



Documentazione per la stampa

Data

6 maggio 2009

Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

In futuro, i pagamenti diretti saranno orientati in maniera più coerente verso le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura auspiccate dalla popolazione. In un rapporto varato il 6 maggio 2009 il Consiglio federale esprime proposte per un ulteriore sviluppo dell'attuale sistema dei pagamenti diretti. Le misure senza finalità specifiche saranno sostituite da nuovi strumenti mirati. Ciò consentirà di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema.

Il 10 novembre 2006, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha depositato la mozione "Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, SPD" (06.3635). Il Parlamento l'ha trasmessa al Consiglio federale incaricandolo di presentare, entro il 2009, un rapporto che gli consenta di valutare se il sistema dei pagamenti diretti debba essere adeguato nell'ambito di una prossima tappa di riforma.

Da quando è stata avviata la riforma della politica agricola, all'inizio degli anni novanta, i pagamenti diretti hanno acquisito sempre maggiore importanza. La loro introduzione su tutto il territorio ha consentito di disaccoppiare sempre più il sostegno dalla produzione, di migliorare la fornitura di prestazioni d'interesse generale conformemente all'articolo 104 Cost. e di garantire la sostenibilità sociale della riforma.

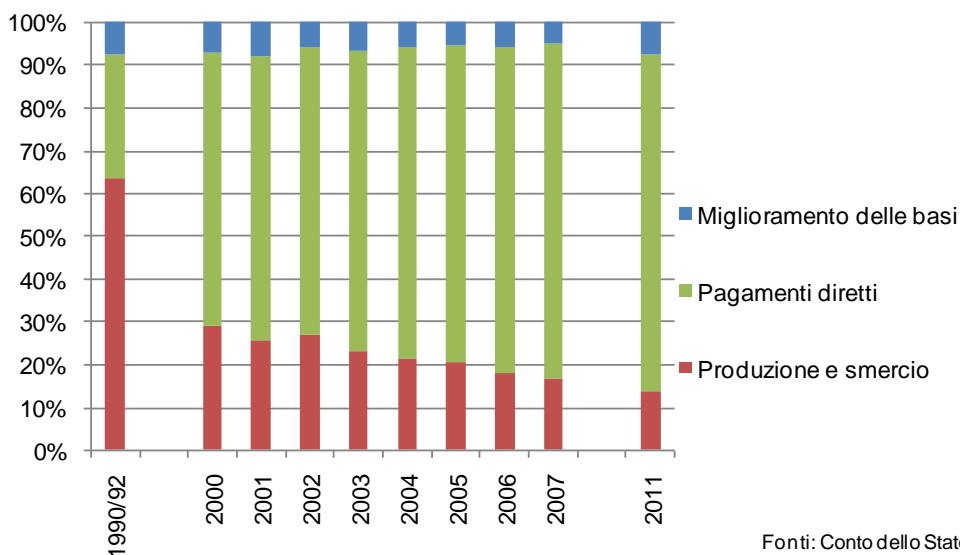


Figura 1: Evoluzione della ripartizione dei fondi tra i tre limiti di spesa

Se negli anni 1990/92 quasi due terzi delle uscite erano destinate al sostegno del mercato, nel 2007 tale quota è scesa al di sotto del 20 per cento. Parallelamente, è cresciuta continuamente l'importanza dei pagamenti diretti. Dall'inizio degli anni novanta le uscite per i pagamenti diretti sono passate da meno di un terzo a oltre il 75 per cento. Con l'applicazione della PA 2011 vi sarà un ulteriore trasferimento di fondi verso i pagamenti diretti.

Nel quadro dei dibattiti sulla Politica agricola 2011 sono emersi dubbi, da diverse parti, sulla validità della strada presa con il trasferimento in corso dei fondi destinati al sostegno del mercato ai pagamenti diretti e sull'adeguatezza dell'attuale sistema dei pagamenti diretti per il raggiungimento degli obiettivi della politica agricola. Il rapporto entra nel merito dei quesiti della mozione, presentando dapprima le condizioni quadro agricole rilevanti e l'evoluzione dei pagamenti diretti all'estero e in seguito i criteri cui deve soddisfare un sistema di pagamenti diretti efficace ed efficiente. Un elemento fondamentale del rapporto è la descrizione delle prestazioni d'interesse generale e la definizione di obiettivi concreti per ognuna di esse, che consentono di analizzare gli attuali pagamenti diretti e di illustrare come dovrebbe svilupparsi il sistema. Il rapporto termina con una valutazione dal punto di vista dell'efficienza, degli impegni e degli sviluppi internazionali (OMC e UE) e degli obiettivi politici generali del Consiglio federale.

