allo scopo di evitare che vengano importate patate sotto forma di chips, le derrate alimentari trasformate sono anch'esse colpite da un'imposta eccessiva. La protezione di mercati parziali o di alcune categorie implica una cascata di misure particolarmente opache.

La densità delle regolamentazioni spiega l'assenza pressoché totale di trasparenza nel settore dell'agricoltura. E' praticamente impossibile disporre di una visione globale. Sembrerebbe questa una delle principali ragioni che spiega la mancanza d'interesse – dei media in particolare – per i problemi dell'agricoltura svizzera. L'estrema complessità del tema esercita un effetto negativo. Per questo bisognerà, nei prossimi anni, districare la matassa delle sovvenzioni agricole.

E' possibile risolvere i problemi sviluppando il sistema dei pagamenti diretti?

► I politici lo hanno compreso: l'agricoltura svizzera deve diventare più produttiva e sostenibile

I politici hanno preso coscienza dei problemi nel settore agricolo. Il rapporto Politica agricola 2014-2017 pubblicato in marzo intende risolvere e instaurare una maggiore produttività e sostenibilità. Si prevede inoltre di remunerare più miratamente i compiti assunti dagli agricoltori svizzeri nei confronti della società. I pagamenti diretti restano la preoccupazione centrale della politica agricola, ma a differenza di oggi, essi non saranno più versati come contributi generali alla superficie. In quest'ottica saranno introdotti sette strumenti, di cui sei comportano un mandato basato sulle prestazioni. Secondo l'Ufficio federale dell'agricoltura, questo approccio è il migliore per raggiungere gli obiettivi ecologici, rispettosi dell'ambiente e della vita animale, nonché la sicurezza dell'approvvigionamento.⁴

► Contributi di base, contributi secondo la zona e contributi per superficie coltivata aperta e colture perenni

I nuovi strumenti in breve

Contributi di base per 859 milioni di franchi saranno destinati alla **sicurezza dell'approvvigionamento**. Con fondi supplementari per 157 milioni di franchi a titolo di contributi secondo le condizioni di produzione e 56 milioni di franchi come «contributi di promozione per superfici coltivate aperte e colture perenni», l'importo globale raggiungerà i 1072 mio.fr./anno fino al 2017. Il contributo di promozione per superfici coltivate aperte tende ad equilibrare il sostegno alle superfici coltivate e ai prati.

I fondi attuali relativi agli animali (contributi UGBFG e GACD) saranno interamente ridestinati sotto forma di contributi di base e di contributi secondo la zona in condizioni difficili di produzione. Sono esclusi i contributi per animali per l'estivazione (circa 90 milioni di franchi), che alimenteranno i contributi al paesaggio coltivato. Per le regioni di pianura, ne risulta un contributo di base di circa 850 franchi per ettaro. Il contributo di base armonizzato compenserà il sostegno alle grandi coltivazioni, oggi limitato, e l'impatto più importante della soppressione dei contributi generali alla superficie sulle grandi coltivazioni. Sarà inoltre versato un contributo complementare di promozione per le superfici coltivate aperte e le colture perenni.

► I contributi al paesaggio coltivato promuovono il mantenimento di superfici difficili da coltivare a seguito della configurazione del terreno

I **contributi per il paesaggio rurale** per il mantenimento del paesaggio rurale aperto saranno fissati in funzione delle difficoltà climatiche e topografiche. Un nuovo contributo secondo la zona, prevista per il mantenimento di un paesaggio aperto nelle regioni collinari e di montagna, compenserà in parte la soppressione dei contributi generali alla superficie. Con l'introduzione di un grado di declività supplementare per tale tipo di superfici, i contributi per terreni in pendenza saranno maggiormente differenziati ed estesi alla pianura. 460 milioni di franchi in totale sono previsti per i contributi al paesaggio coltivato, 135 milioni di franchi per la produzione in condizioni difficili e altrettanti per i terreni in pendenza. I fondi destinati al contributo per terreni in pendenza sono stati aumentati di 20 milioni di franchi. I contributi d'estivazione sono calcolati in 290 milioni di franchi, ciò che corrisponde al sostegno attuale alla regione d'estivazione (il preteso raddoppio si spiega con la ridestinazione dei vecchi contributi per gli animali).