Collocazione all'interno della politica agricola e condizioni quadro

L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti non può esulare dall'andamento dei mercati. A questo proposito si delineano due tendenze: mentre i prezzi dei beni agricoli sui mercati internazionali tendono ad aumentare, la protezione doganale in Svizzera continuerà probabilmente a diminuire (ciclo di Doha dell'OMC, accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare, altri accordi di libero scambio). Nel complesso ciò comporterà una diminuzione dei prezzi alla produzione in Svizzera. Il sistema dei pagamenti diretti deve essere impostato in modo che l'agricoltura possa fornire le prestazioni d'interesse generale indipendentemente dall'andamento dei prezzi secondo gli scenari di politica commerciale estera.

La tendenza al rialzo dei prezzi sui mercati internazionali è riconducibile da un lato a una crescente domanda di generi alimentari, causata dal rapido aumento della popolazione mondiale e del potere d'acquisto, e dall'altro alle poche possibilità di aumentare la produzione agricola e alle limitate risorse naturali quali suolo fertile e acqua. Alla luce di questi sviluppi, il rischio di crisi d'approvvigionamento a livello mondiale tende ad aumentare. L'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento continuerà quindi ad essere importante per la Svizzera, in quanto Paese importatore netto di generi alimentari.

Oltre ai pagamenti diretti anche gli altri strumenti della politica agricola devono essere costantemente verificati e adeguati alle esigenze dei tempi. Nell'interesse di un'agricoltura produttiva e di un'industria alimentare competitiva la risposta alla crescente apertura dei mercati è rappresentata da un maggiore intervento nel campo della promozione dello smercio sul piano interno e soprattutto all'estero. Il Consiglio federale ritiene che si debbano sostenere in misura maggiore le iniziative d'esportazione nonché un marketing efficace dei prodotti agricoli elvetici.

Diversi altri ambiti politici presentano punti in comune con la politica agricola e, di conseguenza, con i pagamenti diretti. Questi ultimi, in futuro, dovranno essere ancora meglio armonizzati con tali ambiti politici.

Evoluzione dei pagamenti diretti all'estero

I pagamenti diretti o sistemi di sostegno analoghi sono ormai diventati, nella maggior parte dei Paesi paragonabili al nostro, una colonna portante della politica agricola. L'analisi delle politiche agricole dell'UE, della Norvegia, degli USA e del Canada ha evidenziato una tendenza a provvedimenti maggiormente disaccoppiati dalla produzione. Ciononostante l'orientamento verso le peculiarità nazionali genera sistemi di sostegno della politica agricola e soprattutto pagamenti diretti molto differenti. A prescindere dalle misure di sostegno relativamente specifiche nel settore ambientale, la maggior parte dei Paesi applica misure supplementari non orientate in modo mirato verso la promozione di prestazioni d'interesse generale, bensì finalizzate a garantire il reddito. Dal 2013, in una ulteriore riforma della Politica Agricola Comune, l'UE potrebbe vincolare maggiormente i propri pagamenti diretti alla fornitura di prestazioni concrete d'interesse generale.

Da un confronto a livello internazionale la Svizzera risulta avere un sostegno all'agricoltura elevato e le differenze con l'estero sono giustificabili solo in parte con costi più alti e con gli svantaggi topografici e climatici. A causare maggiori costi concorrono pure strutture più piccole e un carico di lavoro più elevato che caratterizzano un'agricoltura contadina che coltiva il suolo.

Il principio della multifunzionalità dell'agricoltura e la legittimità del versamento di pagamenti diretti sono oggi riconosciuti da importanti organizzazioni internazionali quali l'OCSE, la Banca mondiale e il Consiglio mondiale dell'agricoltura. Benché tale principio non sia ancorato esplicitamente a livello di OMC e FAO, il fatto di tenere in considerazione gli aspetti di natura non commerciale (*non-trade concerns*) va nella medesima direzione. Partendo da tali presupposti, mediante i pagamenti diretti la Svizzera dovrebbe applicare in maniera coerente e credibile il principio della multifunzionalità.

Basi teoriche

Le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura in virtù dell'articolo 104 Cost. sono esternalità positive della produzione agricola che presentano le caratteristiche di beni pubblici. Visto che tali prestazioni non verrebbero fornite nella quantità auspicata dalla società se fossero determinanti solo le condizioni di mercato, è giustificata una loro incentivazione tramite pagamenti diretti.

L'indirizzo di fondo della riforma della politica agricola, attuata gradualmente a partire dagli anni novanta, era il disaccoppiamento del sostegno dalla produzione (*decoupling*) che da solo, tuttavia, non rende efficaci ed efficienti i pagamenti diretti. Questi ultimi devono quindi essere meglio orientati verso gli obiettivi (*targeting*) e calcolati in modo che l'obiettivo prefissato sia raggiunto (*tailoring*). Presupposto importante affinché ciò si verifichi, è la definizione di obiettivi concreti.

Quali criteri d'acquisizione sono adeguati?

Tra le altre richieste della mozione vi era quella di verificare i criteri per l'ottenimento dei pagamenti diretti. Nel rapporto si analizzano gli effetti dei singoli criteri sulle diverse prestazioni d'interesse generale. I **contributi riferiti alle superfici** sono i più idonei per promuovere le prestazioni nei settori "paesaggio rurale" e "basi vitali naturali". Si prestano anche per l'incentivazione di prestazioni nel settore "sicurezza dell'approvvigionamento" a condizione che siano vincolati a precise condizioni in materia di produzione. I **contributi riferiti agli animali** sono idonei soprattutto per la promozione del loro benessere. L'influsso sulla sicurezza dell'approvvigionamento sugli erbai è positivo. Al contempo, soprattutto nella regione di pianura, vi è tuttavia una certa concorrenza con la gestione campicola che riveste un ruolo fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi. I pagamenti riferiti agli animali sono poco idonei anche dal profilo della loro compatibilità con la green box dell'OMC e in alcuni casi sono all'origine di effetti secondari ecologici indesiderati. Il **criterio per l'ottenimento dei contributi "lavoro"** è poco idoneo in quanto non vi è una relazione diretta tra l'input "lavoro" e l'output "prestazioni d'interesse generale". Inoltre, esso è più difficile da eseguire rispetto agli altri criteri. Il lavoro viene comunque tenuto indirettamente in considerazione, visto che un maggiore dispendio, p. es. per la gestione di terreni declivi, la detenzione di animali o la cura di siepi, può venir compensato mediante l'importo dei pagamenti riferiti alle superfici o agli animali.

Descrizione delle prestazioni e definizione degli obiettivi

Le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura di cui all'articolo 104 Cost. rappresentano la base per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Per ogni prestazione viene definito almeno un obiettivo esplicito.

Prestazione	Obiettivo
Garanzia dell'approvvigionamento della popolazione	<ul style="list-style-type: none">Mantenimento dell'attuale capacità produttiva espressa in calorie e di colture strategicamente importantiConservazione di sufficienti terreni coltivabili fertili
Salvaguardia delle basi vitali naturali	<ul style="list-style-type: none">Salvaguardia e promozione della biodiversitàUtilizzo sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria
Cura del paesaggio rurale	<ul style="list-style-type: none">Preservazione dell'apertura del paesaggio ruraleSalvaguardia e incentivazione della diversità del paesaggio
Occupazione decentrata del territorio	<ul style="list-style-type: none">Definizione di obiettivi a livello cantonale
Benessere degli animali	<ul style="list-style-type: none">Raggiungimento di un'ampia adesione ai sistemi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali
Garanzia del reddito	<ul style="list-style-type: none">Garanzia della fornitura a lungo termine delle prestazioniGaranzia di uno sviluppo socialmente sostenibile

Valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti

In alcuni settori gli obiettivi sono definiti per la prima volta sotto questa forma esplicita. Con l'attuale sistema dei pagamenti diretti, gli obiettivi vengono raggiunti solo in parte. Si rilevano lacune nella sicurezza dell'approvvigionamento (terreni coltivabili), nelle basi vitali naturali (biodiversità, qualità di suolo, acqua e aria), nel paesaggio rurale (apertura e diversità) e nel benessere degli animali.