⁴

Politica agricola 2014-2017, Dipartimento federale dell'economia DFE, Ufficio federale dell'agricoltura UFAG, Berna.

► Mediante altri contributi, la Confederazione vuole promuovere la diversità delle specie...

► ...e promuovere paesaggi coltivati di qualità

► I contributi al sistema di produzione sostengono i programmi speciali per la produzione di latte e di carne basata sulla foraggicoltura o la coltura estensiva di patate

► I contributi per l'efficienza delle risorse mirano soprattutto ad un'agricoltura ecologicamente sostenibile

► Per ammortizzare il cambiamento del sistema entro il 2017, la Confederazione prevede dei contributi d'adeguamento – in un primo tempo in ragione di 653 milioni di franchi all'anno

Nei **contributi per la biodiversità**, sono stati aumentati i contributi per la qualità. Parallelamente beneficiano di un sostegno finanziario anche elementi come le superfici ricche in specie nelle zone d'estivazione, la coltura delle superfici rispettose degli animali selvaggi, le piccole strutture e le superfici lungo i corsi d'acqua. I bisogni supplementari per il 2014 raggiungono i 51 milioni di franchi.

I **contributi per la qualità del paesaggio** costituiscono un nuovo strumento che, a causa di richieste limitate, all'inizio costerà poco. Le prestazioni dell'agricoltura orientate verso la qualità del paesaggio hanno finora potuto essere incentivate dai pagamenti diretti solo quando l'ecologia era prioritaria. Ciò dovrebbe cambiare grazie a questo strumento. L'accento viene posto sulla preservazione, la promozione e lo sviluppo della diversità dei paesaggi coltivati. Le caratteristiche specifiche regionali potranno inoltre essere prese in considerazione meglio. Secondo le previsioni, i bisogni in mezzi finanziari passeranno da 10 milioni di franchi nel 2014 a 80 milioni nel 2017.

In relazione ai **contributi per il sistema di produzione**, lo scopo è quello di mantenere il livello attuale e dunque anche i contributi all'agricoltura biologica e alla produzione estensiva di cereali e di colza. Anche qui, i bisogni finanziari sono senza dubbio da considerare in aumento poiché, nell'ambito di uno sviluppo settoriale, è previsto un programma Extenso per le patate, mentre un nuovo programma sarà lanciato per promuovere la produzione di latte e di carne basata sulla foraggicoltura. Si prospetta anche un aumento dei bisogni nei programmi di benessere degli animali SST e SRPA, a seguito di una partecipazione crescente e dell'aumento dei tassi di contribuzione per alcune categorie di animali. Così, nel 2014 due terzi dei 28 milioni supplementari per i contributi al sistema di produzione sono attribuibili al nuovo programma per la produzione di latte e di carne basata sulla foraggicoltura. Il resto si divide tra i programmi Extenso, SST e SRPA. I contributi all'agricoltura biologica vengono mantenuti al loro attuale livello. Entro il 2017, i bisogni per i contributi al sistema produttivo aumenteranno di 39 milioni a causa della partecipazione rafforzata al programma per la produzione di latte e di carne basata sulla foraggicoltura e ai programmi di benessere degli animali.

I programmi per l'utilizzo ecologicamente sostenibile delle risorse naturali vengono mantenuti, come pure i progetti regionali. Essi fanno parte dei contributi per l'efficienza delle risorse. L'introduzione dei **contributi per l'efficienza delle risorse** pertinenti a livello nazionale richiederà 10 milioni di franchi nel 2014. Entro il 2017 questo importo passerà a 50 milioni, di cui la metà sarà compensata dalla diminuzione dei mezzi per i programmi giunti a scadenza. In totale, i bisogni supplementari rispetto ad oggi dovrebbero essere di 10 milioni di franchi nel 2014 e di 31 milioni nel 2017.