Da diverse analisi è emerso che l'introduzione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti ha comportato notevoli miglioramenti nei settori dell'ecologia e del benessere degli animali senza pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi della sicurezza dell'approvvigionamento e della garanzia del reddito. Esse dimostrano che il sistema attuale è efficace dal profilo della sicurezza dell'approvvigionamento, dell'apertura del paesaggio rurale, del benessere degli animali e della garanzia del reddito. Per quanto riguarda la biodiversità, l'efficacia dell'attuale sistema è ritenuta moderatamente positiva. Determinate prestazioni come la diversità del paesaggio e la biodiversità nella regione d'estivazione non vengono promosse in modo mirato dagli attuali strumenti. Inoltre, essi non bastano per ridurre in misura considerevole le lacune tuttora esistenti a livello di obiettivi nel settore delle risorse naturali.

Per quanto concerne l'efficienza, vi è ancora un potenziale di miglioramento. Gli attuali pagamenti diretti non sono orientati in modo sufficientemente coerente verso gli obiettivi, causando diversi falsi incentivi. I contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (contributi UBGFG) e quelli per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (contributi DACDP), ad esempio, costituiscono, sotto un certo punto di vista, un incentivo ad aumentare l'effettivo detenuto. Intensificando la detenzione, aumentano anche le conseguenze negative sulle basi vitali naturali. I contributi UBGFG e DACDP costituiscono inoltre un fattore di concorrenza alla campicoltura, a sua volta di importanza fondamentale per la sicurezza dell'approvvigionamento. Un ulteriore falso incentivo è rappresentato dal fatto che oggi tutti i pagamenti diretti sono vincolati ai criteri riferiti alle prestazioni "superficie" e "numero di animali", seppure una parte di essi non miri alla fornitura di prestazioni, bensì a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile; la conseguenza di tale sistema è la formazione di rendite e il freno all'evoluzione strutturale.

L'attuale sistema dei pagamenti diretti prevede contributi per incentivare, oltre a singoli provvedimenti, anche l'agricoltura biologica come sistema aziendale globale che va al di là della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER). Benché sia assodato l'effetto sull'ambiente dei contributi per l'agricoltura biologica, si può partire dal presupposto che lo stesso effetto può essere ottenuto in modo più efficiente con singoli provvedimenti orientati verso gli obiettivi. Anche l'esigenza della PER secondo cui una quota minima della superficie agricola utile (SAU) deve essere gestita come superficie di compensazione ecologica, va valutata criticamente per quanto riguarda la sua efficienza poiché non tiene conto delle diverse strutture dei costi e del diverso potenziale delle aziende agricole di provvedere alla biodiversità.

Come viene tenuto conto dell'agricoltura biologica nel concetto?

Nel quadro dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti si tratta di stabilire se l'agricoltura biologica fornisce un contributo superiore alla media al raggiungimento degli obiettivi per quanto riguarda le singole prestazioni e, se ciò fosse il caso, come può venir tenuto conto di questo aspetto nel concetto.

È risaputo che le aziende biologiche forniscono un contributo maggiore al raggiungimento degli obiettivi nel settore della biodiversità rispetto a quelle convenzionali. La rinuncia all'utilizzo di prodotti fitosanitari chimici di sintesi e di concimi minerali esercita un influsso positivo sulla fertilità del suolo e contribuisce a ridurre le esternalità negative. Nel concetto proposto questo aspetto è tenuto in considerazione nel quadro dei contributi per la biodiversità. Per promuovere la biodiversità funzionale, in caso di rinuncia all'impiego di determinati prodotti fitosanitari o concimi minerali sulle superfici di produzione verranno erogati dei pagamenti. Il concetto consente di impostare in maniera modulare le misure di rinuncia. Se un agricoltore si impegna a rinunciare a determinati mezzi di produzione per un periodo prolungato o nell'ambito di un approccio globale (p.es. nella produzione integrata o nell'agricoltura biologica), può essere versato un pagamento più consistente.