I **contributi d'adeguamento** sono l'unico strumento che sostiene esplicitamente i redditi. I fondi provengono da vecchi contributi generali alla superficie, per ammortizzare socialmente l'evoluzione nell'agricoltura. Negli anni futuri, essi saranno ridestinati a favore di strumenti basati sulle prestazioni, se e nella misura in cui la domanda da parte degli agricoltori aumenterà. Questo strumento deve garantire la compatibilità sociale del cambiamento di sistema della politica agricola. Il contributo è stato fissato in 653 milioni di franchi per il 2014 e si situa dunque ben al disotto dei 900 milioni previsti nel rapporto sullo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. La differenza – circa 250 milioni – sarà ridestinata agli strumenti legati alle prestazioni. Gli esperti prevedono una forte partecipazione e dunque un aumento dei pagamenti diretti relativi alle prestazioni. I

contributi d'adeguamento dovrebbero quindi diminuire a 480 milioni entro il 2017.

► Anche con la nuova ripartizione, il sistema dei pagamenti diretti resta complicato e poco trasparente

Come valutare questi strumenti?

Di fronte a questi strumenti, occorre constatare che, anche se la loro complessità diminuisce leggermente e i fondi per i contributi corrispondono meglio ai compiti assolti per la collettività, essi non diventano più comprensibili o trasparenti per il contribuente.

Le novità apportate ai pagamenti diretti seguono quattro direzioni:

- La definizione degli obiettivi per i quali i fondi destinati all'agricoltura sono attribuiti, ciò che costituisce una prima.
- La volontà d'investire di più nella coltivazione dei campi e meno nella produzione animale per aumentare la produzione alimentare e raggiungere un grado costante di autoapprovvigionamento.
- I contributi d'adeguamento, per introdurre un elemento flessibile tendente esplicitamente al sostegno sociale.
- L'indennizzazione maggiore delle regioni di montagna per le loro prestazioni di servizio pubblico.

► Fintanto che la garanzia dei diritti acquisiti resta prioritaria, ogni riforma del sistema dei pagamenti diretti è illusoria

Lo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è in sé inevitabile e dev'essere approvato. Ciò non significa tuttavia che intervenga il cambiamento d'ideologia tanto atteso in materia di politica agricola. Le attuali proposte mirano più o meno al prolungamento tacito del sistema in vigore, per una ragione molto semplice. In effetti, il sistema dei pagamenti diretti è evoluto in un ambito piuttosto ridotto e i suoi autori si sono in particolare dedicati alla garanzia dei diritti acquisiti. In ogni cambiamento, vi sono dei vincitori e dei perdenti. Ma di fronte all'intensa pressione esercitata da una manciata di organizzazioni agricole conservatrici allo scopo di mantenere, costi quel che costi, il livello attuale dei contributi destinati alle aziende agricole, lo spazio per una ristrutturazione si riduce notevolmente.

► Il totale dei contributi resta fissato, gli importi attribuiti alle imprese non devono variare eccessivamente

La garanzia dei diritti acquisiti concerne due livelli. Da una parte, il livello dei pagamenti diretti dell'impresa è compreso come obiettivo e non come risultato. Anche se i vecchi pagamenti diretti alle aziende non hanno sempre compensato le prestazioni, i pagamenti sembrano tuttavia essere ritenuti come un diritto. Dall'altra parte, la garanzia dei diritti acquisiti sembra intoccabile anche a livello superiore. Per ragioni politiche, la Confederazione ha deciso di mantenere i contributi più o meno al loro attuale livello per i prossimi anni. Se il totale dei contributi è fissato e l'importo a livello delle aziende non varia molto, come si può realmente migliorare il sistema dei pagamenti diretti?

► I fondi sono riattribuiti a nuove categorie, senza che siano create prestazioni supplementari

Con la motivazione della garanzia dei diritti acquisiti, la Confederazione fa essa stessa ostruzionismo nella promozione di un'agricoltura più efficiente. Nessuno si pone la questione a sapere se gli obiettivi costituzionali possono anche essere svolti in maniera più efficace, vale a dire con meno aiuti statali. Il denaro è ridestinato alle nuove categorie di strumenti anche se non viene creata nessuna nuova prestazione, come dimostra l'esempio dei contributi alla sicurezza dell'approvvigionamento. Ne risulta – come già nel vecchio sistema dei pagamenti diretti – una relazione stretta tra l'importo delle sovvenzioni e l'estensione delle prestazioni.

► Il sistema si adegua ai vecchi importi dei pagamenti, ma non agli obiettivi della politica agricola

► Il legame tra i nuovi strumenti e le funzioni degli agricoltori a favore della società è insufficiente

► Gli obiettivi da raggiungere affinché la società indennizzi gli agricoltori devono essere approfonditi

In altre parole, gli strumenti e la loro struttura sono definiti in funzione dell'importo dei pagamenti diretti globali invece che dei bisogni finanziari per raggiungere un determinato obiettivo. Una posizione che non corrisponde alle aspettative che la Confederazione formula nel rapporto. Per una procedura corretta, si sarebbero innanzitutto dovuti raggiungere gli obiettivi inseriti nella Costituzione. Gli strumenti (macroeconomici) più efficaci sarebbero in seguito dovuti essere scelti in un secondo e terzo tempo ed infine gli importi fissati per questi strumenti. Questa procedura è la sola che permetta di trattare isolatamente i compiti dei contadini per la società. Al contrario, nella soluzione prevista, gli strumenti e i contributi dipendono da risorse finanziarie determinate in precedenza e i pagamenti diretti avvengono di conseguenza.

Cosa bisogna cambiare

L'attuale progetto «Politica agricola 2014-2017» non può raggiungere gli obiettivi fissati. Innanzitutto, alcuni degli strumenti continuano ad iscriversi in un'ottica di garanzia dei redditi piuttosto che tendere verso il raggiungimento degli obiettivi fissati. In seguito, la relazione tra gli strumenti e le funzioni sociali è insufficiente. In generale, gli importi basati sulle prestazioni presuppongono che si sappia quanto una prestazione costi effettivamente, altrimenti un simile orientamento è impossibile. Infine, le regioni periferiche e di montagna, fondamentali per assolvere i mandati costituzionali (soprattutto nei settori dei paesaggi coltivati, dell'occupazione decentralizzata del territorio o della biodiversità) oggi già notevolmente sfavorite in termini di sostegni finanziari, continueranno ad essere trascurate dalla politica agricola.

E' importante che gli obiettivi degli agricoltori a favore della collettività vengano approfonditi, concretizzati e quantificati. In un secondo tempo, gli strumenti in vigore dovranno essere adattati a questi obiettivi concreti. Si pongono dunque due questioni: qual è l'importanza di un obiettivo (nazionale) specifico per una regione precisa e qual è regione più idonea per raggiungere un determinato obiettivo nazionale?

In concreto, per i contributi che figurano nel rapporto ciò significa:

► I **contributi alla sicurezza dell'approvvigionamento** costituiscono una voce interamente dedicata alla garanzia dei redditi. La sicurezza dell'approvvigionamento nel senso del mandato costituzionale deve tuttavia essere un obiettivo in termini di prestazioni. In accordo con quanto precede, la Confederazione deve definire la sicurezza minima dell'approvvigionamento prevista per i prodotti essenziali. Su questa base, occorre definire l'importo per il raggiungimento dell'obiettivo. Mentre sosteniamo il contributo uniforme per le terre aperte e il contributo per la produzione in condizioni difficili, il contributo di base deve, come il contributo forfetario al paesaggio coltivato – ossia un'indennità fissa per superficie – essere abolito o fortemente ridotto. Questi contributi di base non sono mirati e non rappresentano ad uno strumento di prestazione. I fondi liberati in ragione di circa 860 milioni di franchi all'anno devono essere da una parte ridestinati ai contributi d'adeguamento e d'altra parte servire alle indennità forfetarie per le difficoltà e le prestazioni nelle regioni di montagna (comprese le zone d'estivazione).