I costi di transazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti sono comparativamente bassi, il che ne costituisce la principale forza. A ciò concorre essenzialmente un'esecuzione ottimale dei pagamenti diretti da parte della Confederazione e dei Cantoni nonché l'elevata quota di pagamenti diretti generali. Tuttavia i costi di transazione devono essere valutati includendo anche eventuali costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Alcuni degli attuali strumenti dei pagamenti diretti sono da ritenere poco idonei per quanto concerne la loro compatibilità con la green box dell'OMC. È questo il caso in primo luogo dei contributi riferiti agli animali (contributi UBGFG e DACDP) e, in misura minore, del contributo supplementare per la superficie coltiva aperta e dei contributi per il benessere degli animali.

L'analisi mostra che è necessario sviluppare l'attuale sistema dei pagamenti diretti.

Concetto del nuovo sistema dei pagamenti diretti

L'elemento fondamentale dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è il miglioramento dell'orientamento verso gli obiettivi dei singoli strumenti. In particolare occorre giungere a una chiara distinzione tra gli strumenti di promozione delle prestazioni d'interesse generale e quelli finalizzati a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Dall'analisi effettuata precedentemente emerge il seguente concetto.

Mediante i contributi per il paesaggio rurale s'intende preservare l'apertura del paesaggio rurale. Ciò è possibile attraverso una gestione globale delle superfici agricole e alpestri che funge da base per la fornitura delle altre prestazioni d'interesse generale. L'importo dei contributi deve essere calcolato in modo che sia possibile una gestione estensiva. I contributi vengono differenziati in base alle differenze naturali secondo le zone e la declività.

Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende mantenere la capacità produttiva onde far fronte a crisi d'approvvigionamento. La capacità produttiva (capitale, know how) può essere salvaguardata utilizzando in modo ottimale le risorse e garantendo anche in futuro l'attuale produzione di calorie. Questo obiettivo non potrebbe essere raggiunto unicamente con i contributi per il paesaggio rurale. Con i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento viene incentivata una produzione agricola che va al di là di una gestione meramente estensiva. A tal fine vanno fissate esigenze minime sia per l'utilizzazione a fini campicoli sia per la gestione degli erbai. Tali contributi compensano inoltre difficoltà in relazione alla produzione e svantaggi comparativi dal profilo dei costi nella produzione campicola, contribuendo al mantenimento di colture strategicamente importanti.

Un'agricoltura produttiva al servizio della società

Alla base delle linee guida della politica agricola svizzera vi è un'agricoltura multifunzionale. Conformemente all'articolo 104 della Costituzione federale, l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, fornisce prestazioni d'interesse generale. La superficie disponibile per la produzione agricola pari a 0,14 ettari per abitante è molto piccola, ragion per cui, per principio, deve essere utilizzato nel miglior modo possibile il potenziale naturale per la produzione di generi alimentari di alta qualità. Ciò è opportuno anche in considerazione della penuria, a livello mondiale, di generi alimentari e della limitatezza delle risorse naturali. Il livello di produzione deve essere sostenibile, ossia non devono essere superati i limiti sopportabili dagli ecosistemi. Mediante i pagamenti diretti vengono creati incentivi mirati per l'agricoltura onde garantire la fornitura di prestazioni d'interesse generale nella misura richiesta dalla società. La produzione di beni commerciabili e la fornitura di prestazioni d'interesse generale quali caratteristiche della multifunzionalità sono pertanto equivalenti e fortemente interdipendenti.

Mediante i contributi per la biodiversità s'intende salvaguardare e incentivare la biodiversità. Vi saranno maggiori incentivi affinché le superfici qualitativamente pregiate vengano gestite come superfici per la promozione della biodiversità (attuali superfici di compensazione ecologica), in modo che i rispettivi obiettivi possano essere raggiunti mediante questi contributi su base facoltativa e la condizione della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, secondo cui una quota minima deve essere rappresentata da superfici per la promozione della biodiversità, possa venir progressivamente soppressa. Vengono inoltre sostenuti provvedimenti unici di valorizzazione e programmi di promozione delle specie incentrati su precise specie bersaglio. Per salvaguardare la biodiversità funzionale sulle superfici di produzione s'intende incoraggiare la rinuncia all'impiego di determinati prodotti fitosanitari o concimi minerali. I contributi per la biodiversità verranno concessi per la superficie agricola utile e per la regione d'estivazione. In futuro l'applicazione in relazione agli inventari nazionali presenti su queste superfici avrà luogo nel quadro dell'esecuzione dei contributi per la biodiversità.

Promozione della biodiversità: aumento degli incentivi e allentamento delle prescrizioni

Attualmente, per adempiere la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate le aziende agricole devono disporre di almeno il 7 per cento di superfici di compensazione ecologica (nuova denominazione: superfici per la promozione della biodiversità), quelle con colture speciali di almeno il 3,5 per cento.

In futuro, il fattore determinante per la biodiversità sarà la qualità. Gli obiettivi in tale ambito sono stati tratti dagli Obiettivi ambientali nell'agricoltura (OAA) e fungono quindi da indicatori per appurarne il grado di raggiungimento. Per applicare queste disposizioni qualitative è necessario quantificare le superfici a livello regionale, affinché le specie e gli spazi vitali autoctoni riscontrabili prevalentemente sulle superfici agricole o che dipendono dalla gestione agricola possano essere salvaguardati e promossi nella loro area naturale di diffusione. Per raggiungere questo obiettivo sono previsti maggiori incentivi finanziari e un adeguato monitoraggio. Ciò consentirà di eliminare progressivamente la condizione secondo cui le singole aziende devono disporre di un quota minima di superfici per la promozione della biodiversità. L'aumento degli incentivi e l'allentamento delle prescrizioni migliorano il margine di manovra imprenditoriale delle aziende e hanno effetti positivi sulla motivazione degli agricoltori a "fornire" biodiversità, visto che essa non sarà più vista come una disposizione da adempiere, bensì come un'opportunità imprenditoriale.

Mediante i contributi per la qualità del paesaggio s'intende salvaguardare, incentivare e sviluppare ulteriormente la diversità del paesaggio con le sue peculiarità specifiche regionali (p.es. pascoli boscati). Gli obiettivi paesaggistici vengono definiti a livello regionale da enti nel quadro di un processo partecipativo e intersettoriale. I gestori stipulano con l'ente accordi di gestione che vengono esaminati e riconosciuti dalla Confederazione. Quest'ultima versa un contributo unico all'ente, il quale, nel quadro del progetto, procede alla ripartizione in funzione delle prestazioni.

Mediante i contributi per il benessere degli animali s'intende raggiungere un'adesione più ampia possibile a programmi volti a promuovere forme di produzione particolarmente rispettose degli animali. I programmi "sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA)" e "uscita regolare all'aperto (URA)" si sono dimostrati efficaci e verranno pertanto mantenuti. L'importo dei contributi è stabilito in funzione dei maggiori costi unici e permanenti correlati ai sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali, tenendo conto dei maggiori ricavi realizzabili sul mercato.

Questi cinque strumenti permanenti sono finalizzati a promuovere e a garantire a lungo termine la fornitura delle prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura.

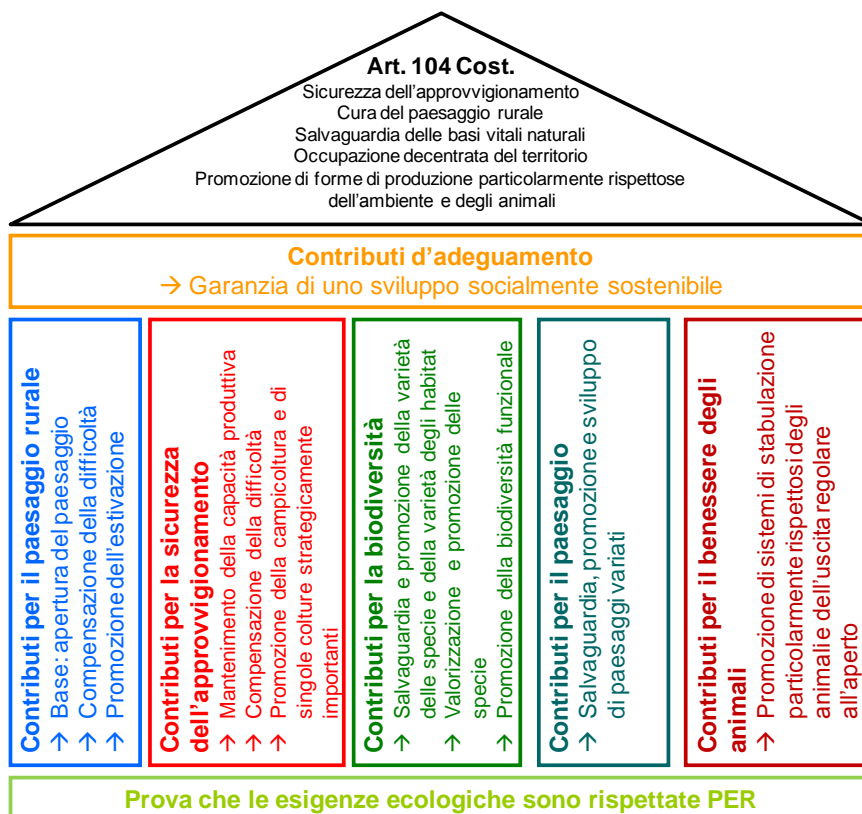


Figura 2: Sistema di pagamenti diretti con cinque strumenti permanenti

Il sistema dei pagamenti diretti proposto prevede sostanzialmente di migliorare l'orientamento degli strumenti verso le prestazioni sancite nell'articolo 104 della Costituzione federale. I cinque strumenti permanenti dei pagamenti diretti sono designati secondo il loro obiettivo principale. La prova che le esigenze ecologiche sono rispettate rimane la base e il presupposto per l'ottenimento di pagamenti diretti. La promozione dell'occupazione decentrata del territorio avviene indirettamente attraverso il versamento degli altri contributi proposti. I contributi d'adeguamento e quelli per l'efficienza delle risorse vengono erogati per un periodo di tempo limitato.

Mediante i contributi d'adeguamento s'intende garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Essi sono stabiliti in funzione della differenza tra i pagamenti diretti concessi a un'azienda prima e dopo la riforma. I contributi sono interamente disaccoppiati dalla produzione e vincolati alla persona. Sono temporanei e verranno smantellati a un ritmo socialmente sostenibile. La netta separazione tra gli strumenti volti a incentivare le prestazioni e quelli tesi a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile consente di ridurre considerevolmente i falsi incentivi, che frenano l'adeguamento strutturale, forniti dagli attuali pagamenti diretti.

Affinché le risorse naturali possano essere utilizzate in modo sostenibile la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate continuerà ad essere un presupposto per il versamento di pagamenti diretti. Verranno mantenuti anche i progetti regionali facoltativi volti a ridurre le esternalità negative e ad aumentare l'efficienza delle risorse giusta l'articolo 62a della legge sulla protezione delle acque e gli articoli 77a e 77b della legge sull'agricoltura. Quale elemento fondamentale per contenere o colmare le lacune esistenti a livello di obiettivi nel settore ambientale vengono introdotti i contributi temporanei per l'efficienza delle risorse volti a promuovere l'introduzione su vasta scala di tecniche notoriamente rispettose delle risorse. Gli effetti positivi sull'ambiente devono essere mantenuti anche oltre la fase temporanea di erogazione dei contributi, ad esempio inserendo l'applicazione di una determinata tecnica come buona pratica agricola nella PER.

La salvaguardia dei terreni coltivabili fertili dal profilo quantitativo e qualitativo riveste un'importanza fondamentale. Le superfici utilizzate a scopo agricolo che si trovano in zona edificabile vanno escluse dai pagamenti diretti. È inoltre al vaglio la possibilità per la Confederazione di coinvolgere nel finanziamento dei pagamenti diretti Cantoni o Comuni che sigillano o inseriscono nelle zone edificabili troppi terreni coltivabili (segnatamente superfici per l'avvicendamento delle colture). La protezione quantitativa del suolo deve essere inoltre inserita in modo vincolante nel concetto dei contributi per la qualità del paesaggio.

La promozione dell'occupazione decentrata del territorio avviene indirettamente attraverso il versamento dei contributi proposti. Un ruolo importante a tal fine è svolto dai contributi per il paesaggio rurale e da quelli per la sicurezza dell'approvvigionamento, visto che entrambi contengono una componente per la compensazione delle difficoltà naturali. Anziché mediante i pagamenti diretti, il sostegno specifico deve avvenire attraverso i provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali poiché sono più idonei per incentivare le iniziative locali volte ad aumentare il valore aggiunto. Se i Cantoni definiscono obiettivi per regioni a rischio d'insediamento, la Confederazione può corrispondere un contributo maggiore a favore di provvedimenti collettivi.

I criteri di entrata in materia e di delimitazione di natura sociale e strutturale devono essere orientati maggiormente verso gli obiettivi nonché semplificati. Nell'applicazione dei criteri occorre distinguere chiaramente tra i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni, finalizzati a promuovere le prestazioni d'interesse generale, e i contributi d'adeguamento mediante i quali viene garantito uno sviluppo socialmente sostenibile.

Valutazione e ulteriore procedura

L'introduzione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti ha consentito di separare la politica dei prezzi da quella dei redditi e ha prodotto considerevoli miglioramenti nel settore ambientale. Sulla scorta di diversi fattori come le mutate condizioni quadro, la necessità di un maggiore orientamento verso gli obiettivi, le informazioni scaturite dalla valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti, il Consiglio federale ritiene che esso debba venire ulteriormente sviluppato nel quadro di una prossima tappa di riforma della politica agricola. Nel rapporto propone un sistema di pagamenti diretti logico e coerente che permette di incentivare in modo efficiente ed efficace la fornitura di prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura. Il sistema proposto si concilia con gli impegni assunti sul piano internazionale, segue l'indirizzo strategico dei lavori in vista dello sviluppo della Politica Agricola Comune dell'UE ed è coerente con gli obiettivi e le linee guida della politica federale.

L'ammontare del sostegno globale dell'agricoltura (protezione doganale, pagamenti diretti, ecc.) e la ripartizione tra i singoli strumenti dei pagamenti diretti dipendono notevolmente dallo sviluppo delle condizioni quadro, in particolare dall'andamento dei prezzi a seconda degli scenari della politica commerciale estera. Alla luce della situazione attuale si può partire dal presupposto che l'obiettivo fissato dal Consiglio federale nell'ambito della verifica dei compiti per la crescita delle uscite nel settore agricolo pari allo 0,1 per cento all'anno possa essere raggiunto nel periodo 2008-2015. La maggiore efficienza risultante dall'ulteriore sviluppo dei pagamenti diretti consentirà di raggiungere meglio gli obiettivi di politica agricola nonostante la diminuzione del sostegno globale.

Sulla scorta del parere delle competenti commissioni parlamentari, il Consiglio federale intende concretizzare quanto espresso nel rapporto nell'ambito di una prossima tappa di riforma della politica agricola. Al momento è impossibile stabilire come verranno ripartiti i fondi tra i singoli strumenti dei pagamenti diretti poiché sussistono grandi incertezze in merito agli sviluppi futuri sul fronte dei prezzi. Nel quadro della prossima tappa di riforma il Consiglio federale illustrerà, nella documentazione che verrà inviata in consultazione o in un messaggio, come verranno impostati concretamente gli strumenti, a quanto ammonteranno i pagamenti diretti e come saranno ripartiti i fondi unitamente ai risultati dei negoziati di politica commerciale estera e/o a un decreto federale sul limite di spesa per gli anni 2014-2017.

Informazioni:

Jürg Jordi, Ufficio federale dell'agricoltura, Responsabile Settore Comunicazione, tel. 031 322 81 28