► Una quota maggiore dei **contributi per la biodiversità** deve favorire le regioni di montagna. Per questo, la forte degressione – spesso criticata e tuttavia mantenuta – che diminuisce i contributi con più l'altitudine aumenta è da abolire o cambiare. Le superfici nelle regioni di montagna sono in effetti sovente molto più ricche di specie e la prestazione fornita è dunque più impor-

tante. L'aspetto della compensazione del rendimento per giustificare la degressione svolge un ruolo secondario poiché in pianura le superfici ecologiche si situano generalmente non su siti produttivi, bensì su superfici rimanenti o terreni poco fertili: ai limiti delle foreste o lungo i corsi d'acqua che vietano ogni sfruttamento intensivo o nelle riserve naturali. Le spese supplementari per i contributi più elevati nelle regioni di montagna devono essere coperti con una nuova destinazione dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento.

- ▶ Per quanto concerne i **contributi per il paesaggio coltivato**, bisogna aumentare e differenziare maggiormente i contributi per la produzione in condizioni difficili per compensare gli oneri. La declività delle superfici non è il solo elemento determinante. Occorre tener conto anche di altri fattori, quali gli ostacoli naturali o la viabilità. I calcoli UMOS diventano più flessibili e permettono di tener meglio conto della difficoltà di reclutare manodopera. Anche qui, la sicurezza dell'approvvigionamento coprirebbe il finanziamento supplementare.
- ▶ Il volume dei **contributi d'adeguamento** è attualmente troppo esiguo. I 650 milioni devono essere portati a 900 milioni di franchi, importo previsto inizialmente, mettendo a carico la differenza di 250 milioni alla sicurezza dell'approvvigionamento. È il solo mezzo per garantire una trasparenza adeguata dei costi e delle prestazioni.

Apertura del mercato e concorrenza

La politica agricola 2014-2017 si concentra innanzitutto sull'evoluzione del sistema dei pagamenti diretti e trascura alcuni elementi essenziali di una politica agricola di successo. Le discussioni sull'apertura del mercato sono ampiamente ignorate nel rapporto. Si è menzionata la necessità, in vista dell'apertura dei mercati agricoli, di migliorare la competitività dei contadini svizzeri, ma per essere concorrenziali il rapporto non dice abbastanza. Di conseguenza, la politica agricola 2014-2017 deve rinunciare ai «falsi» strumenti, dedicarsi ai cambiamenti strutturali ed aumentare la competitività. Già dall'inizio, il sistema dei pagamenti diretti è stato sviluppato sulle premesse che, quale contropartita, le protezioni doganali sarebbero state ridotte e l'accesso al mercato reso possibile. Ciò deve essere menzionato chiaramente nel rapporto. Le sovvenzioni all'esportazione che sussistono devono essere abolite. Simili misure che penalizzano la concorrenza lanciano segnali fuorvianti e compromettono un'agricoltura forte. Le aziende che producono su terreni favorevoli devono affrontare meglio la concorrenza, allo scopo di essere competitive a lungo termine.

▶ L'attenzione si concentra sui pagamenti diretti, mentre le discussioni su un'apertura del mercato vengono trascurate

▶ Sebbene l'UFAG abbia evidenziato un importante potenziale di risparmio nei pagamenti diretti, il progetto della Confederazione non entra in materia

Nel rapporto «Sviluppo del sistema dei pagamenti diretti», l'UFAG parte dal principio che gli obiettivi costituzionali possono anche essere raggiunti con minori mezzi. L'UFAG svela un potenziale di risparmio di circa 1,3 miliardi senza intaccare le prestazioni di servizio pubblico dell'agricoltura. Nel progetto per la messa in consultazione, questi calcoli non sono sfortunatamente più presi in considerazione. I fondi, tranne una riduzione a partire dal 2011, restano destinati alla garanzia dei redditi. Tutto ciò è contrario ad un'agricoltura svizzera sostenibile.

► Oggi, circa il 6% del budget federale è investito nell'agricoltura. La Svizzera eccelle nel sovvenzionamento dell'agricoltura

► Un sistema opaco con un programma d'incitamento inadeguato non può sfociare in buoni risultati

► Sfortunatamente, il rapporto Politica agricola 2014-2017 migliora solo marginalmente il sistema

► economiesuisse dimostra grande interesse per un settore agricolo forte. Occorre tuttavia dissociare chiaramente i compiti agricoli per la collettività dalle attività imprenditoriali

Conclusione

Le spese della Confederazione per l'agricoltura rappresentano circa il 6% del budget federale. Se vi si aggiungono gli altri trasferimenti, il nostro paese versa nettamente di più ai suoi contadini rispetto altri paesi. La Svizzera forma, con nazioni come la Norvegia, il Giappone o la Corea del Sud, il plotone di testa in materia di sovvenzioni agricole. Giustamente, dicono molti, poiché l'agricoltura svizzera deve assumere importanti compiti a favore della collettività, come la sicurezza dell'approvvigionamento, il mantenimento dei paesaggi nonché delle responsabilità ecologiche. Ma in quale misura la politica agricola permette veramente di garantire l'efficienza e il successo di queste prestazioni ?

Pertanto, gli obiettivi formulati a questo proposito nella Costituzione non sono raggiunti, o lo sono in maniera insoddisfacente. Un sistema opaco crea incitamenti fuorvianti e non può avere successo. Manca così la volontà politica di parlare liberamente dei problemi.

Il rapporto Politica agricola 2014-2017 rappresentava la possibilità di correggere le sfide attuali. economiesuisse saluta gli sforzi della Confederazione tendenti ad una politica agricola più flessibile e ristrutturata. Ma anche se il rapporto tenta di adattare le spese agricole in funzione degli obiettivi costituzionali, i miglioramenti apportati al sistema sono solo marginali. Siccome il livello delle spese globali è, per ragioni politiche, già stato fissato in precedenza, gli strumenti ufficialmente legati alle prestazioni perdono la loro efficacia. Il rapporto ha così mancato l'occasione di concretizzare in maniera appropriata i mandati fissati dalla Costituzione e di quantificare al meglio i costi per assolverli. Questo significa anche che non è stata operata nessuna distinzione tra i compiti svolti dagli agricoltori a favore della società (beni pubblici) e le attività imprenditoriali, che devono essere esposte alle leggi del mercato.

economiesuisse si impegna a favore di un'agricoltura sana, produttiva e sostenibile. Un settore agricolo forte è nell'interesse di tutti. Questo richiede trasparenza e una dissociazione dei compiti dipendenti dal settore pubblico rispetto a quello privato. Su questo punto, la politica agricola 2014-2017 resta insufficiente. L'orientamento basato sulla garanzia dei redditi nuoce alla competitività.

► I contributi alla sicurezza dell'approvvigionamento costituiscono una voce interamente dedicata alla garanzia dei redditi. I contributi di base devono essere aboliti e servire come contributi d'adeguamento o eventualmente come contributo remunerante realmente le prestazioni. Essi sono un ostacolo ad una maggiore efficienza e ad un conseguente orientamento al mercato.

► La distinzione fra regioni di pianura e di montagna resta lacunosa, come pure tra luoghi favorevoli e luoghi a rendimento marginale. In futuro, i fondi agricoli devono indennizzare maggiormente le reali difficoltà e ricompensare le prestazioni per l'ecologia e i paesaggi rurali. Dal momento che questi compiti essenziali erano principalmente attribuiti alle regioni periferiche e di montagna, occorre ridestinare una parte dei contributi alla sicurezza dell'approvvigionamento.

► Il livello globale delle spese per l'agricoltura deve essere diminuito. Soltanto i mandati per la società come quelli assegnati dalla Costituzione devono essere remunerati.

- ▶ La concorrenza è l'elemento decisivo per un'agricoltura svizzera forte e sostenibile. La politica agricola 2014-2017 approfondisce sufficientemente questo punto. La diminuzione delle protezioni doganali e l'apertura dei mercati agricoli deve rimanere un obiettivo prioritario per garantire la competitività a lungo termine dei contadini svizzeri.

Informazioni:

philipp.bauer@economiesuisse.ch
rudolf.minsch@economiesuisse.ch

Impressum:

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch