



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

6 maggio 2009

Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

Rapporto del Consiglio federale

in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635)

Distribuzione: UFCL, Distribuzione pubblicazioni federali, CH-3003 Berna
www.pubblicazionifederali.admin.ch

Numero d'ordine: italiano: 730.750.i
tedesco: 730.750.d
francese: 730.750.f

Compendio

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" (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.

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 presente 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. Tuttavia, in futuro le crescenti fluttuazioni di prezzo sui mercati internazionali avranno ripercussioni maggiori sul mercato elvetico. Il sistema dei pagamenti diretti deve quindi essere impostato in modo che l'agricoltura possa fornire le prestazioni d'interesse generale indipendentemente dall'andamento dei prezzi.

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 il nostro Paese, in quanto 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.

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 importanti • Conservazione di sufficienti terreni coltivabili fertili
Salvaguardia delle basi vitali naturali	<ul style="list-style-type: none"> • Salvaguardia e promozione della biodiversità • Utilizzo sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria
Cura del paesaggio rurale	<ul style="list-style-type: none"> • Preservazione dell'apertura del paesaggio rurale • Salvaguardia 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 prestazioni • Garanzia 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 in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e di 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 associato 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.

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 il paesaggio rurale privo di bosco. 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.

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 PER, 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.

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.

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 PER 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 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 presente 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.

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. Il Consiglio federale prevede di licenziare un messaggio nel quadro della prossima tappa di riforma, nel quale illustrerà come verranno impostati concretamente gli strumenti, a quanto ammonteranno i pagamenti diretti e come verranno 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.

Indice

<i>Compendio</i>	3
Indice.....	9
1 Introduzione.....	12
1.1 I pagamenti diretti e la riforma della politica agricola.....	12
1.2 Mozione del Parlamento che chiede un rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti.....	13
1.3 Procedura d'elaborazione del rapporto.....	14
1.4 Collocazione del rapporto nel contesto globale della politica agricola.....	16
2 Descrizione del sistema dei pagamenti diretti vigente.....	20
2.1 Pagamenti diretti generali.....	21
2.2 Pagamenti diretti ecologici.....	21
2.3 Esecuzione.....	23
2.4 Crescente importanza dei pagamenti diretti.....	24
3 Condizioni quadro.....	25
3.1 Evoluzione dei mercati agricoli internazionali e della situazione alimentare.....	25
3.2 Effetti di accordi internazionali.....	29
3.3 Prescrizioni dell'OMC in materia d'impostazione dei pagamenti diretti.....	32
3.4 Evoluzione degli ambiti politici nazionali con influsso sui pagamenti diretti.....	34
3.5 Conclusioni.....	41
4 Evoluzione dei pagamenti diretti all'estero.....	42
4.1 UE.....	42
4.2 Norvegia.....	49
4.3 USA.....	52
4.4 Canada.....	55
4.5 Confronto tra i fondi impiegati.....	56
4.6 Valenza della multifunzionalità nel quadro della politica agricola internazionale.....	59
4.7 Conclusioni.....	64

5	Basi teoriche per una promozione efficace delle prestazioni d'interesse generale	65
5.1	Beni pubblici e esternalità fungono da base per l'intervento dello Stato	65
5.2	I pagamenti diretti quale strumento fondamentale per la promozione di prestazioni d'interesse generale	71
5.3	Requisiti cui deve adempiere un sistema di pagamenti diretti efficace ed efficiente	74
5.4	Conclusioni.....	85
6	Descrizione delle prestazioni d'interesse generale e definizione degli obiettivi	87
6.1	Sicurezza dell'approvvigionamento	88
6.2	Salvaguardia delle basi vitali naturali.....	92
6.3	Cura del paesaggio rurale.....	100
6.4	Occupazione decentrata del territorio	105
6.5	Benessere degli animali	107
6.6	Garanzia del reddito.....	109
6.7	Altre prestazioni	113
6.8	Conclusioni.....	118
7	Valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti	119
7.1	Raggiungimento degli obiettivi	119
7.2	Risultati delle valutazioni.....	127
7.3	Efficienza.....	131
7.4	Compatibilità con l'OMC.....	136
7.5	Conclusioni.....	137
8	Concetto per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti.....	140
8.1	Principi fondamentali.....	140
8.2	Panoramica degli obiettivi e dei corrispettivi strumenti	140
8.3	Contributi permanenti per la promozione delle prestazioni d'interesse generale	142
8.3.1	Contributi per il paesaggio rurale	142
8.3.2	Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento.....	143
8.3.3	Contributi per la biodiversità.....	144
8.3.4	Contributi per la qualità del paesaggio.....	147
8.3.5	Contributi per il benessere degli animali	150

8.4	Altri strumenti per il raggiungimento degli altri obiettivi di prestazione	151
8.4.1	Utilizzazione sostenibile delle risorse: promozione di tecniche rispettose delle risorse e di innovazioni aziendali	151
8.4.2	Protezione quantitativa del suolo: legame tra la pianificazione del territorio e i pagamenti diretti.....	152
8.4.3	Occupazione decentrata del territorio: promozione mirata attraverso le misure dei miglioramenti strutturali	153
8.5	Garanzia del reddito.....	154
8.5.1	Pagamenti diretti riferiti alle prestazioni volti a garantire la fornitura a lungo termine delle prestazioni.....	154
8.5.2	Contributi d'adeguamento volti a garantire una transizione socialmente sostenibile	154
8.6	Criteri di entrata in materia e di delimitazione.....	155
8.6.1	Basi per la definizione di criteri di entrata in materia e di delimitazione	155
8.6.2	Criteri di entrata in materia per pagamenti diretti riferiti alle prestazioni.....	156
8.6.3	Criteri di entrata in materia e di delimitazione per i contributi d'adeguamento	158
8.7	Impiego e ripartizione dei fondi	159
8.7.1	Contesto	159
8.7.2	Importo dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni.....	160
8.7.3	Rapporto tra i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e i contributi d'adeguamento	162
8.7.4	Ripartizione dei fondi nel nuovo concetto dei pagamenti diretti.....	164
8.7.5	Riepilogo	166
9	Valutazione dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti e ulteriore procedura	168
9.1	Valutazione dal profilo dell'efficienza	168
9.2	Valutazione dal profilo degli impegni e degli sviluppi sul piano internazionale.....	170
9.3	Valutazione dal profilo degli obiettivi di politica interna.....	172
9.4	Conclusioni e ulteriore procedura	174
	Elenco delle abbreviazioni	175
	Elenco delle figure	179
	Elenco delle tabelle.....	180
	Bibliografia	181

1 Introduzione

Il rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti si inserisce in un processo di riforma della politica agricola avviato all'inizio degli anni novanta e portato avanti coerentemente in quattro fasi (cfr. pt. 1.1). Durante i dibattiti sulla PA 2011 sono stati espressi dubbi sull'adeguatezza dell'attuale sistema dei pagamenti diretti per il raggiungimento degli obiettivi della politica agricola in seguito al mutamento delle condizioni quadro. Il Consiglio federale intende approfondire questo aspetto mediante il presente rapporto all'attenzione del Parlamento (cfr. pt. 1.2). Prendendo spunto dall'articolo sull'agricoltura della Costituzione federale e coinvolgendo esperti esterni, in tre fasi sono state gettate le basi del rapporto (cfr. pt. 1.3). Al termine del capitolo verrà illustrato come si inserisce l'applicazione delle proposte formulate nel presente documento nel contesto generale dei progetti di politica agricola in corso (cfr. pt. 1.4).

1.1 I pagamenti diretti e la riforma della politica agricola

Verso la fine degli anni ottanta la vecchia politica agricola cominciò a diventare improponibile. Attraverso prezzi garantiti che coprivano i costi mirava in primo luogo a garantire un reddito paritetico agli agricoltori. I prezzi fissati dallo Stato furono all'origine di un aumento della produzione e quindi di eccedenze che, in alcuni settori, resero necessaria l'introduzione di limitazioni statali dei quantitativi (latte, barbabietole da zucchero, semi oleosi). Gli elevati incentivi alla produzione determinarono anche deficit ecologici che la società non era più disposta ad accettare. Con il Settimo rapporto sull'agricoltura¹ il Consiglio federale avviò una profonda riforma della politica agricola svizzera. Parallelamente licenziò il messaggio² sui pagamenti diretti compensativi, gettando le basi per la **prima tappa di riforma**. Il 9 ottobre 1992, con gli articoli 31a e 31b della vecchia legge sull'agricoltura (vLAGr)³ il Parlamento creò la base legale per pagamenti diretti non vincolati alla produzione. A partire da quel momento fu possibile raggiungere gli obiettivi della politica agricola non più soltanto attraverso i prezzi amministrati bensì, in misura sempre maggiore, mediante pagamenti diretti indipendenti dai prodotti (disaccoppiamento tra la politica dei prezzi e quella dei redditi). Con le sue decisioni successive, il Consiglio federale applicò progressivamente questa decisione di principio, riducendo i prezzi amministrati e aumentando, quale contropartita, i pagamenti diretti disaccoppiati dalla produzione.

Il 9 giugno 1996, il Popolo svizzero, con il 78 per cento di voti a favore, e tutti i Cantoni accettarono la base costituzionale della politica agricola (art. 104 Cost.) tuttora vigente. Successivamente, con il messaggio sulla Politica agricola 2002 (PA 2002)⁴ il Consiglio federale sottopose al Parlamento un concetto globale sotto forma di una nuova legge sull'agricoltura (LAGr)⁵. Il 29 aprile 1999 il Parlamento varò la nuova base legale che entrò in vigore nel 1999⁶. Gli elementi fondamentali della **seconda tappa della riforma** furono la soppressione delle garanzie di prezzo e di smercio e l'ulteriore riduzione di un terzo sull'arco di cinque anni dei mezzi finanziari per il sostegno del mercato. Venne inoltre applicata la nuova disposizione costituzionale che vincola l'erogazione di pagamenti diretti alla fornitura della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER).

Nell'ambito della Politica agricola 2007 (PA 2007), il 20 giugno 2003 il Parlamento decise di procedere a una revisione parziale della legge sull'agricoltura⁷. La principale decisione di questa **terza tappa di riforma** fu quella di abolire, nel 2009, il contingentamento lattiero. Altre innovazioni importanti furono l'introduzione della vendita all'asta dei contingenti doganali della carne e l'ampliamento degli strumenti nei settori dei miglioramenti strutturali e delle misure sociali collaterali.

La **quarta tappa di riforma**, denominata Politica agricola 2011 (PA 2011), è stata varata dal Parlamento il 10 ottobre 2007. Essa prevede la riduzione dei fondi destinati a sostenere i prezzi e la com-

¹ FF 1992 II 93

² FF 1992 II 1

³ FF 1992 VI 111

⁴ Messaggio del 26 giugno 1996 concernente la riforma della politica agricola, FF 1996 IV 1.

⁵ RS 910.1

⁶ RU 1998 3033

⁷ RU 2003 4217

pleta soppressione delle sovvenzioni all'esportazione sui prodotti agricoli non lavorati entro fine 2009. I fondi così liberatisi verranno trasferiti ai pagamenti diretti indipendenti dalla produzione. Per metà 2009 è pure prevista un'ulteriore riduzione dei dazi su cereali e alimenti per animali.

1.2 Mozione del Parlamento che chiede un rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema dei 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. La Commissione d'esame preliminare del Consiglio degli Stati (CET-S 06.038) ha depositato una mozione che invita il Consiglio federale a presentare un rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti il quale, in vista di una prossima tappa di riforma della politica agricola, consenta di valutare se il sistema dei pagamenti diretti debba essere adeguato. Il testo della mozione⁸ è riportato di seguito.

Mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635):

Il Consiglio federale è incaricato di presentare, entro il 2009, un rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti.

In particolare dovranno essere presi in considerazione i seguenti aspetti:

- evoluzione di altri sistemi di pagamenti diretti (UE) e delle condizioni quadro internazionali (OMC, accordo agricolo con l'UE);
- idoneità dell'indennizzo di prestazioni non commerciali richieste dall'agricoltura;
- utilizzo, per quanto possibile mirato, dei fondi in vista dell'effetto perseguito (p.es. produttività, ecologia, benessere degli animali, occupazione decentrata del territorio, garanzia dei redditi);
- possibilità d'incentivare le aziende affinché ottengano risultati superiori agli standard (p.es. biodiversità);
- criteri di acquisizione (azienda, superficie, unità di bestiame, lavoro);
- esecuzione dai costi contenuti e credibile.

Mediante l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti s'intende offrire all'agricoltura un quadro stabile che le consenta di continuare ad adempiere il mandato costituzionale assegnatole.

Il rapporto dovrebbe permettere di valutare se nell'ambito della PA 2015 debba essere adeguato il sistema dei pagamenti diretti.

Nella sua risposta del 5 marzo 2007 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione, indicando, tra l'altro, quanto segue.

“Nell'ambito del sostegno agricolo, l'importanza dei pagamenti diretti è destinata ad aumentare. Pertanto essi rappresenteranno un punto cardine dei lavori in vista dell'ulteriore sviluppo della politica agricola dopo il 2011. Anche le condizioni quadro future dovranno consentire all'agricoltura di fornire prestazioni nell'interesse della collettività. Il Consiglio federale ritiene che la valutazione e l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti debbano avvenire sulla scorta della base costituzionale vigente (art. 104). È disposto a presentare i risultati dei lavori sotto forma di un rapporto entro la fine del 2009.”

Il 14 marzo 2007 il Parlamento ha accolto la mozione.

⁸ 06.3635 Mozione CET-S, Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

1.3 Procedura d'elaborazione del rapporto

1.3.1 Riferimento al vigente articolo 104 Cost. quale base per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

Nella mozione si chiede d'impostare il sistema dei pagamenti diretti in modo da consentire all'agricoltura di continuare ad adempiere il mandato costituzionale assegnatole. Pertanto, implicitamente essa parte dal presupposto che l'articolo 104 Cost. rimanga immutato. Ciò è stato confermato anche dal Consiglio federale nella sua risposta (cfr. pt. 1.2). L'articolo sull'agricoltura introdotto nella Costituzione nel 1996 gode tuttora di un ampio sostegno nella popolazione (Brandenberg et al. 2007, cfr. pt. 6).

Le prescrizioni dell'articolo 104 forniscono spunti rilevanti per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti per quanto concerne obiettivi, competenze e impostazione degli strumenti specifici, che saranno commentati di seguito.

L'articolo 104 definisce sei **obiettivi fondamentali** della politica agricola:

1. garanzia dell'approvvigionamento della popolazione (cpv. 1 lett. a);
2. salvaguardia delle basi vitali naturali (cpv. 1 lett. b e cpv. 3 lett. b);
3. cura del paesaggio rurale (cpv. 1 lett. b);
4. occupazione decentrata del territorio (cpv. 1 lett. c);
5. promozione del benessere degli animali (cpv. 3 lett. b);
6. garanzia del reddito (cpv. 3 lett. a);

Questi obiettivi fondamentali vengono commentati e concretizzati al punto 6. Il rapporto chiarisce inoltre se i singoli obiettivi debbano essere raggiunti mediante pagamenti diretti, altri strumenti della politica agricola o strumenti di altri ambiti politici (cfr. pt. 8).

Per quanto concerne le **competenze** l'articolo 104 stabilisce che la politica agricola è compito della Confederazione. Ciò vale sia per la definizione degli strumenti dei pagamenti diretti che per il finanziamento. Viste le diverse condizioni naturali e territoriali, in alcuni casi è opportuno e possibile procedere a una differenziazione regionale degli strumenti. Nell'interazione tra politica agricola e altre politiche settoriali è opportuno anche un cofinanziamento regionale di singoli strumenti (cfr. pt. 5.3.4).

Infine, l'articolo 104 contiene indicazioni in merito all'**impostazione degli strumenti dei pagamenti diretti**:

- la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) è il presupposto per il versamento di pagamenti diretti (cpv. 3 lett. a);
- le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali vanno promosse mediante incentivi economicamente redditizi (cpv. 3 lett. b);
- la promozione dell'agricoltura è incentrata sulle aziende contadine che coltivano il suolo (cpv. 2).

1.3.2 Fasi e struttura del rapporto

In una prima fase sono state descritte le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura giusta l'articolo 104 Cost., definendo obiettivi concreti per ciascuna di esse e fissando degli indicatori. Successivamente, per ogni obiettivo sono stati definiti i singoli strumenti più idonei, che nella terza fase sono stati integrati in un concetto globale, tenendo in considerazione le interazioni tra gli obiettivi, ma anche le possibilità di eseguire le misure contenendo i costi nonché la compatibilità degli strumenti con i principi sanciti dalla Costituzione federale e con gli impegni assunti a livello internazionale (p.es. nel quadro degli accordi OMC).

Parallelamente sono stati trattati altri aspetti sollevati dalla mozione come lo sviluppo delle condizioni quadro e possibili criteri per l'ottenimento dei pagamenti diretti. Ne è scaturita la struttura riportata di seguito.

- Al punto 2 viene descritto l'attuale sistema dei pagamenti diretti.
- Al punto 3 vengono illustrate le condizioni quadro importanti al fine dell'ulteriore sviluppo della politica agricola e in particolare dei pagamenti diretti.
- Al punto 4 vengono presentati i sistemi dei pagamenti diretti di altri Paesi e analizzato il loro sviluppo. Viene inoltre esaminata la valenza della multifunzionalità nel contesto internazionale.
- Al punto 5 vengono trattati i fondamenti teorici alla base delle prestazioni d'interesse generale e della funzione dei pagamenti diretti, nonché espresse considerazioni sui criteri cui deve adempiere un sistema dei pagamenti diretti efficace ed efficiente.
- Al punto 6 vengono presentate le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura, fissando obiettivi concreti. Si entra inoltre nel merito di eventuali ulteriori prestazioni che l'agricoltura potrebbe fornire.
- Al punto 7 viene valutato l'attuale sistema dei pagamenti diretti, mostrando in quale misura consente di raggiungere gli obiettivi e se è possibile migliorarne l'efficienza.
- Al punto 8 viene presentato il concetto del nuovo sistema dei pagamenti diretti. Alcuni strumenti presenti nel sistema attuale sono stati eliminati, altri sono stati impostati in modo più mirato rispetto agli obiettivi. Vengono proposti anche nuovi strumenti. Mediante definizioni adeguate per i singoli tipi di contributi viene illustrato in modo chiaro quale obiettivo primario si persegue con la rispettiva misura.
- Al punto 9 viene valutato il concetto proposto.

1.3.3 Coinvolgimento di esperti esterni

Nell'elaborazione del rapporto sono stati coinvolti esperti degli ambienti scientifici e delle organizzazioni specializzate interessate nonché la Commissione consultiva per l'agricoltura.

Comitato consultivo scientifico

Per la definizione degli obiettivi, la valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti e l'elaborazione di quello nuovo sono state tenute in considerazione analisi e basi scientifiche. Per la stesura del presente rapporto ci si è inoltre avvalsi del sostegno di un comitato consultivo scientifico, il quale ha svolto il ruolo di istanza critica che osserva i lavori dall'esterno ed esprime raccomandazioni all'organo direttivo del progetto. Il Comitato era composto da:

- Stefan Mann, responsabile del Gruppo di ricerca Socioeconomia, Agroscope Reckenholz-Tänikon ART (presidente);
- Stefanie Engel, professore di politica ambientale ed economia ambientale, PF Zurigo;
- Claude Jeanrenaud, professore ordinario di economia nazionale e direttore dell'Istituto di ricerche economiche, Università di Neuchâtel
- Paul Messerli, professore e responsabile del Gruppo Geografia economica e ricerca regionale presso l'Istituto di geografia, Università di Berna;
- Matthias Stolze, responsabile del Gruppo socioeconomia, Istituto di ricerca per l'agricoltura biologica, IRAB Frick
- Michael Winzeler, responsabile dell'ambito di ricerca Biodiversità e gestione ambientale, Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

Gruppo d'accompagnamento

Visto il notevole interesse pubblico nei confronti dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, i diversi ambienti interessati sono stati coinvolti con largo anticipo nel processo creando un gruppo d'accompagnamento specializzato. Maggiori possibilità di coinvolgimento vi saranno nel quadro della consultazione in merito a un eventuale messaggio o dell'indagine conoscitiva al momento della realizzazione a livello d'ordinanza. Nel corso di tre riunioni i membri del gruppo d'accompagnamento hanno espresso opinioni e suggerimenti tecnici in merito a diversi aspetti e formulato proposte.

In esso sono rappresentate le seguenti organizzazioni:

- Agridea, Hans Schüpbach
- Associazione svizzera dei fabbricanti di alimenti per animali (VSF), Rudolf Marti
- Associazione svizzera per la protezione degli uccelli (ASPU), Michael Schaad
- Avenir Suisse, Priska Baur
- Bio Suisse, Regina Fuhrer
- Conferenza degli incaricati per la protezione della natura e del paesaggio (CINP), Urs Meyer-Dotta
- Conferenza degli uffici cantonali dell'agricoltura della Svizzera (KOLAS), Roger Bisig
- Conferenza dei direttori cantonali d'agricoltura (CDA), Isidor Baumann, Consigliere di Stato del Canton Uri
- Conferenza dei direttori cantonali d'agricoltura (CDA), Michel Probst, Consigliere di Stato del Canton Giura
- Coop, Sibyl Anwander Phan-huy
- economiesuisse, Rudolf Minsch
- Federazione delle industrie alimentari svizzere (FIAL), Lorenz Hirt
- Federazione svizzera dei produttori di cereali (FSPC), Fritz Glauser
- IP-Suisse, Andreas Stalder
- Pro Natura, Marcel Liner
- Produttori svizzeri di latte (PSL), Peter Gfeller
- Protezione svizzera degli animali (PSA), Hansueli Huber
- Stazione ornitologica svizzera Sempach, Markus Jenni
- Unione svizzera dei contadini (USC), Christophe Eggenschwiler
- Unione svizzera dei contadini (USC), Ueli Niklaus
- Unione svizzera delle donne contadine e rurali (USDRC), Christine Bühler-Gerber

Commissione consultiva per l'agricoltura

Conformemente all'articolo 186 LAgr, la Commissione consultiva per l'agricoltura fornisce consulenza al Consiglio federale nell'applicazione e nel perfezionamento della legge sull'agricoltura. Nel corso di tre riunioni ha esaminato le proposte per un ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, analizzando questioni aperte e formulando suggerimenti in vista di trovare soluzioni adeguate.

1.4 Collocazione del rapporto nel contesto globale della politica agricola

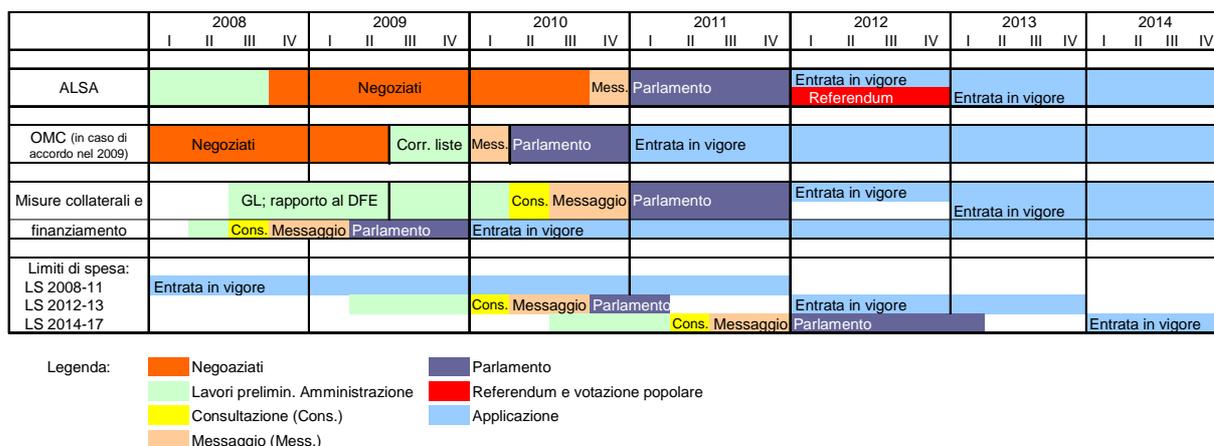
Conformemente a quanto richiesto dalla mozione, il rapporto è incentrato in primo luogo sui pagamenti diretti che sono uno strumento molto importante della politica agricola. Anche gli altri strumenti di

politica agricola come la protezione doganale, i provvedimenti per il miglioramento delle basi, la promozione delle vendite, eccetera 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 le iniziative d'esportazione nonché un marketing efficace dei prodotti agricoli elvetici debbano essere sostenuti in misura maggiore. Occorre mantenere e aumentare le quote di mercato nonché avvicinare in modo diretto e dinamico i consumatori ai prodotti svizzeri. I rispettivi mezzi finanziari vanno approntati tenendo in considerazione gli attuali limiti di pagamento e i piani finanziari per tali compiti. È fondamentale che queste campagne si fondino su una strategia di qualità ben definita e inequivocabilmente incentrata sul principio della "swissness". A tal fine è necessario che gli attori del mercato si impegnino maggiormente. Considerato il volume d'esportazione esiguo rispetto a quello di altri Paesi, è estremamente importante che gli interventi siano concordati e coordinati onde garantire il valore di riconoscimento della provenienza svizzera e della qualità svizzera. Questi interventi devono essere realizzati rapidamente. Per tale motivo si prevede di lanciare ancora quest'anno provvedimenti specifici nel quadro di progetti pilota; il coordinamento con le misure collaterali relative a un accordo di libero scambio o a un accordo OMC è garantito.

Il rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti deve pertanto essere conciliato con i progetti paralleli in corso a livello di politica agricola. Nella figura 1 sono riprodotti i processi più importanti.

Figura 1: Agenda della politica agricola



Accordo di libero scambio in ambito agricolo con l'UE

La conclusione di un accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'UE nel settore agroalimentare (ALSA) eserciterebbe un notevole influsso sull'ulteriore sviluppo della politica agricola dopo il 2011. Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha deciso di intavolare negoziati per un ALSA. Terminata la consultazione delle Commissioni parlamentari e dei Cantoni, il 27 agosto 2008 ha emesso il rispettivo mandato negoziale. Anche l'UE lo ha fatto, cosicché il 4 novembre 2008 hanno ufficialmente preso avvio i negoziati. Essi si protrarranno probabilmente per circa due anni. Un eventuale accordo potrebbe venir approvato dal Parlamento al più presto nel 2011 e non entrerebbe in vigore prima del 2012. Qualora venisse lanciato un referendum, l'applicazione slitterebbe al 2013.

Ciclo di Doha dell'OMC

Il secondo importante processo di politica economica estera è rappresentato dai negoziati nell'ambito del ciclo di Doha dell'OMC lanciato nel 2001 a Doha (Qatar) e finalizzato a smantellare sul piano multilaterale la protezione doganale, tenendo tuttavia conto soprattutto degli interessi dei Paesi in via di

sviluppo (negoziati per lo sviluppo). Né la Conferenza ministeriale di Cancun del 2003 né quella di Hong Kong alla fine del 2005 hanno permesso di sbloccare la situazione. Nonostante il costante avanzamento del processo negoziale e il raggiungimento di un consenso su numerosi punti (p.es. soppressione delle sovvenzioni all'esportazione entro il 2013), finora non è stato possibile raggiungere un'intesa definitiva. L'ultimo incontro a livello ministeriale svoltosi nel luglio 2008 non ha dato alcun esito perché gli USA e l'India non sono riusciti a trovare un compromesso sulle modalità dell'applicazione della clausola di salvaguardia. Anche al di fuori dell'ambito agricolo vi sono posizioni molto divergenti. Attualmente non è dato di sapere se e quando sarà possibile concludere il ciclo di Doha. Se i negoziati terminassero ancora nel corso di quest'anno, le prime riduzioni dei dazi sarebbero applicabili al più presto a partire dal 2011.

Misure collaterali ALSA e OMC

Qualora si giungesse a un accordo di libero scambio in ambito agricolo con l'UE e alla conclusione del ciclo di Doha, la flessione del reddito settoriale dell'agricoltura sarebbe probabilmente superiore al livello socialmente sostenibile. Vanno quindi approntate per tempo delle misure collaterali. Lavori in tal senso sono in corso sia per quanto concerne gli strumenti che sul piano del finanziamento.

- Strumenti: il Dipartimento federale dell'economia DFE ha istituito un gruppo di lavoro, nel quale sono rappresentate importanti organizzazioni del settore agroalimentare, incaricato di redigere, entro metà 2009, un rapporto sulle misure collaterali possibili all'attenzione del DFE.
- Finanziamento: a fine 2008 il Consiglio federale ha svolto una consultazione su un finanziamento speciale, cui è seguito, il 6 marzo 2009 il rispettivo messaggio⁹. Secondo tale proposta, a partire dal 2009 e fino al 2016 i proventi dei dazi riscossi sui prodotti agricoli e sui generi alimentari, inizialmente pari a 550 milioni di franchi l'anno, verranno iscritti in una riserva di bilancio da destinare al finanziamento delle misure collaterali a sostegno del settore agroalimentare. La necessaria modifica della LAgr dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2010.

Parallelamente alla ratifica di un ALSA o di un accordo OMC, il Consiglio federale presenterà al Parlamento un messaggio sulle misure collaterali in cui saranno illustrati gli strumenti concreti e l'ammontare dei fondi necessari per il loro finanziamento. Inoltre, entro tale scadenza dovrà essere stato chiarito come s'intende integrare queste spese supplementari nel Conto dello Stato (freno all'indebitamento).

Altri accordi di libero scambio

Gli accordi di libero scambio permettono alle imprese svizzere di accedere ai mercati dei Paesi partner in maniera stabile, senza problemi di natura legale e senza discriminazioni. Accanto alla Convenzione AELS e all'accordo di libero scambio con la CEE del 1972, attualmente la Svizzera dispone di una rete di accordi di libero scambio con Paesi al di fuori dell'Unione europea (UE). Ad oggi sono stati conclusi 21 accordi di questo tipo, 16 dei quali già in vigore. Generalmente gli accordi vengono stipulati nell'ambito dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), tuttavia, la Svizzera ha la possibilità di stipulare accordi di libero scambio anche al di fuori dell'AELS, come del resto ha già fatto con il Giappone.

Limiti di spesa agricoli

Il Consiglio federale intende armonizzare meglio il programma di legislatura e i più importanti progetti finanziari pluriennali. Finora importanti progetti finanziari pluriennali venivano di regola approvati dal Parlamento verso la fine della legislatura. Talvolta vengono prese importanti decisioni preliminari che restringono il margine di manovra della pianificazione finanziaria e materiale della nuova legislatura. Inoltre, dato che i vari importanti progetti finanziari sono dispersi nel tempo, risulta più difficoltoso determinare le priorità nell'ottica politico-finanziaria generale. In futuro i più importanti progetti finanziari e

⁹ FF 2009 1049

il programma di legislatura dovranno essere elaborati in stretta relazione e sottoposti al Parlamento a breve distanza l'uno dall'altro. In tal modo i progetti in questione potranno entrare in vigore già il secondo o, al più tardi, il terzo anno di legislatura. La nuova regolamentazione si applicherà a progetti nei settori dell'agricoltura, della formazione e della ricerca, dei trasporti pubblici e della cooperazione economica allo sviluppo. Questo cambiamento implica una soluzione transitoria; per i limiti di spesa agricoli la fase transitoria è di due anni. Il Consiglio federale licenzierà presumibilmente nel 2010 un messaggio relativo ai limiti di spesa agricoli per gli anni 2012 e 2013.

Successivamente è probabile che per i limiti di spesa verrà ripristinato il ritmo quadriennale ordinario, fissandoli per gli anni 2014-2017. Vista la situazione attuale, l'approvazione di questi limiti di spesa coinciderà con l'applicazione della prossima sostanziale tappa della riforma agraria.

Riepilogo

L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti deve essere strettamente coordinato con gli altri processi della politica agricola. Ciò vale sia per i progetti di politica commerciale estera ALSA e OMC (misure collaterali incluse) che per le decisioni in materia di finanziamento per gli anni dopo il 2011. Gli adeguamenti della base legale dei pagamenti diretti potrebbero venir attuati contemporaneamente alla ratifica di un ALSA e all'introduzione delle misure collaterali o unitamente ai limiti di spesa per gli anni 2014-2017. A seconda del corso che prenderanno i negoziati con l'UE è addirittura possibile che i tre processi vengano raggruppati.

2 Descrizione del sistema dei pagamenti diretti vigente

L'attuale sistema dei pagamenti diretti si basa sul nuovo articolo concernente l'agricoltura introdotto nella Costituzione federale nel quadro della Politica agricola 2002 (cfr. pt. 1.1). Mediante i pagamenti diretti s'intende **promuovere la fornitura di prestazioni d'interesse generale** da parte dell'agricoltura. Essi forniscono incentivi finanziari affinché l'agricoltura fornisca le prestazioni d'interesse generale auspiccate dalla società in virtù dell'articolo 104 capoverso 1 Cost. (promozione di un'agricoltura multifunzionale). Con i medesimi strumenti viene completato anche il reddito contadino (art. 104 cpv. 3 lett. a Cost.). Inoltre, mediante i pagamenti diretti vengono promosse forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali (art. 104 cpv. 3 lett. b Cost).

Il presupposto per poter beneficiare dei pagamenti diretti è la fornitura della **prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, PER**. Vi sono inoltre **criteri di entrata in materia e di delimitazione di natura strutturale e sociale**. Conformemente all'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD)¹⁰, il versamento di pagamenti diretti è vincolato ai presupposti e oneri seguenti.

- Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
 - Congrua detenzione degli animali da reddito
 - Bilancio di concimazione equilibrato
 - Quota adeguata di superfici di compensazione ecologica
 - Avvicendamento disciplinato delle colture
 - Idonea protezione del suolo
 - Selezione e utilizzazione mirate dei prodotti per il trattamento delle piante.
- Rispetto delle disposizioni della legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali
- Volume minimo di lavoro in unità standard di manodopera (USM)
- Limite d'età
- Valori limite per la somma dei contributi per USM
- Valori limite riguardanti la superficie e il numero di animali per azienda, a partire dai quali i contributi sono graduati
- Esigenze relative alla formazione professionale agricola
- Valori limite relativi al reddito e alla sostanza imponibili
- Aziende contadine che coltivano il suolo
 - Gestione di un'azienda per proprio conto e a proprio rischio e pericolo
 - Pagamenti diretti soltanto per le aziende contadine
 - Limitazione delle superfici che danno diritto ai contributi
 - Quota di manodopera propria dell'azienda
 - Effettivi massimi di animali
- Pagamenti diretti per superfici in zona estera

Si distingue tra **pagamenti diretti generali** e **pagamenti diretti ecologici** che vengono di seguito commentati.

¹⁰ RS 910.13

2.1 Pagamenti diretti generali

I pagamenti diretti generali (art. 72-75 L'Agr) si suddividono in contributi erogati per garantire la gestione globale delle superfici nella regione di pianura e in quella di montagna e in contributi riservati alla regione di montagna e a quella collinare per la compensazione delle condizioni difficili di produzione¹¹. I contributi sono vincolati sia alle superfici che agli animali (tab. 1).

Tabella 1: Ricapitolazione dei pagamenti diretti generali

Tipo di contributo	Obiettivo	Zona	Criterio per l'ottenimento dei contributi
Contributo di superficie	Cura del paesaggio rurale e salvaguardia delle basi vitali	Tutte le zone	Superficie: contributo per ettaro di superficie agricola utile (SAU)
Contributo supplementare per la superficie coltiva aperta e le colture perenni	Garanzia della produzione di derrate alimentari	Tutte le zone	Superficie: contributo per ettaro di superficie coltiva aperta e di colture perenni
Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo, contributi UBGFG	Promozione e mantenimento della competitività della produzione di latte e carne mediante foraggio grezzo nonché di una gestione globale in particolare mediante erbai	Tutte le zone	Animali: contributo per unità di bestiame grosso che consuma foraggio grezzo (UBGFG). Per animali da reddito che consumano foraggio grezzo si intendono quelli delle specie bovina ed equina nonché ovini, caprini, bisonti, cervi, lama e alpaca. Il contributo è limitato per ettaro di superficie foraggera ed è graduato secondo le zone (limite di promozione).
Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione, contributi DACDP	Compensazione delle condizioni difficili di produzione dei detentori di animali nella regione di montagna e collinare	Regione di montagna e collinare	Animali: contributo per UBGFG graduato secondo la zona e la difficoltà. Limitazione del contributo e vincolo alla superficie come per i contributi UBGFG
Contributi di declività generali	Compensazione delle difficoltà di gestione delle superfici nella regione di montagna e collinare	Regione di montagna e collinare	Superficie: contributo per ettaro graduato secondo due livelli di declività
Contributi di declività per i vigneti	Salvaguardia e sostegno della viticoltura nelle zone in forte pendenza e terrazzate mediante la compensazione delle condizioni difficili di produzione	Tutte le zone	Superficie: contributo per ettaro per zone terrazzate e in forte pendenza secondo la declività

L'importo dei contributi è stato calcolato in modo da compensare parzialmente le perdite di reddito correlate alla liberalizzazione dei mercati e da garantire uno sviluppo socialmente sostenibile.

2.2 Pagamenti diretti ecologici

Mediante i pagamenti diretti ecologici (art. 76-77 L'Agr) si sostengono prestazioni ecologiche ed etologiche particolari. In questa categoria rientrano i contributi per la compensazione ecologica, i contributi per la qualità ecologica, la produzione estensiva di cereali e colza, l'agricoltura biologica, i contributi etologici, i pagamenti giusta l'articolo 62a della legge sulla protezione delle acque (LPac)¹² e i contributi d'estivazione giusta l'ordinanza sui contributi d'estivazione (OCEst)¹³ (tab. 2).

¹¹ Il principio secondo cui nell'applicazione della legge sull'agricoltura si tengono adeguatamente in considerazione le condizioni difficili di produzione e di vita (art. 4 L'Agr) è ripreso anche nel sistema dei pagamenti diretti. Il catasto della produzione utilizzato a tal fine suddivide la superficie utilizzata a scopo agricolo in regioni e zone con condizioni difficili di produzione. Viene utilizzato per differenziare i provvedimenti di diversi ambiti della L'Agr e del rimanente diritto federale nonché per graduare i pagamenti diretti. Nelle tabelle 1 e 2 con i tipi di pagamenti diretti sono riportati i provvedimenti che si basano sul catasto della produzione.

Il catasto della produzione suddivide la Svizzera in tre regioni: pianura, montagna ed estivazione. La regione di pianura è formata dalla zona di pianura e dalla zona collinare. La regione di montagna comprende le zone di montagna da I a IV. La zona collinare e la regione di montagna vengono designate come regione collinare e di montagna (UFAG 2008).

¹² RS 814.10

¹³ RS 910.133

Tabella 2: Ricapitolazione dei pagamenti diretti ecologici

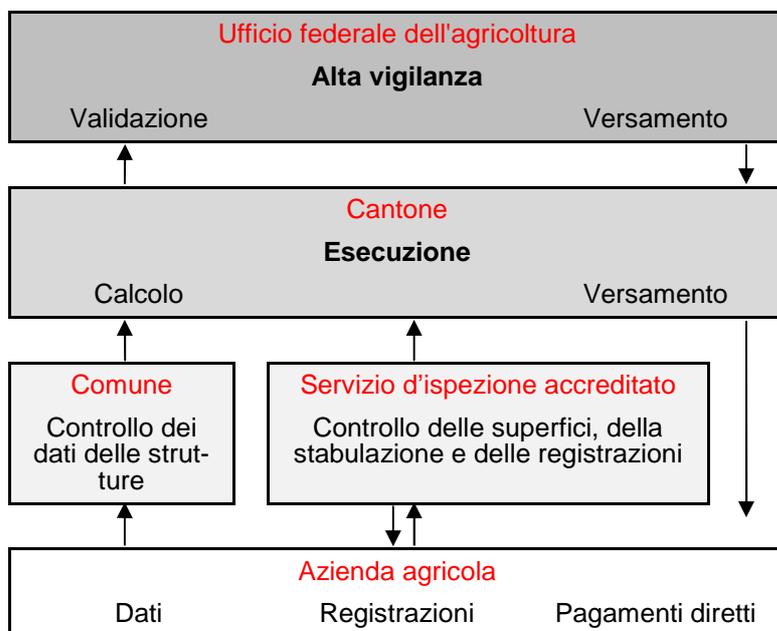
Tipo di contributo	Obiettivo	Zona	Criterio per l'ottenimento dei contributi
<i>Contributi per la compensazione ecologica</i>			
Prati estensivi, terreni da strame, siepi, boschetti campestri e rivieraschi	Promozione di prestazioni particolari le cui esigenze vanno al di là di quelle della PER Promozione della biodiversità, salvaguardia delle strutture e degli elementi paesaggistici tipici	Tutte le zone	Superficie: contributo per ettaro graduato secondo le zone
Prati sfruttati in modo poco intensivo		Tutte le zone	Superficie: contributo per ettaro
Maggese fiorito		Regione di pianura	Superficie: contributo per ettaro
Maggese da rotazione		Regione di pianura	Superficie: contributo per ettaro
Fasce di colture estensive in campicoltura		Tutte le zone	Superficie: contributo per ettaro
Striscia su superficie coltiva		Regione di pianura e zone di montagna I e II	Superficie: contributo per ettaro
Alberi da frutto ad alto fusto nei campi		Tutte le zone	Contributo per albero
<i>Contributi per la qualità ecologica e per l'interconnessione</i>			
Qualità biologica: prati estensivi, prati sfruttati in modo poco intensivo, terreni da strame, pascoli estensivi, pascoli boscati, siepi, boschetti campestri e rivieraschi	Promozione della qualità biologica e dell'interconnessione di superfici di compensazione ecologica	Tutte le zone	Superficie: per ettaro graduato secondo le zone
Qualità biologica degli alberi da frutto ad alto fusto nei campi		Tutte le zone	Contributo per albero
Interconnessione		Tutte le zone	Superficie: per ettaro graduato secondo le zone
<i>Altri programmi ecologici</i>			
Contributi per la produzione estensiva di cereali e colza	Promozione della rinuncia a regolatori della crescita, fungicidi, stimolanti chimici di sintesi delle difese naturali e insetticidi	Tutte le zone	Superficie: per ettaro
Contributi per l'agricoltura biologica	Promozione dell'agricoltura biologica quale forma di produzione particolarmente rispettosa dell'ambiente	Tutte le zone	Superficie: per ettaro graduato secondo le colture speciali, la superficie coltiva aperta e la rimanente superficie agricola utile
<i>Contributi etologici</i>			
Contributi per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA)	Promozione di sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali le cui esigenze vanno al di là di quelle della protezione degli animali	Tutte le zone	Animali: contributo per unità di bestiame grosso (UBG) graduato secondo le diverse categorie di animali
Contributi per l'uscita regolare all'aperto (URA)	Promozione dell'uscita regolare all'aperto	Tutte le zone	Animali: contributo per UBG graduato secondo le diverse categorie di animali
<i>Contributi d'estivazione</i>	Salvaguardia della gestione e quindi della protezione e della cura dei pascoli alpini e del Giura	Regione d'estivazione e singole aziende gestite in modo corrispondente ubicate al di fuori della regione d'estivazione	Animali: densità di animali prestabilita. Contributo per carico normale (CN). CN = 1 UBGFG estivata per 100 giorni
<i>Contributi per la protezione delle acque</i>	Promozione di misure volte a evitare il convogliamento e il dilavamento di sostanze nelle acque superficiali e sotterranee	Tutte le zone	Superficie: in riferimento al progetto secondo la regione di attuazione del progetto

L'importo dei contributi è calcolato in modo che le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali siano economicamente redditizie.

2.3 Esecuzione

All'esecuzione del sistema dei pagamenti diretti partecipano le aziende agricole, i Cantoni, i servizi d'ispezione da essi incaricati e la Confederazione. Nel grafico seguente sono illustrati schematicamente i processi.

Figura 2: Processi nell'esecuzione del sistema dei pagamenti diretti



Gli agricoltori sono integrati nel processo esecutivo in tre modi: devono richiedere i pagamenti diretti compilando i rispettivi moduli, durante l'anno sono tenuti a effettuare registrazioni sulle loro attività nell'azienda quale base per i controlli e devono permettere che la loro azienda venga ispezionata.

I Cantoni sono la principale istituzione esecutiva. Organizzano la rilevazione dei dati e i controlli presso le aziende onde stabilire se le condizioni sono adempiute, verificano il diritto ai pagamenti diretti, si occupano dell'esecuzione in caso di lacune, incluse eventuali riduzioni e versano i pagamenti diretti agli agricoltori. Fungono inoltre da anello di congiunzione per la comunicazione tra il legislatore e il fornitore di prestazioni (agricoltore). I Cantoni hanno la facoltà di delegare determinate attività, come i controlli o la rilevazione dei dati, ad altri attori. Nella maggior parte dei Cantoni, i Comuni partecipano alla rilevazione dei dati e ai controlli del rispetto delle condizioni ecologiche (p.es. controllo dell'epoca di sfalcio sulle superfici di compensazione).

In tutti i Cantoni i controlli nelle aziende (rispetto della PER, URA, SSRA) vengono eseguiti da servizi d'ispezione accreditati privati o pubblici i quali effettuano congiuntamente i controlli delle label e quelli di diritto pubblico. I controlli nel settore dell'agricoltura biologica sono stati affidati, in tutti i Cantoni, a organizzazioni private. Con l'ordinanza del 14 novembre 2007 concernente il coordinamento dei controlli (OCoC)¹⁴ è stata creata una buona base per il coordinamento dei diversi controlli di diritto pubblico e privato.

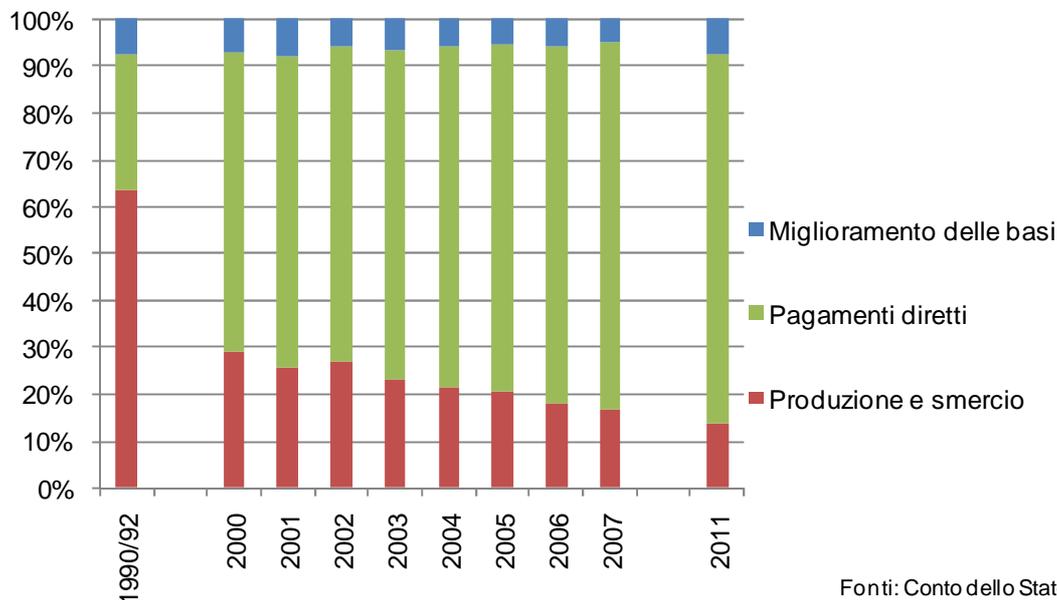
L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), quale servizio superiore, ha il compito di sostenere e controllare l'esecuzione a livello cantonale. Inoltre, versa i contributi ai Cantoni e redige un resoconto sull'esecuzione.

¹⁴ RS 910.15

2.4 Crescente importanza dei pagamenti diretti

Dall'epoca della prima tappa della riforma della politica agricola, all'inizio degli anni novanta, la quota del sostegno del mercato vincolato alla produzione rispetto alle uscite totali nel settore agricolo della Confederazione è diminuita considerevolmente (cfr. pt. 1.1).

Figura 3: 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 (cfr. fig. 3). Con l'applicazione della PA 2011 vi sarà un ulteriore trasferimento di fondi verso i pagamenti diretti (cfr. pt. 1.1).

3 Condizioni quadro

Per sviluppare il sistema dei pagamenti diretti occorre tener conto delle condizioni quadro in cui si muove l'agricoltura sul piano nazionale e internazionale. Anche gli sviluppi sui mercati internazionali (cfr. pt. 3.1) svolgono un ruolo importante come del resto gli effetti di accordi di politica commerciale estera come l'ALSA o la fine del ciclo di Doha (cfr. pt. 3.2). Sono rilevanti anche le prescrizioni dell'OMC riguardo all'impostazione dei pagamenti diretti (cfr. pt. 3.3). Si deve infine considerare gli sviluppi negli ambiti politici nazionali che hanno punti in comune con la politica agricola (cfr. pt. 3.4)

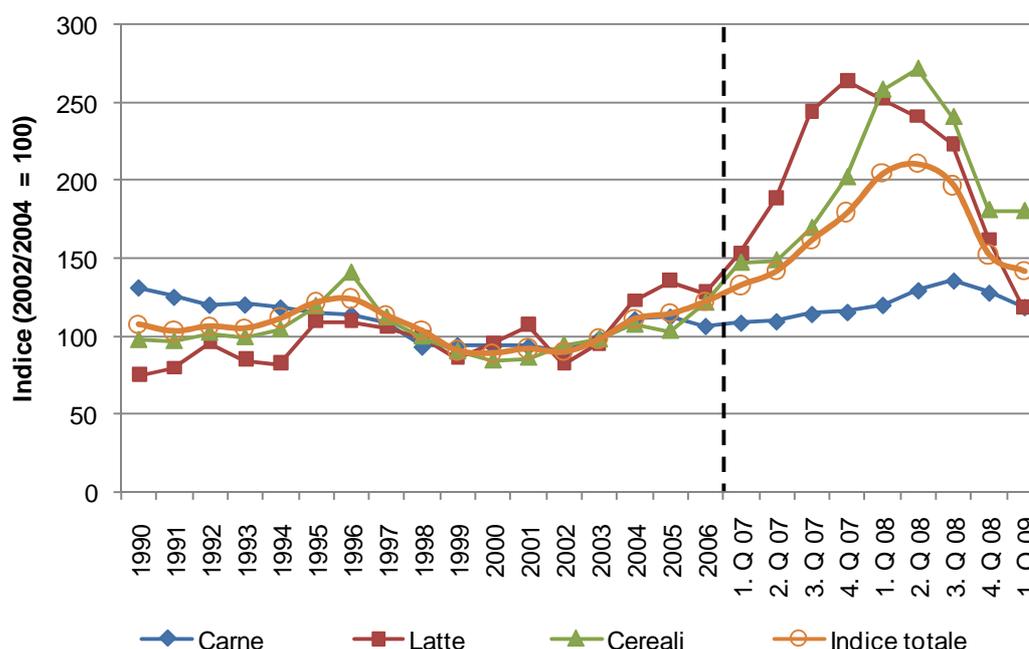
3.1 Evoluzione dei mercati agricoli internazionali e della situazione alimentare

3.1.1 Evoluzione dei prezzi sui mercati agricoli internazionali

Elevata volatilità dei prezzi negli scorsi due anni

Il 2007 è stato un anno caratterizzato, a livello mondiale, da un notevole aumento dei prezzi di importanti generi alimentari di base. Tale tendenza era già cominciata alla fine del 2006 per i latticini (cfr. fig. 4), i cui prezzi nel 2007 (media annuale) risultavano superiori a quelli del 2006 (media annuale) rispettivamente del 67 per cento per il burro, del 93 per cento per il latte scremato in polvere, del 91 per cento per il latte intero in polvere e del 51 per cento per il formaggio. Il prezzo del frumento ha cominciato ad aumentare un po' più tardi, a metà del 2007, mentre quello del mais alla fine dell'anno ed è comunque stato meno marcato.

Figura 4: Evoluzione internazionale dei prezzi per diversi gruppi di prodotti



Fonte: FAO

Nel secondo semestre del 2008 i prezzi di frumento, granturco e prodotti lattiero-caseari praticati sui mercati internazionali delle derrate alimentari sono diminuiti considerevolmente rispetto ai livelli da primato registrati in primavera, attestandosi, a fine anno, praticamente sui valori registrati prima dell'aumento nel 2007.

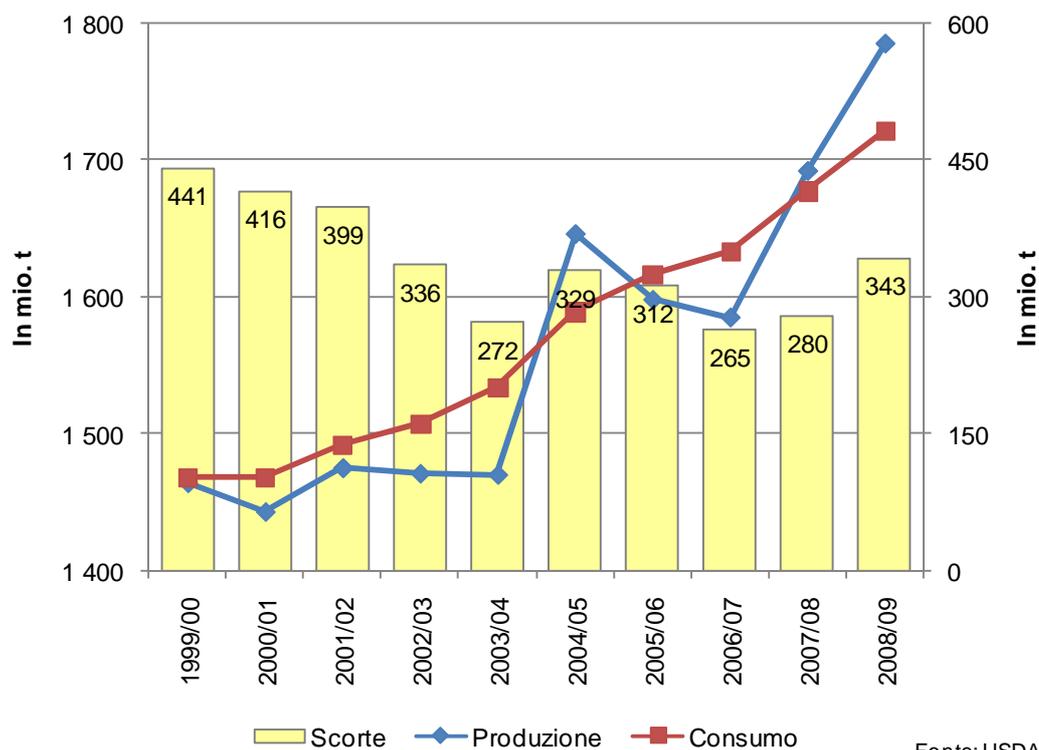
Motivi all'origine dell'evoluzione dei prezzi

Negli anni novanta i prezzi delle materie prime agricole sono rimasti costanti. Dall'inizio del nuovo millennio si è innescata una tendenza al rialzo culminata, nel 2007/08 in un'impennata dei prezzi.

Benché la successiva flessione sia stata notevole, i prezzi sono tuttora superiori del 50 per cento circa al livello rilevato all'inizio del millennio e la calma è solo apparente.

I motivi all'origine dell'evoluzione dei prezzi osservata negli scorsi anni sono molteplici. Come si evince dalla figura 5, dal 1999 la produzione di cereali è riuscita a soddisfare la domanda soltanto nelle ottime annate, come ad esempio nel 2004, di conseguenza nel corso degli anni le scorte sono diminuite considerevolmente. Nel grafico è chiaramente visibile che la domanda è aumentata continuamente e che negli ultimi 2-3 anni l'incremento è stato ancora maggiore di quello rilevato negli anni precedenti.

Figura 5: Evoluzione dell'offerta, della domanda e delle scorte di cereali (riso escluso)



L'aumento della domanda è da ricondurre alla crescita demografica, a un maggiore benessere - tradottosi, in generale, in una migliore alimentazione e in un accresciuto consumo di latte e carne - e, in questi ultimi anni anche alla maggiore domanda di biocarburanti dovuta alla diminuzione delle riserve petrolifere e a diversi programmi statali, in particolare nell'UE e negli USA, volti a ridurre le emissioni di gas serra.

Per anni l'offerta è stata inferiore alla domanda perché gli incentivi per l'aumento della produzione erano troppo bassi. I prezzi delle materie prime agricole sono scesi per decenni fino a toccare un livello improponibile per investimenti nella produzione agricola. Tra il 2000 e il 2007 è venuto a crearsi uno squilibrio strutturale, le cui conseguenze non si sono manifestate subito a causa dello smantellamento delle scorte. Nel 2007 gli stock di cereali sono scesi al di sotto del livello critico e i prezzi sono aumentati in modo massiccio poiché l'offerta non consentiva più di soddisfare la domanda. Questa situazione si è creata a causa delle perdite di raccolto dovute alla siccità in importanti Paesi esportatori nonché delle restrizioni temporanee all'esportazione. Nella primavera 2007 anche le scorte di burro e latte in polvere erano ormai esaurite. Tuttavia la domanda rimaneva elevata e la produzione lattiera a livello mondiale non era sufficiente per coprirla. Ne è seguita un'impennata dei prezzi. All'origine degli aumenti di prezzo in tutte le categorie di prodotti vi sono inoltre il rincaro dell'energia e la svalutazione del dollaro.

Alla fine del 2008 la situazione è cambiata. A causa dei prezzi elevati è stata aumentata la produzione di mais, puntando soprattutto su metodi di coltivazione intensivi. Le condizioni meteorologiche favore-

voli in tutto il mondo hanno determinato un incremento dell'offerta di 20 milioni di tonnellate circa rispetto alla domanda con conseguente crollo dei prezzi. Anche per quanto riguarda il latte la situazione si è rapidamente normalizzata. Dagli sviluppi degli scorsi due anni si evince chiaramente che la reazione dei mercati agricoli può essere marcata già in presenza di lievi squilibri. Le fluttuazioni sono accentuate anche da elementi speculativi. A questo proposito le opinioni sono molto divergenti sulla misura in cui la speculazione sulle borse di operazioni a termine su merci abbiano determinato gli aumenti di prezzo sui mercati agricoli internazionali.

Tendenza al rialzo per l'evoluzione a lungo termine dei prezzi

Secondo i pronostici dell'Agricultural Outlook dell'OCSE-FAO, nel 2017 i prezzi della maggior parte dei prodotti agricoli si attesteranno su valori superiori alla media degli ultimi dieci anni. Si prevedono aumenti significativi per frumento (+ 42 %), mais (+ 60 %), semi oleosi (+ 64 %), burro (+ 61 %) e formaggio (+ 56 %). Sempre secondo i risultati presentati nell'Outlook dell'OCSE-FAO, aumenteranno in maniera meno considerevole i prezzi della carne di manzo (+ 18 %) e di maiale (+ 24 %). Tutti i dati sono espressi in valori nominali. Eccezion fatta per la carne, secondo l'Outlook i prezzi sono aumentati anche in termini reali. L'inversione di tendenza osservata negli scorsi anni è quindi confermata dalle previsioni.

Nell'Outlook dell'OCSE-FAO si parte dal presupposto che le scorte di cereali ristagneranno rispetto al consumo. Si ripropone quindi una situazione analoga a quella riscontrata prima dell'aumento dei prezzi del 2007. In questi ultimi anni la variabilità del clima è aumentata e in futuro la situazione dovrebbe acuirsi con conseguenti maggiori fluttuazioni dei raccolti. Siccome la domanda è relativamente statica, in futuro potranno ripresentarsi in qualsiasi momento impennate dei prezzi come quelle osservate recentemente.

È molto probabile che si continuerà a speculare e che gli interventi politici, come ad esempio le restrizioni alle esportazioni di riso decretate nella primavera 2008, contribuiranno a mantenere alta la volatilità sui mercati agricoli. Nel complesso, speculazione e interventi politici non sono le cause dell'aumento dei prezzi bensì rafforzano sviluppi dettati dalle peculiarità dei mercati agricoli (domanda statica, limitatezza naturale dell'offerta, influssi meteorologici).

Riepilogo

Per i prossimi anni si prevede che i mercati agricoli continueranno ad essere caratterizzati da una notevole volatilità, con tendenza al rialzo per i prezzi dei beni agricoli. È probabile che ciò comporterà una riduzione del divario rispetto al livello dei prezzi svizzeri. Attualmente le fluttuazioni sui mercati internazionali si ripercuotono soltanto in maniera marginale sui prezzi in Svizzera. A causa del minore divario tra i prezzi e dello smantellamento della protezione doganale in futuro le crescenti fluttuazioni dei prezzi sui mercati internazionali si ripercuoteranno in misura maggiore sul mercato elvetico.

3.1.2 Sicurezza alimentare – una grande sfida

Situazione alimentare sul piano mondiale

Le fasce più povere della popolazione nei Paesi in via di sviluppo utilizzano più della metà del proprio budget per l'acquisto di generi alimentari. I consumatori di questi Paesi comperano prodotti meno trasformati, per cui l'aumento dei prezzi delle materie prime influisce molto di più sui loro budget rispetto a ciò che è il caso nei Paesi industrializzati. L'aumento dei prezzi spinge molte famiglie a basso reddito a ridurre il numero quotidiano dei pasti o a impiegare il denaro disponibile per l'acquisto di prodotti con un valore nutrizionale più basso. Secondo i dati della FAO, il numero di persone sottoalimentate è passato, tra il 2007 e il 2008, da 850 a 963 milioni.

L'impennata dei prezzi dei generi alimentari colpisce soprattutto quei Paesi in via di sviluppo importatori sia di petrolio che di derrate alimentari. Le loro riserve per il pagamento dei beni vitali sono ormai esaurite. Secondo le stime della FAO, gli aumenti di prezzo registrati tra il 2006 e il 2008 comporteranno solo per i cosiddetti "low-income food deficit countries" un aumento del 95 per cento dei costi d'importazione di generi alimentari (FAO 2008). Inoltre, il bilancio pubblico di questi Paesi è finanziato per buona parte da dazi. L'alleviamento dell'emergenza attraverso la riduzione dei dazi comporta anche una riduzione del margine di manovra statale per il finanziamento delle importazioni o di aiuti per la popolazione bisognosa.

La domanda continua a crescere

Secondo le stime della FAO (2008), la domanda di materie prime agricole dovrebbe segnare un aumento del 50 per cento circa entro il 2030 e del 100 per cento entro il 2050. Tale andamento è legato essenzialmente alla crescita della popolazione mondiale che secondo le stime passerà dagli attuali 6,6 miliardi di individui a 9,2 miliardi circa nel 2050, conformemente alla variante media di crescita demografica delle autorità delle Nazioni Unite. Attualmente ogni anno si registrano all'incirca 75 milioni di persone in più da sfamare. Ciò equivale quasi alla popolazione della Germania. Vi è inoltre la crescita del potere d'acquisto nei Paesi di recente industrializzazione densamente popolati con conseguente straordinario incremento della domanda di prodotti animali. Anche la domanda di materie prime agricole per la produzione di energia e a scopo industriale dovrebbe ulteriormente aumentare: secondo le stime dell'OCSE e della FAO e presupposto il mantenimento dell'attuale politica d'incentivazione, entro il 2017 i volumi di produzione di biocarburanti triplicheranno.

Risorse limitate per l'aumento dell'offerta¹⁵

Il processo della fotosintesi pone dei limiti alla crescita del rendimento delle singole piante. Il rendimento delle superfici dipende da condizioni naturali quali fertilità del suolo, disponibilità d'acqua, temperatura, altitudine, durata della stagione e insolazione. Nel corso di un periodo di produzione, anche le condizioni meteorologiche sono determinanti per il successo o l'insuccesso del raccolto. Ciò distingue la produzione agricola da quella industriale.

Le terre emerse ammontano a circa 14,8 miliardi di ettari, di cui 9 coltivati per produrre biomassa. Il resto è rappresentato da superfici occupate da insediamenti o da superfici improduttive quali ghiacci o catene montuose. Di questi 9 miliardi di ettari, 4 sono ricoperti da foreste e 5 sono utilizzati a scopo agricolo. Alle colture campicole e speciali vengono destinati 1,6 miliardi di ettari circa, i restanti 3,4 miliardi di ettari sono sfruttati in modo più o meno intensivo come superfici inerbite oppure sono oasi naturali protette o maggesi. Dalle più recenti stime emerge che questi ultimi hanno una superficie che varia tra i 50 e i 100 milioni di ettari, ma che generalmente si tratta di superfici a basso rendimento.

Le possibilità di praticare la campicoltura sulla superficie terrestre sono limitate. Secondo uno studio dell'IIASA/FAO del 2001, la superficie idonea per la campicoltura ammonta al massimo a 3,3 miliardi di ettari. Di questa, quasi 800 milioni di ettari sono ricoperti da boschi e 600 milioni di ettari possono essere utilizzati a scopo agricolo solo a determinate condizioni. Le superfici disponibili per ampliare la produzione di materie prime agricole sono quindi molto limitate.

Oltre al suolo, anche la risorsa "acqua" è un fattore limitante per la produzione di materie prime agricole. Basti pensare che per produrre un chilogrammo di frumento occorrono circa 1 000 litri d'acqua e che la produzione di 1 chilogrammo di carne bovina richiede fino a 15 000 litri d'acqua.

Un'alimentazione ricca di carne implica un uso decisamente maggiore d'acqua rispetto a una dieta vegetariana. Oggigiorno, il 70 per cento circa dell'acqua dolce utilizzata a livello mondiale è destinato alla produzione di materie prime agricole. La situazione è particolarmente critica nelle regioni con scarse precipitazioni. Secondo le stime dell'ONU, nel 2025 saranno circa 1,8 miliardi le persone che vivranno in condizioni caratterizzate da un'acuta carenza d'acqua. La produzione sostenibile è a repentaglio soprattutto nei luoghi in cui si pratica un'irrigazione intensiva ricorrendo all'acqua di falda e

¹⁵ Nel quadro del rapporto in adempimento del postulato Stadler (08.3270, Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse) il Consiglio federale presenterà un resoconto esaustivo sul tema della penuria di risorse. Il Consiglio federale dovrebbe varare il rapporto nel 2009.

pertanto si preleva molta più acqua rispetto alla capacità di rigenerazione nel corso dell'anno. Attualmente questa situazione si riscontra nella Cina settentrionale, nella regione del Punjab e in aree del Vicino e Medio Oriente. L'Arabia Saudita ha annunciato che cesserà la produzione di frumento entro il 2016 poiché intende utilizzare l'acqua di falda per altri scopi.

In questi ultimi 50 anni i rendimenti sono aumentati considerevolmente sia nella produzione vegetale che in quella animale grazie ai progressi fatti a livello di selezione e di tecniche di produzione. Negli scorsi anni, però, nella produzione vegetale la crescita si è attenuata. L'incremento dei rendimenti può avere anche ripercussioni negative sulle risorse naturali. In numerose regioni agricole la fertilità del suolo diminuisce a causa delle monocolture e del maggiore ricorso a mezzi di produzione come concimi e prodotti fitosanitari che inquinano acqua e aria. In futuro la grande sfida consisterà nell'ottenere rendimenti elevati con metodi sostenibili.

Oltre all'agricoltura anche la pesca e l'acquacoltura svolgono un ruolo importante nella produzione di derrate alimentari. Secondo il rapporto sullo stato mondiale della pesca, nel 2007 un quarto circa del patrimonio ittico mondiale era esaurito o sfruttato in eccesso e la metà circa pescata nella misura del tasso di crescita annuo (FAO 2009). La FAO ritiene che non sia più possibile estendere in modo sostenibile la pesca classica. Un aumento della produzione è pensabile soltanto nel quadro dell'acquacoltura, anche se le risorse limitate di terreno e acqua dolce, la disponibilità di foraggio e la capacità limitata degli ecosistemi di far fronte al carico di inquinanti pongono anche in questo settore notevoli limiti all'estensione della produzione di derrate alimentari.

Riepilogo

Le analisi mostrano che in futuro dovranno essere profusi notevoli sforzi sul piano internazionale per nutrire la popolazione in rapida crescita. Da un lato le risorse necessarie a tal fine, come suolo fertile ed acqua, sono limitate e dall'altro vi sono limiti fisici all'aumento del rendimento per unità di superficie. Un'aggravante è rappresentata dal fatto che negli ultimi 50 anni l'intensificazione ha provocato danni all'ambiente e compromesso la biodiversità come pure la capacità di rigenerazione delle risorse naturali.

A livello mondiale il rischio di crisi d'approvvigionamento tende ad aumentare e pertanto la sicurezza dell'approvvigionamento giusta l'articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost. rimane un obiettivo importante della politica agricola elvetica. Siccome la Svizzera importa quasi la metà delle calorie consumate, le risorse naturali disponibili dovranno essere utilizzate anche in futuro per la produzione di derrate alimentari. In tal modo la Svizzera può ridurre la sua dipendenza dalle importazioni e fornire un contributo alla sicurezza alimentare globale. Visti i costi elevati e gli svantaggi topografici, in Svizzera un impiego ottimale delle risorse naturali può essere garantito soltanto attraverso il sostegno statale all'agricoltura. Con la maggiore apertura delle frontiere i pagamenti diretti acquisiranno un'importanza ancora maggiore.

3.2 Effetti di accordi internazionali

Parallelamente agli sviluppi sui mercati internazionali, si segnala un impegno, a diversi livelli, volto a liberalizzare ulteriormente gli scambi agricoli sul piano internazionale (cfr. pt. 1.4). Effetti notevoli per l'agricoltura svizzera potrebbero scaturire da un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare con l'UE e/o da un'eventuale conclusione del ciclo di Doha dell'OMC illustrati nei capitoli seguenti.

3.2.1 Accordo di libero scambio in ambito agricolo con l'UE

Contenuti dell'accordo

Mediante il mandato negoziale emesso dal Consiglio federale il 14 marzo 2008 si mira a un'apertura del mercato dell'intera filiera agroalimentare nonché a un rafforzamento della collaborazione nei settori della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti come pure della sicurezza sanitaria con l'UE.

Contrariamente a ciò che è il caso per i beni industriali, nel settore agroalimentare non vige ancora il libero scambio con l'UE. Conformemente all'Accordo agricolo del 1999¹⁶ e al Protocollo n. 2 dell'Accordo di libero scambio del 1972¹⁷ l'apertura è soltanto parziale. Un ALSA è finalizzato alla liberalizzazione generale del commercio di beni agricoli e derrate alimentari tra Svizzera e UE e contemplerebbe *tutti i livelli* della filiera produttiva del settore agroalimentare, ossia

- il **settore a monte** che fornisce mezzi di produzione e beni d'investimento;
- l'**agricoltura** che produce derrate alimentari e materie prime;
- il **settore a valle** che trasforma i prodotti agricoli (primo e secondo livello di trasformazione).

Un ALSA eliminerebbe a tutti i livelli gli **ostacoli tariffari al commercio** come dazi, contingenti e sovvenzioni alle esportazioni. La protezione doganale verrebbe abolita progressivamente, ossia con termini di transizione specifici, in funzione della sensibilità dei prodotti.

Parallelamente, verrebbero eliminati gli **ostacoli non tariffari al commercio** ancora esistenti, ossia le discrepanze nelle prescrizioni sulla produzione, sulle proprietà, sulla dichiarazione e sull'omologazione dei prodotti. Per raggiungere questo obiettivo è indispensabile allineare le rispettive legislazioni nonché riconoscere l'equivalenza o l'identità delle prescrizioni. Ciò riguarda l'intera legislazione sulle derrate alimentari nonché prescrizioni in materia di salute degli animali, protezione degli animali, norme di commercializzazione, prodotti fitosanitari, concimi, alimenti per animali, materiale vegetale di moltiplicazione e protezione delle varietà. Negli ambiti sensibili dovrebbero venir introdotte norme speciali ad esempio per quanto concerne le disposizioni in materia di accesso al mercato per gli organismi geneticamente modificati, l'indicazione del Paese di produzione o determinate prescrizioni nel settore della protezione degli animali.

Tale concetto non contempla tuttavia la ripresa della Politica agricola comune (PAC) dell'UE. La Svizzera manterrebbe la sua autonomia nell'impostazione della politica agricola interna e in particolare anche dei pagamenti diretti.

Effetti

Negli anni 2005/07, nell'UE i **prezzi alla produzione** erano mediamente del 40 per cento circa inferiori a quelli svizzeri. La differenza ammontava al 35 per cento per il latte e la carne di vacca e di vitello, ad oltre il 40 per cento per la carne di manzo e di maiale e addirittura ad oltre il 50 per cento per la carne di pollame. Per quanto riguarda i prodotti vegetali, in alcuni casi il divario era ancora maggiore, ossia del 50-60 per cento per cereali, colza e patate e del 40 per cento circa per le barbabietole da zucchero. Per alcuni prodotti, come ad esempio il latte e le uova, anche con l'apertura delle frontiere in Svizzera sarà possibile spuntare un prezzo superiore a quello nei Paesi confinanti. Visti gli andamenti dei prezzi sui mercati agricoli internazionali e le attuali previsioni in materia di prezzi (cfr. pt. 3.1.1) l'applicazione di un ALSA comporterebbe una riduzione media del 30 per cento circa dei prezzi alla produzione rispetto alla PA 2011.

¹⁶ L'Accordo agricolo concluso nel quadro degli Accordi bilaterali I prevede in particolare la liberalizzazione del mercato caseario dal 1° luglio 2007. Contiene determinate concessioni tariffarie anche per altri prodotti. Inoltre, in vari settori (sementi, prodotti fitosanitari, foraggi, animali vivi e prodotti di origine animale) è prevista l'eliminazione di diversi ostacoli tecnici al commercio.

¹⁷ Dall'adeguamento nel quadro degli Accordi bilaterali II nel 2004, il Protocollo n. 2 dell'ALS prevede, per numerosi prodotti agricoli trasformati (prodotti dell'industria alimentare), l'importazione a dazio zero nell'UE e l'esportazione sovvenzionata dall'UE verso la Svizzera. La Svizzera, dal canto suo, può compensare mediante dazi e sovvenzioni all'esportazione gli svantaggi di prezzo esistenti nei confronti dell'UE per quanto concerne le materie prime agricole impiegate.

Anche sul fronte dei costi vi sarà un allineamento tra la Svizzera e l'UE. Nel quadro dei lavori in vista della PA 2011 sono state svolte analisi approfondite sulle differenze di prezzo per **prestazioni preliminari e ammortamenti** tra la Svizzera e i Paesi confinanti membri dell'UE¹⁸. Le differenze di prezzo maggiori si riscontrano per gli alimenti per animali. In questo settore l'applicazione di un ALSA comporterebbe un ulteriore allineamento al livello dell'UE con conseguente considerevole risparmio sui costi. Per le altre voci è molto probabile che la differenza di prezzo diminuisca a causa della maggiore pressione sui costi e delle possibilità di acquisto a prezzi inferiori.

3.2.2 Ciclo di Doha dell'OMC

Modalità secondo la proposta attuale

Il 6 dicembre 2008 il capo dei negoziati dell'OMC sull'agricoltura ha presentato un nuovo progetto di modalità per il settore agricolo con intenti perlopiù convergenti e soltanto pochi punti ancora in sospeso. Per quanto concerne il **sostegno interno** e le **sovvenzioni alle esportazioni** sono previsti i seguenti impegni:

- a) riduzione del sostegno interno che provoca distorsioni del mercato del 50 per cento;¹⁹
- b) soppressione delle sovvenzioni alle esportazioni entro il 2013;
- c) nessun impegno a ridurre i pagamenti della green box nella quale sono notificati tutti i pagamenti diretti attuali. I criteri della green box saranno rivisti, ma dovrebbero subire soltanto lievi inasprimenti rispetto a quelli vigenti. Essi riguardano prevalentemente la prova di un periodo di riferimento ben definito in base al quale verranno erogati i pagamenti.

Per quanto concerne l'**accesso al mercato** è prevista una riduzione progressiva dei dazi secondo una formula prestabilita, in base alla quale l'aggiustamento nella fascia superiore ammonta al 70 per cento²⁰.

Può essere dichiarato sensibile al massimo il 4 per cento delle linee tariffarie. Per i prodotti sensibili i dazi verranno ridotti in misura meno massiccia, ma dovranno venir aumentati i contingenti d'importazione in funzione della differenza rispetto alla riduzione ordinaria del dazio²¹. I Paesi come la Svizzera, con oltre il 30 per cento delle linee tariffarie nella fascia superiore, possono dichiarare sensibili un 2 per cento delle linee tariffarie in più. Quale contropartita, i contingenti doganali di tutti i prodotti sensibili devono tuttavia venir aumentati di un ulteriore 0,5 per cento. È inoltre previsto un limite massimo dei dazi del 100 per cento (*capping*), ma anche in questo caso saranno ammesse determinate deroghe previo "pagamento".

Effetti

Le misure decise nel quadro delle tappe di riforma attuate finora consentono di onorare gli impegni in materia di riduzione del sostegno del mercato. Ciò vale anche per tutte le sovvenzioni alle esportazioni giusta la LAgr la cui soppressione era stata decisa nell'ambito della PA 2011 e sarà realizzata entro la fine del 2009. Gli impegni in materia di riduzione riguarderebbero anche le sovvenzioni alle esporta-

¹⁸ Cfr. Messaggio sulla PA 2011 (FF 2006 5815), pagg. 5854-5855

¹⁹ Il sostegno aggregato AMS (amber box) deve essere ridotto del 52,5%, il sostegno globale distorsivo del commercio (OTDS) del 55 %.

²⁰ - Fascia 1 (dazio dello 0-20 %): riduzione del 50 %
- Fascia 2 (dazio del 20-50 %): riduzione del 57 %
- Fascia 3 (dazio del 50-75%): riduzione del 64 %
- Fascia 4 (dazio > 75 %): riduzione del 70 %

²¹ - Ridimensionamento della riduzione del dazio di 2/3: aumento del 4 % del consumo indigeno
- Ridimensionamento della riduzione del dazio di 1/2: aumento del 3,5 % del consumo indigeno
- Ridimensionamento della riduzione del dazio di 1/3: aumento del 3 % del consumo indigeno

zioni giusta la legge sul cioccolato²² in virtù del Protocollo n. 2, che ammontano attualmente a 60-70 milioni di franchi circa l'anno.

I probabili impegni a livello di accesso al mercato vanno decisamente oltre le aperture del mercato decise finora. Riguardano tutti i settori di produzione e, tenendo conto delle previsioni internazionali sull'andamento dei prezzi, comporteranno una flessione media dei prezzi alla produzione del 20-25 per cento circa rispetto alla PA 2011.

Per quanto concerne i costi degli alimenti per animali la conclusione del ciclo di Doha dell'OMC determinerebbe un'ulteriore notevole riduzione. Nel complesso, tuttavia, il potenziale di riduzione dei costi è minore rispetto a quello di un ALSA.

3.2.3 Altri accordi di libero scambio

Nel quadro degli accordi di libero scambio, per agevolare l'accesso al mercato nella maggior parte dei casi vengono fatte concessioni reciproche prevalentemente con Paesi in via di sviluppo e di recente industrializzazione. Dato che i dazi industriali svizzeri sono già molto bassi e gli interessi dei partner sono spesso focalizzati sulle esportazioni agricole, le uniche concessioni possibili sono in ambito agricolo. Finora si è riusciti a limitare le concessioni a un livello sopportabile per l'agricoltura svizzera, escludendo in larga misura i settori sensibili (latte, carne, cereali, vino, ecc.). Ciò sarà decisamente più difficile nei negoziati con importanti Paesi esportatori di prodotti agricoli. È quindi molto probabile che i futuri accordi di libero scambio contribuiranno ad aprire ulteriormente i mercati agricoli.

3.2.4 Riepilogo

L'applicazione di un ALSA o di un nuovo accordo OMC comporterebbe cambiamenti significativi per l'agricoltura. Il reddito settoriale annuale diminuirebbe probabilmente di 750-900 milioni di franchi rispetto alla PA 2011. Per riorganizzare il settore agricolo in funzione delle mutate condizioni quadro e mitigare gli effetti della transizione sarebbero necessarie misure collaterali temporanee (cfr. pt. 1.4).

Per il momento è improbabile che un accordo di politica commerciale estera possa limitare il margine di manovra per l'impostazione della politica agricola interna rispetto ad oggi. Ciò vale in particolare per i pagamenti diretti notificati nella green box, visto che nel contesto dell'OMC non sono soggetti a riduzione.

Mediante i pagamenti diretti s'intende garantire che l'agricoltura continui a fornire le prestazioni d'interesse generale anche a prezzi inferiori. Il sistema dei pagamenti diretti deve essere concepito in modo che nei diversi scenari di politica commerciale estera possano essere raggiunti gli obiettivi prefissati. Inoltre, nell'ottica della progressiva apertura dei mercati occorre provvedere affinché l'impostazione del sistema dei pagamenti diretti non comprometta la formazione di strutture competitive, bensì la favorisca.

3.3 Prescrizioni dell'OMC in materia d'impostazione dei pagamenti diretti

Al termine dell'Uruguay Round l'introduzione di norme per il commercio di prodotti agricoli determinò un profondo mutamento della normativa concernente le misure statali a favore dell'agricoltura. Gli Stati membri dovettero introdurre disposizioni sul sostegno all'agricoltura, protezione doganale inclusa. Da un lato vennero limitate le sovvenzioni alle esportazioni di prodotti agricoli, dall'altro si trasformarono le restrizioni e i divieti d'importazione in dazi i quali vennero ridotti considerevolmente. Per i cosiddetti contributi all'interno del Paese o "sostegno interno" furono fissati limiti massimi, che non potevano essere superati, finalizzati a ridurre notevolmente gli aiuti che distorcono il commercio. Parallelamente venne introdotto uno strumento comprendente misure prive o con effetti soltanto lievi sulla produzione che furono classificate nella cosiddetta green box. Essa deve il suo nome al colore

²² Legge federale del 13 dicembre 1974 su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (RS 632.111.72)

del semaforo. I rispettivi criteri sono stabiliti nell'allegato 2 dell'Accordo agricolo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC 2003). La green box rappresenta la giustificazione di tutte le misure di sostegno senza effetti che distorcono il commercio. Le misure che rientrano in questo allegato sono esonerate da qualsiasi impegno di riduzione e da qualsiasi limitazione. Il paragrafo (§) 1 dell'allegato fissa i principi fondamentali. I pagamenti della green box sono privi o hanno effetti soltanto lievi sulla produzione. Le misure devono essere finanziate con risorse pubbliche e non possono avere per effetto un sostegno dei prezzi. Questi criteri devono essere applicati a tutte le misure considerate "verdi". L'allegato 2 dell'Accordo agricolo è strutturato come segue.

I primi paragrafi (§ 2-4) trattano i pagamenti non direttamente erogati ai produttori.

Il paragrafo 5 introduce il capitolo dedicato ai pagamenti diretti veri e propri. Vengono elencate le condizioni cui devono adempiere i singoli pagamenti diretti che non rientrano nei capoversi seguenti. Nei paragrafi 6-13 sono elencate le diverse forme di pagamenti diretti, tra cui il sostegno dei redditi su base fissa (§ 6). L'elenco non è esaustivo. Se una misura non rientra nei paragrafi 6-13 dell'allegato, deve essere conforme al paragrafo 5 che, a sua volta, rimanda al paragrafo 1 e al paragrafo 6 lettere b-e in cui sono elencate le seguenti condizioni per il pagamento di contributi conformi alla green box.

- b) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base al tipo o al volume della produzione (compresi i capi di bestiame) attuata dal produttore in un anno successivo al periodo di riferimento.
- c) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai prezzi, interni o internazionali, di produzioni attuate in un anno successivo al periodo di riferimento.
- d) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai fattori di produzione utilizzati in un anno successivo al periodo di riferimento.
- e) Nessuna produzione è richiesta per ricevere i pagamenti.

Il paragrafo 6 intitolato "Sostegno dei redditi su base fissa" rappresenta l'elemento principale del concetto dei pagamenti diretti erogati ai produttori. Oltre alle condizioni summenzionate, il paragrafo 6 lettera a stabilisce quanto segue.

- a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione deve essere determinata in base a criteri chiaramente definiti quali reddito, status di produttore o di proprietario di terreni, utilizzazione di fattori o livello di produzione in un periodo di riferimento definito e fisso.

In un simile quadro si può partire dal presupposto che le condizioni citate sono applicabili al sistema dei pagamenti diretti non vincolati alla produzione, come da definizione in Svizzera. Ogni singolo pagamento diretto deve adempiere le esigenze minime summenzionate indipendentemente dal paragrafo cui ci si riferisce. I paragrafi 7-13 contengono precisazioni delle singole forme di pagamenti diretti. Se esse sono adempiute, il provvedimento è considerato conforme alla green box. Il principio del paragrafo 5 si riflette in queste categorie.

Le condizioni elencate nei paragrafi 7-13 comprendono le seguenti possibilità di pagamento:

- assicurazione e altre garanzie del reddito (§ 7)
- pagamenti in seguito a calamità naturali (§ 8)
- assistenza all'aggiustamento strutturale fornita mediante programmi per il ritiro dei produttori dall'attività (§ 9)
- assistenza all'aggiustamento strutturale fornita mediante programmi di smobilizzo delle risorse (§ 10)
- aiuti all'investimento (§ 11)
- programmi ambientali (§ 12)
- programmi di assistenza regionale (§ 13)

Riepilogo

Le prescrizioni dell'OMC sono un quadro giuridico vincolante per i pagamenti diretti. Nell'ambito del ciclo di Doha dell'OMC sono previsti soltanto lievi inasprimenti dei criteri della green box (cfr. pt. 3.2.2). Essi riguardano prevalentemente la prova di un periodo di riferimento ben definito in base al quale vengono erogati i pagamenti. In futuro, nell'ambito delle procedure nel quadro del diritto dell'OMC è prevista una maggiore imposizione dei criteri vigenti finora. Il nuovo sistema dei pagamenti diretti non deve quindi essere in contraddizione con i criteri della green box.

3.4 Evoluzione degli ambiti politici nazionali con influsso sui pagamenti diretti

Diversi ambiti politici nazionali esercitano un influsso sulle attività e sulle prestazioni dell'agricoltura. Nella concezione del sistema dei pagamenti diretti devono pertanto venir presi in considerazione gli sviluppi in tali ambiti politici, cercando di sfruttare eventuali sinergie.

3.4.1 Protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive

Sono in corso l'aggiornamento delle linee guida "protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive e attraverso misure edili nell'agricoltura" e l'elaborazione di una guida modulare esaustiva nella quale verranno definiti i termini vaghi contenuti nell'attuale diritto in materia ambientale.

Nel 2005 la procedura di omologazione e di autorizzazione dei prodotti fitosanitari (PF) è stata adeguata al diritto della CE. Le esigenze relative ai dati e i metodi di valutazione sono stati armonizzati con quelli applicati a livello comunitario e le decisioni dell'UE concernenti l'elenco positivo dei principi attivi come pure le disposizioni sulle limitazioni d'uso e le condizioni vengono tenute in considerazione nelle decisioni delle autorità elvetiche. Nel quadro di un programma di revisione, i principi attivi omologati da tempo vengono rivalutati in base alle nuove scoperte e a nuovi metodi di valutazione; nelle autorizzazioni vengono inserite nuove disposizioni come limitazioni d'uso e condizioni in materia di distanza. In questo programma di revisione l'accento è posto anche sulla protezione delle acque.

La mozione CAPTE-N 00.3184 chiede di elaborare un concetto che consenta di raggiungere gli obiettivi di protezione contro l'inquinamento atmosferico e di rispettare i valori limite per la protezione della salute e dell'ambiente per tutti gli inquinanti. Occorre esaminare se sono necessari adeguamenti degli obiettivi per motivi di politica ambientale e sanitaria. Il concetto serve per valutare le misure d'igiene dell'aria adottate finora onde appurarne l'efficienza e per illustrare e vagliare i provvedimenti da prendere in riferimento soprattutto agli inquinanti "ossido d'azoto", "composti organici volatili", "polveri fini" e "ammoniaca". Il rapporto è in fase di elaborazione. Si cerca inoltre una soluzione per ridurre l'inquinamento ambientale da fuliggine da diesel emessa dall'agricoltura. Considerato il loro numero, i veicoli agricoli e forestali sono responsabili di una quota sproporzionata delle emissioni di fuliggine da diesel. Occorrerà appurare se la Svizzera si rifarà alla normativa UE oppure se è economicamente e tecnicamente possibile optare per una soluzione su misura. Con l'entrata in vigore delle prescrizioni CE (norma sui gas di scarico fase III B), a partire dal 2011-2013 i fabbricanti di trattori dovranno fornir-

re filtri o sistemi equivalenti. Tale norma comporta un sostanziale miglioramento dei valori sui gas di scarico. I nuovi trattori e carri con motore agricolo a diesel dovranno essere dotati di filtri antipolvere non appena sarà possibile fornire trattori equipaggiati in tal modo a condizioni economicamente sostenibili.

Riepilogo

La nuova guida sulla protezione dell'ambiente nell'agricoltura uniformerà, a livello cantonale, l'esecuzione del diritto in materia ambientale. Dovrà essere chiarito se e in quali ambiti la PER sostiene tale esecuzione o debba andare oltre il diritto sull'ambiente. Il programma di revisione relativo all'omologazione di prodotti fitosanitari comporterà una riduzione dei prodotti omologati e per alcuni di quelli già omologati verranno inasprite le condizioni per quanto concerne la protezione delle acque al fine di ridurre le immissioni nelle acque sotterranee e superficiali. Nel settore della protezione dell'aria vi è una certa pressione a inasprire le prescrizioni in quanto i rispettivi obiettivi non sono ancora stati raggiunti negli ambiti rilevanti per l'agricoltura.

3.4.2 Energia e clima

Il Protocollo di Kyoto²³ e la legge sul CO₂²⁴ fissano il quadro degli obiettivi e delle misure di politica climatica fino alla scadenza del primo periodo d'impegno del 2008-2012. Sono in corso negoziati a livello internazionale onde stabilire come mantenere la vigente convenzione sul clima e sostituire il Protocollo di Kyoto dopo il 2012. Attualmente gli impegni in materia di emissioni della Svizzera vengono concretizzati in primo luogo attraverso la legge sul CO₂ che rimarrà in vigore fino al 2012. Il Consiglio federale sta elaborando un progetto di revisione con nuovi obiettivi in materia di riduzione e misure volte a contenere le emissioni di gas serra dopo il 2012. Onde appurare in quale misura l'agricoltura potrebbe fornire un contributo alla riduzione delle emissioni, UFAG, UFAM e l'Unione svizzera dei contadini stanno valutando nel quadro di un progetto congiunto il potenziale tecnico di riduzione e i rispettivi costi di riduzione nell'agricoltura.

I risultati di tale studio verranno ripresi in una strategia sul clima per l'agricoltura che sarà sviluppata dall'UFAG in collaborazione con diversi partner. Oltre all'aspetto della riduzione delle emissioni verranno trattate le possibilità di adeguamento. L'agricoltura non è soltanto corresponsabile del cambiamento climatico, bensì ne subisce anche le conseguenze. È dimostrato che a causa del mutamento climatico il regime pluviometrico rilevante per la Svizzera, il limite della neve, le condizioni di deflusso dei fiumi e la disponibilità stagionale d'acqua cambieranno. In estate e in autunno saranno sempre più frequenti periodi secchi, mentre nel semestre invernale aumenteranno le piene. Nell'ottica della prevenzione occorre concertare le misure di natura edile, progettuale e organizzativa. Nella protezione contro le piene un aspetto importante è costituito dallo spazio a disposizione dei corsi d'acqua. In questo ambito occorre coordinare meglio lo sviluppo degli insediamenti con le esigenze dei corsi d'acqua in materia di spazio, preservando al contempo le superfici necessarie per la produzione agricola.

Un argomento importante in relazione al clima e all'energia è rappresentato dall'atteggiamento nei confronti della produzione di carburanti da materie prime rinnovabili. In presenza di prezzi (molto) elevati dei combustibili fossili, in Svizzera la produzione di agrocarburanti potrebbe entrare in concorrenza con quella di derrate alimentari. Nella risposta a una mozione²⁵ il Consiglio federale sottolinea che la priorità deve essere data alla produzione di derrate alimentari anziché a quella di carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili, ma che attraverso l'esenzione dall'imposta sugli oli minerali va incentivata la produzione di carburanti da rifiuti e sostanze residue. Nonostante il suo atteggiamento restrittivo nei confronti dei carburanti biogeni da materie prime rinnovabili, non li vieta. Con la definizione di esigenze minime sociali ed ecologiche intende piuttosto dare un segnale sul piano internazionale. Con l'entrata in vigore della versione rivista della legge sull'imposizione degli oli minerali

²³ RS 814.011

²⁴ RS 641.71

²⁵ 08.3336 Mozione Girod, No alla "concorrenza" degli agrocarburanti alle derrate alimentari

(LIOm)²⁶ e dell'ordinanza sull'imposizione degli oli minerali (OIOm)²⁷ la Svizzera è il primo Paese al mondo che ha fissato esigenze minime ecologiche e sociali per la produzione e l'importazione di carburanti biogeni esentati dall'imposta. Nell'ottica di ridurre il CO₂ la promozione statale dei biocarburanti indigeni, come viene praticata in alcuni Paesi, comporta costi maggiori rispetto alla creazione di incentivi a favore dell'efficienza energetica. In Svizzera il potenziale per l'impiego a fini energetici della biomassa risiede principalmente nella valorizzazione delle sostanze residui e dei rifiuti organici nonché del legno.

Riepilogo

Per il momento non è dato di sapere in che misura l'agricoltura potrà contribuire anche a ridurre le emissioni di gas serra dopo il 2012. Nel quadro di una strategia sul clima per l'agricoltura verranno vagliati i possibili scenari e provvedimenti di riduzione nonché le possibilità di adeguamento. Alla luce dello stato attuale delle conoscenze, dal profilo della politica climatica ed energetica non vi sono implicazioni immediate sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti.

3.4.3 Biodiversità

Dal 1995 vige in Svizzera la Convenzione sulla diversità biologica (Convention on Biological Diversity CBD), nel quadro della quale la Svizzera si è impegnata ad elaborare e ad applicare una strategia sulla biodiversità. Nella decisione sul programma di legislatura 2007-2011 il Parlamento ha approvato l'elaborazione di una strategia per la salvaguardia e la promozione della biodiversità. Essa sarà sviluppata sotto la direzione del DATEC in collaborazione con i Cantoni, gli Uffici federali interessati, i partner politici e sociali nonché gli ambienti scientifici. Entro la fine del 2011 dovranno venir formulati obiettivi in materia di biodiversità.

Onde proteggere le torbiere alte e basse nonché le zone palustri nel 1991 e nel 1996 sono state emanate ordinanze ad hoc contenenti i rispettivi inventari. Oltre alle torbiere alte e basse, tra gli spazi vitali maggiormente minacciati rientrano i prati e pascoli secchi e a umidità variabile. Per evitare che queste superfici diminuiscano ulteriormente, l'UFAM ha allestito un inventario dei prati e pascoli secchi d'importanza nazionale. L'ordinanza sui prati secchi ha l'obiettivo di proteggere e valorizzare i prati e pascoli secchi d'importanza nazionale, tenendo conto di un'agricoltura e di un'economia forestale sostenibili. I siti agricoli con rendimenti marginali dovranno continuare ad essere utilizzati come finora, ossia senza intensificarne lo sfruttamento né abbandonarne la gestione. Sono previsti incentivi finanziari per l'agricoltura unitamente a condizioni di gestione. L'ordinanza in questione potrà entrare in vigore soltanto dopo che saranno stati chiariti alcuni aspetti sul finanziamento.

Riepilogo

Visti i notevoli effetti che esercita sulla superficie, l'agricoltura ha un impatto maggiore sulla biodiversità rispetto ad altri rami economici. Pertanto, la promozione della biodiversità sulle superfici utilizzate a scopo agricolo continuerà a rivestire una notevole importanza. Occorre migliorare il coordinamento tra gli strumenti della LAgr e gli altri ambiti politici rilevanti per la biodiversità.

3.4.4 Foreste

L'importanza delle foreste per l'agricoltura è tuttora considerevole. Da un lato numerosi agricoltori sono anche proprietari di boschi, dall'altro la lavorazione del legno rappresenta un'ulteriore possibilità di conseguire un reddito nelle aree rurali. Mediante una revisione parziale della legge forestale (LFo)²⁸ si voleva migliorare la redditività dell'economia forestale e rivedere diverse disposizioni alla luce dell'avanzamento naturale del bosco (allentamento del divieto di dissodamento e dell'obbligo di rimboschimento compensativo). Dopo la bocciatura da parte del Parlamento, attualmente non vi sono

²⁶ RS 641.61

²⁷ RS 641.611

²⁸ RS 921.0

segnali concreti di lavori di revisione della legislazione forestale. Per quanto riguarda gli aspetti rilevanti per l'agricoltura, a breve e medio termine non sono pertanto da attendersi nuove disposizioni. In determinate regioni il problema dell'avanzamento del bosco non può più venir affrontato unicamente con i pagamenti diretti, ma necessita di un approccio integrato con iniziative e progetti regionali concreti. A questo proposito nel Canton Vallese sono in corso accertamenti nel quadro del progetto pilota "Funzioni della foresta e del territorio in regioni caratterizzate dall'avanzamento del bosco". L'obiettivo di questo progetto consiste nel definire aree in regioni con forte imboschimento (regioni d'intervento), in cui l'avanzamento del bosco non è auspicato e va frenato mediante incentivi per una gestione agricola adeguata (regioni chiave).

Un potenziale di conflitto tra agricoltura ed economia forestale è dato dalla produzione di legna su superfici utilizzate a scopo agricolo. Se non vi è una gestione annuale, decade il diritto ai pagamenti diretti poiché, per definizione (ordinanza sulla terminologia agricola, OTerm)²⁹, non si tratta più di superficie agricola utile. Le piantagioni di alberi per la produzione di energia su superfici utilizzate a scopo agricolo sarebbero in contraddizione con l'obiettivo della garanzia dell'approvvigionamento e aumenterebbero ulteriormente la pressione sulla superficie agricola utile (cfr. pt. 3.4.2).

Riepilogo

L'avanzamento del bosco ha conseguenze dirette sull'agricoltura e sulla fornitura di prestazioni d'interesse generale nelle regioni in questione. Gli effetti degli strumenti della politica forestale su questo processo sono molto limitati. I pagamenti diretti, invece, forniscono un notevole contributo alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale. Ciononostante, negli scorsi anni non è stato possibile frenare l'avanzamento del bosco soprattutto nelle regioni in cui la gestione è particolarmente difficile (cfr. pt. 7.1.3). Occorre quindi sviluppare soluzioni a livello locale.

3.4.5 Parchi d'importanza nazionale

Con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2007, della revisione parziale della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)³⁰ e dell'ordinanza sui parchi³¹ è stata creata la base legale per la creazione e il sostegno di parchi d'importanza nazionale. Si distingue tra tre categorie di parchi: i parchi nazionali, i parchi naturali periurbani e i parchi naturali regionali. Questi ultimi rivestono un'importanza particolare per l'agricoltura e le aree rurali. Finora a un progetto (PNR/Biosfera Entlebuch) è stata assegnata una label LPN, 9 si trovano nella fase di realizzazione sostenuta dalla Confederazione e all'inizio del 2009 sono state inoltrate 8 nuove domande.

Nel caso dei parchi naturali regionali l'accento è posto sullo sviluppo sostenibile della regione. Mediante parchi di questo tipo s'intende creare le condizioni quadro per rafforzare la collaborazione tra agricoltura, artigianato e imprese di servizi, promuovere lo smercio di prodotti regionali e valorizzare il potenziale regionale di valore aggiunto. Secondo il principio della volontarietà vanno riconosciuti soltanto i parchi che scaturiscono da iniziative regionali, sono sostenuti dalla popolazione locale e rientrano in un programma cantonale. Per la promozione dei parchi, a medio termine sono disponibili fondi finanziari per un importo di 10 milioni di franchi l'anno. Essi servono per lo sviluppo e l'esercizio di un parco, vale a dire contribuiscono alla copertura delle spese amministrative cui devono far fronte i gestori dei parchi.

Riepilogo

L'agricoltura forgia e cura il paesaggio rurale e, in questa sua veste, fornisce importanti prestazioni di base per i parchi naturali regionali. Visto che i fondi finanziari disponibili per il promovimento dei parchi sono limitati, tali prestazioni dell'agricoltura dovranno essere sostenute anche in futuro prevalentemente mediante il preventivo agricolo.

²⁹ RS 910.91

³⁰ RS 451

³¹ RS 451.36

3.4.6 Paesaggio

La politica nazionale del paesaggio ha due peculiarità: da un lato la Concezione Paesaggio svizzero come concetto formale in virtù dell'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)³² è una base vincolante per la protezione della natura e del paesaggio nell'adempimento dei compiti della Confederazione ai sensi dell'articolo 2 LPN, dall'altro il fatto che la protezione della natura e del paesaggio è incentrata sui paesaggi incontaminati meritevoli di protezione (p.es. zone paludose o golene) garantisce la salvaguardia, sul piano nazionale, di determinati paesaggi.

L'applicazione della protezione del paesaggio è stata e sarà sviluppata ulteriormente. La Concezione Paesaggio svizzero è stata concretizzata nelle linee guida "Paesaggio 2020", i parchi d'importanza nazionale offrono la possibilità di fissare obiettivi paesaggistici in una carta e nel quadro del progetto per l'applicazione del mandato del Consiglio federale di valorizzare l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (Inventario IFP) ne viene migliorato l'effetto.

I Cantoni sono i principali responsabili della pianificazione del territorio e della protezione del paesaggio. Per tale motivo l'effetto della Concezione Paesaggio svizzero o dell'Inventario IFP rimane limitato essendo vincolanti soltanto per i compiti della Confederazione. Numerose politiche settoriali hanno effetti considerevoli sul paesaggio. Tuttavia agli interessi politico-paesaggistici vengono date priorità diverse e il coordinamento è carente.

Nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 48 "Paesaggi e habitat nell'arco alpino" (PNR 48) è emerso che l'insufficiente coordinamento delle attività rilevanti dal profilo paesaggistico è un problema fondamentale per una politica nazionale del paesaggio. Per tale motivo l'UFAM ha commissionato un rapporto intitolato "Programma paesaggistico regionale" (ECOPLAN 2009) al fine di migliorare l'efficacia e la coerenza della politica del paesaggio oltre i limiti delle politiche settoriali. Quale strumento di coordinamento, un programma paesaggistico regionale contemplerebbe da un lato obiettivi di sviluppo da elaborare in loco e dall'altro misure mirate. Potrebbe inoltre fungere da base per il coordinamento delle sovvenzioni destinate a una determinata regione.

Riepilogo

Le attività agricole forgiavano il paesaggio rurale in misura considerevole e in modo determinante. La politica agricola è quindi una politica settoriale estremamente rilevante dal profilo paesaggistico. Gli impegni profusi in vista di un migliore coordinamento degli ambiti politici che esercitano un influsso sul paesaggio riguardano pertanto la politica agricola e in particolare anche i pagamenti diretti.

3.4.7 Pianificazione del territorio

Dopo 25 anni di applicazione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), nel rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 (RST) dell'ARE si è constatato che gli obiettivi sostanziali della LPT, in particolare la separazione tra zona edificabile e non, sono stati raggiunti ma che lo sviluppo territoriale non può ancora essere considerato sostenibile. Infatti, ogni secondo va perso un metro quadrato di terreno coltivabile. La crescita degli insediamenti, l'ampliamento delle infrastrutture con conseguente richiesta di provvedimenti ecologici sostitutivi, il fabbisogno di spazio dei corsi d'acqua e l'estensione dell'area forestale vanno a scapito delle superfici utilizzate a scopo agricolo. I conflitti di utilizzazione sono evidenti nell'Altipiano, dove l'erosione dello spazio continua inarrestabile a causa dello sviluppo della rete stradale e ferroviaria nonché delle reti di distribuzione di elettricità e gas. Nemmeno il Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), introdotto nel 1992, che prescrive una superficie minima di 438 560 ettari di SAC, ha potuto frenare la perdita di terreni coltivabili pregiati dal profilo agricolo.

Un disegno per una nuova legge sullo sviluppo territoriale (D-LST) è attualmente in consultazione. Con la revisione dell'attuale LPT, da un lato si riprenderanno gli strumenti rivelatisi efficaci della piani-

³² RS 700

ficazione territoriale (concetti e piani settoriali, piani direttori cantonali, piani di utilizzazione) e dall'altro in diversi ambiti si daranno ai Cantoni indicazioni più chiare di quelle attuali. Oltre alle aree rurali, il D-LST riguarda metropoli, agglomerati e città e propone diverse disposizioni fiscali (tassa in caso di sigillatura in zone con terreni coltivabili, tassa sulle superfici abitabili in zone con terreni coltivabili) nonché incentivi. Verranno anche aumentate le possibilità sanzionatorie. Al di fuori delle zone edificabili il concetto di zona agricola viene sostituito con quello di zona con terreni coltivabili per indicare chiaramente che l'area al di fuori delle zone edificabili ha, in realtà, svariate funzioni (in particolare agricoltura, protezione della natura, acque, bosco, pericoli naturali, protezione delle risorse naturali nonché tempo libero e svago). Vengono riviste anche le disposizioni concernenti l'attività edile al di fuori delle zone edificabili, delegando ai Cantoni l'elaborazione delle prescrizioni dettagliate nel quadro vincolante stabilito dalla Confederazione. Tale cambiamento non deve comunque intaccare la divisione fondamentale per la pianificazione territoriale tra zona edificabile e non. Il Consiglio federale ha deciso di sottoporre il D-LST al Parlamento come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale "Spazio per l'uomo e la natura" (iniziativa per il paesaggio) depositata il 14 agosto 2008. Nel novembre 2009 presenterà al Parlamento un messaggio e una proposta al riguardo.

L'iniziativa sul paesaggio, finalizzata a proteggere meglio le terre coltivabili, chiede che per 20 anni la superficie totale delle zone edificabili non venga aumentata. Secondo uno studio di Fahrländer e Partner (2008), le riserve attualmente disponibili di zone edificabili (zone non edificate e riserve interne) ammontano a 52 800 ettari, di cui 32 500 per scopi abitativi e 20 400 per scopi di lavoro. Tra il 2005 e il 2030 la domanda di superfici edificabili dovrebbe ammontare a 27 300 ettari (23 600 ettari per scopi abitativi, 3 700 per scopi di lavoro). Le riserve di zone edificabili disponibili sono quindi decisamente maggiori rispetto alla domanda prevista in futuro. Anche per quanto riguarda la ripartizione territoriale si constata che pure nell'agglomerato di Zurigo vi sono ancora notevoli riserve.

Su una migliore protezione delle terre coltivabili è incentrata anche la mozione Bigger³³ che chiede l'elaborazione di un piano settoriale per le zone agricole prioritarie. Il Consiglio federale condivide le preoccupazioni dell'autore della mozione sulla costante perdita di terreni coltivabili agricoli e propone pertanto al Parlamento di accoglierla. L'intervento, appoggiato da diversi ambienti, non è ancora stato trattato nel plenum.

L'iniziativa popolare "Acqua viva", depositata dalla Federazione svizzera di pesca, chiede che i Cantoni promuovano la rinaturazione delle acque toccate da misure di costruzione e impianti idroelettrici. Il Consiglio federale sostiene il controprogetto elaborato dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S), il quale chiede che la rivitalizzazione sia limitata ai 4 000 chilometri più importanti su un totale di 15 000 chilometri di corsi d'acqua sottoposti a interventi di canalizzazione e bonifica. Nell'applicazione concreta possono manifestarsi conflitti tra il fabbisogno di spazio dei corsi d'acqua e gli interessi dell'agricoltura per la conservazione dei terreni coltivabili (in particolare delle superfici per l'avvicendamento delle colture).

Riepilogo

Nel complesso si constata che finora la protezione del suolo dal profilo quantitativo non è stata disciplinata in modo preciso nel diritto sulla pianificazione del territorio. Il Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) è un insieme di strumenti adeguato per la protezione del suolo, ma non sempre viene applicato correttamente. Nella ponderazione degli interessi alle superfici agricole in generale e alle SAC in particolare non viene spesso dato il peso che meritano con conseguente costante diminuzione dei terreni coltivabili a causa delle più disparate esigenze. Tuttavia, l'agricoltura può fornire le prestazioni d'interesse generale soltanto se dispone di superfici coltivabili raggruppate e sufficientemente grandi. Visto che l'agricoltura è il principale fruitore di superficie e considerati gli sviluppi della produzione di derrate alimentari a livello mondiale (cfr. pt. 3.1.2) occorre garantire che il potenziale produttivo della superficie agricola utile e in particolare delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) rimanga invariato.

³³ 05.3676 Mozione Bigger, Perdita di terreni coltivabili e superfici agricole utili

3.4.8 Politica regionale

I principali problemi economici delle regioni di montagna e delle aree rurali, ivi compresa l'agricoltura, sono il superamento delle difficoltà correlate al mutamento strutturale e la prevenzione della fuga di persone giovani e qualificate a causa della mancanza di posti di lavoro interessanti ("fuga di cervelli"). Da studi e valutazioni di esperti è emerso che la politica regionale praticata finora ha contribuito soltanto in minima parte alla soluzione di questi problemi.

La nuova politica regionale (NPR) lanciata con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della nuova legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale³⁴, è pertanto stata incentrata sulla promozione del valore aggiunto regionale. Per l'applicazione della NPR il Parlamento ha varato un programma pluriennale per gli anni dal 2008 al 2015. Mediante un limite di spesa limitato a otto anni, il fondo per lo sviluppo regionale dovrebbe venir alimentato con 230 milioni di franchi.

Riepilogo

Mediante la NPR s'intende fare in modo che le regioni di montagna e le altre aree rurali della Svizzera riescano a fornire contributi di crescita endogeni. Queste regioni e aree svolgono tuttavia anche numerose mansioni complementari per la società e i centri. Tuttavia, tali prestazioni non vengono sostenute mediante la NPR, bensì attraverso gli strumenti della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) da un lato e altre politiche settoriali, in particolare anche la politica agricola, dall'altro. Le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura saranno promosse anche in futuro principalmente mediante gli strumenti della politica agricola.

3.4.9 Protezione degli animali

Negli anni scorsi la legge sulla protezione degli animali (LPAn)³⁵ è stata completamente rivista. All'origine della revisione totale vi erano state critiche sui vuoti legislativi e sulle lacune nell'esecuzione. La nuova legge sulla protezione degli animali, varata dal Parlamento il 16 dicembre 2005, è entrata in vigore il 1° settembre 2008 unitamente alla nuova ordinanza sulla protezione degli animali (OPAn)³⁶. In molti settori il livello della legislazione svizzera in materia di protezione degli animali è superiore a quello riscontrabile nei Paesi confinanti, nonostante la protezione degli animali in determinati Stati membri dell'UE sia nel frattempo migliorata. L'Austria, ad esempio, ha varato nel 2005 un diritto sulla protezione degli animali in molti ambiti equivalente a quello elvetico. Per quanto concerne l'applicazione della legislazione, la Svizzera svolge tuttora un ruolo di precursore. La condizione della congrua detenzione degli animali da reddito è contenuta nella PER ed è pertanto un presupposto per il versamento di pagamenti diretti. Per tale motivo il rispetto delle disposizioni sulla protezione degli animali nelle aziende agricole svizzere è oggetto di controlli periodici da parte di enti di controllo accreditati.

Vi è una correlazione tra il livello della legislazione in materia di protezione degli animali e i pagamenti diretti volti a incentivare sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi delle loro esigenze. Siccome vengono concessi contributi soltanto per sistemi di stabulazione di livello superiore a quanto previsto dalla legislazione sulla protezione degli animali, se tale livello viene innalzato occorre rivedere le condizioni di contribuzione.

Riepilogo

L'esecuzione del diritto sulla protezione degli animali a livello di aziende agricole è coordinata con l'esecuzione dei pagamenti diretti, in particolare con i controlli nell'ambito della PER. Vi sono inoltre programmi mirati che promuovono il benessere degli animali oltre il livello prescritto dalla legge. Per il momento nel diritto sulla protezione degli animali non vi sono sviluppi che potrebbero mettere in questione l'attuale normativa.

³⁴ RS 901.0

³⁵ RS 455

³⁶ RS 455.1

3.5 Conclusioni

In base alle condizioni quadro illustrate nel presente capitolo, per quanto concerne l'ulteriore sviluppo del sistema di pagamenti diretti possono essere formulate le seguenti conclusioni.

- Mentre i prezzi dei prodotti agricoli sui mercati internazionali tenderanno ad aumentare nei prossimi anni, in Svizzera la protezione doganale dovrebbe diminuire ulteriormente. Nel complesso ciò comporterà una flessione dei prezzi alla produzione nel nostro Paese. A causa del calo dei prezzi alla produzione da un lato e dei costi elevati nonché degli svantaggi climatici e topografici dall'altro, nel nostro Paese saranno necessari anche in futuro incentivi sotto forma di pagamenti diretti, affinché l'agricoltura possa fornire le prestazioni d'interesse generale.
- Con la diminuzione della protezione doganale aumenterà l'importanza dei pagamenti diretti in particolare nell'ottica della garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento. In vista di ulteriori aperture del mercato si dovrà fare in modo che i pagamenti diretti favoriscano lo sviluppo di strutture competitive tenendo al contempo conto del fatto che i cambiamenti devono avvenire a un ritmo socialmente sostenibile.
- Attualmente regna notevole incertezza sullo sviluppo dei prezzi a medio termine in Svizzera. Da un lato non si sa come evolveranno i prezzi sui mercati internazionali e dall'altro quale portata avrà, in futuro, la protezione doganale in Svizzera. Il sistema dei pagamenti diretti deve pertanto essere impostato in modo che l'agricoltura possa fornire le prestazioni d'interesse generale indipendentemente dall'andamento dei prezzi.
- La conclusione del ciclo di Doha dell'OMC comporterà probabilmente soltanto un lieve inasprimento dei criteri della green box. Considerato che in futuro tali criteri verranno sempre più imposti mediante procedure nel quadro dell'OMC, i pagamenti diretti vanno disaccoppiati e dovranno corrispondere ad essi.
- Il terreno coltivabile agricolo funge da base per la fornitura della maggior parte delle prestazioni d'interesse generale. A causa dello sviluppo degli insediamenti, tale risorsa subisce notevoli pressioni. Vi sono inoltre esigenze di spazio da parte di altri ambiti politici che sono in concorrenza con l'utilizzazione agricola del suolo (rivitalizzazione dei corsi d'acqua, protezione contro le piene, rimboschimento compensativo). Un abbinamento degli strumenti della pianificazione del territorio con i pagamenti diretti permetterebbe di contrastare più efficacemente i consistenti incentivi economici per la sigillatura di terreni coltivabili.
- Le esigenze poste dagli altri ambiti politici all'agricoltura tendono ad aumentare. Visto che in tali ambiti anche in futuro saranno disponibili fondi soltanto in misura molto limitata, i pagamenti diretti continueranno ad avere un ruolo fondamentale nella promozione delle prestazioni d'interesse generale. Essi dovranno pertanto venir ancora meglio armonizzati con gli altri ambiti politici.

4 Evoluzione dei pagamenti diretti all'estero

In Svizzera, come in altri Paesi, i pagamenti diretti sono uno strumento fondamentale della politica agricola. Nei capitoli seguenti verranno presentati i sistemi dei pagamenti diretti dell'UE, della Norvegia, degli USA e del Canada (cfr. pt. 4.1-4.4). A prescindere dagli aspetti tecnici è interessante mettere a confronto la portata del sostegno (cfr. pt. 4.5). Visto che nel contesto internazionale la legittimità dei pagamenti diretti è data soltanto se sono riconosciute le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura, al punto 4.6 verrà illustrato lo stato del dibattito internazionale sul tema della multifunzionalità.

4.1 UE

Nell'UE i pagamenti diretti sono un importante strumento della politica agricola, che viene sviluppato periodicamente. Dopo la presentazione del contesto generale (cfr. pt. 4.1.1) verranno descritti i diversi tipi di pagamenti diretti dell'UE nonché i rispettivi obiettivi (cfr. pt. 4.1.2 e 4.1.3). Successivamente si entrerà nel merito del finanziamento del sistema (cfr. pt. 4.1.4), illustrando quali saranno i probabili sviluppi della politica agricola dell'UE (cfr. pt. 4.1.5) per concludere con un riassunto (cfr. pt. 4.1.6).

4.1.1 Principi della Politica Agricola Comune (PAC)

La PAC si basa su tre principi:

- unità dei mercati (libera circolazione delle merci all'interno dell'UE);
- preferenza comunitaria combinata con una politica commerciale estera comune (smercio prioritario dei prodotti dell'UE e protezione doganale contro le importazioni);
- solidarietà finanziaria (art. 33 segg. Trattato CE)³⁷.

Le misure della PAC sono suddivise in due gruppi (pilastri).

Il **primo pilastro** comprende le organizzazioni di mercato specifiche per i prodotti (p.es. cereali, latte, prodotti lattiero-caseari, carne di manzo e carne di vitello) nonché le indennità compensative (premi per superfici e animali), introdotte nel 1992 per compensare parzialmente le riduzioni di prezzo attuate a partire da quel momento. Tali indennità compensative sono state per principio disaccoppiate dalla produzione mediante la riforma del 2003 (concretizzata a partire dal 2005), trasformandole in un pagamento unico per azienda. Il **secondo pilastro** comprende le misure volte a incentivare lo sviluppo rurale.

Nel corso degli anni novanta, anche sotto l'influsso dell'OMC, la politica agricola elvetica e quella comunitaria si sono allineate. Sia la Svizzera che l'UE riconoscono il valore di un'agricoltura multifunzionale. Per quanto riguarda le organizzazioni di mercato vigenti vi sono tuttavia delle differenze: la Svizzera ha soppresso il contingentamento lattiero nel 2009, mentre nell'UE verrà mantenuto fino all'inizio del 2015, aumentando progressivamente le quote latte e riducendo gradualmente i prezzi d'intervento. Con la Politica agricola 2011 in Svizzera sono state abrogate con effetto al 2009 tutte le sovvenzioni alle esportazioni, tranne i contributi per l'esportazione di prodotti agricoli trasformati. L'UE, invece, nell'ambito dei negoziati dell'OMC si è dichiarata disposta ad abrogare le sovvenzioni alle esportazioni soltanto nel 2013, vale a dire alla scadenza del presente quadro finanziario.

4.1.2 Primo pilastro: pagamento unico per azienda e rimanenti premi per superfici e animali

Nell'UE soltanto le misure del primo pilastro sono indicate esplicitamente con il termine "pagamenti diretti". Essi comprendono il pagamento unico per azienda e i premi per superfici e animali specifici per i prodotti.

³⁷ Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE);
http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html

Genesi

Prima della riforma del 2003 nell'ambito del primo pilastro della PAC venivano erogati pagamenti diretti sotto forma di premi specifici per i prodotti per ettaro e per animale. Essi erano stati introdotti nel 1992 per compensare parzialmente le riduzioni di prezzo applicate a partire da quel momento. A causa della differenziazione regionale dei premi per ettaro in base al potenziale di rendimento e della diversa densità di animali il sostegno per ettaro variava considerevolmente a seconda del luogo e dell'indirizzo di produzione.

Mediante la riforma del 2003³⁸ si è voluto disaccoppiare tali pagamenti diretti dalla produzione. Tuttavia il livello di sovvenzionamento molto diverso ha reso politicamente impossibile erogare contributi di superficie uniformi. La redistribuzione tra le singole aziende e le diverse regioni sarebbe stata eccessiva. Per tale motivo è stato introdotto un nuovo tipo di pagamento diretto, il cosiddetto pagamento unico per azienda. Esso non è un contributo fisso per azienda, bensì un premio di superficie riferito all'azienda che consente di disaccoppiare i pagamenti garantendo ampiamente i diritti acquisiti dalle singole aziende. Oltre al nuovo pagamento unico per azienda disaccoppiato dalla produzione il primo pilastro contiene misure specifiche legate ai prodotti come ad esempio i pagamenti accoppiati alla produzione, le norme d'intervento e le sovvenzioni alle esportazioni.

Pagamento unico per azienda: modello di base

L'importo del **pagamento unico per azienda (modello di base)** individuale viene calcolato in due fasi.

- Determinazione dei cosiddetti diritti di pagamento.
Calcolo (numero e valore per ettaro):
premi storici (premi per superfici e animali) divisi per le superfici ammissibili **storiche** (p. es.: 6 000 EUR / 14 ha = 14 diritti di pagamento con un valore di 429 EUR per diritto di pagamento). Le superfici ammissibili storiche sono tutte le superfici per le quali nel periodo di riferimento sussisteva un diritto ai pagamenti diretti (incl. le superfici foraggere).
- Calcolo del pagamento unico per azienda:
moltiplicazione della superficie ammissibile **attuale**³⁹ per il valore per diritto di pagamento (es.: 12 ha per 429 EUR / ha = 5 148 EUR), laddove la superficie ammissibile può corrispondere al massimo al numero di diritti di pagamento.

Il pagamento unico per azienda concesso inizialmente varia quindi da un'azienda all'altra a causa di differenze in relazione a

- numero di diritti di pagamento (superfici ammissibili storiche);
- valore dei diritti di pagamento;
- superfici ammissibili disponibili attualmente.

Il pagamento unico per azienda non è tuttavia fisso. I diritti di pagamento possono essere trasferiti da un'azienda all'altra mediante l'acquisto e la vendita con o senza superfici. Attraverso l'acquisto di diritti di pagamento un'azienda può aumentare il suo pagamento unico se la superficie ammissibile attuale è

³⁸ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della Politica Agricola Comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001, GU L 270 del 21.10.03, pag. 1.

³⁹ Nella superficie ammissibile attuale rientrano tutte le superfici agricole dell'azienda utilizzate come terreni campicoli o terreni permanentemente inerbati, tranne le superfici delle colture perenni, i boschi o le superfici per attività non agricole. La definizione è diversa da quella delle superfici ammissibili storiche. Per questo e altri motivi, come la costituzione di una riserva nazionale e il trasferimento di una parte dei contributi nel secondo pilastro ("modulazione"), il pagamento unico per azienda è di regola inferiore all'importo totale dei vecchi premi.

più grande della superficie ammissibile storica⁴⁰. Sono consentite anche locazioni se, unitamente ai diritti di pagamento, viene trasferito un numero equivalente di ettari di superfici ammissibili.

Pagamento unico per azienda: modello regionale

In alternativa al modello di base di premio unico per azienda gli Stati membri possono optare per un **modello regionale**. In questo caso tutti gli agricoltori di una regione ricevono diritti di pagamento per ettaro di superficie ammissibile dello stesso ammontare. Tale approccio comporta una determinata redistribuzione dei pagamenti tra gli agricoltori. È possibile fare una differenziazione tra erbai e superfici coltivate. Gli Stati membri con una superficie ammissibile inferiore a 3 milioni di ettari⁴¹ possono essere considerati come un'unica regione.

Gli Stati membri possono applicare anche un **modello misto** risultante dalla combinazione tra il modello di base e quello regionale.

Premi per superfici e animali

In un quadro prestabilito, gli Stati membri hanno la possibilità di continuare ad erogare determinati vecchi premi per superfici e animali sotto forma di sostegno accoppiato (accoppiamento parziale). Ciò è il caso ad esempio dei premi per le vacche madri e di una parte dei premi per i cereali. In seguito alle decisioni del novembre 2008 sull'Health Check (cfr. pt. 4.1.5), tale accoppiamento parziale è stato limitato ai premi per le vacche madri e al premio per la carne di pecora e di capra.

Applicazione negli Stati membri

Gli Stati membri hanno scelto diverse modalità per l'applicazione delle prescrizioni dell'UE relative al regime di pagamento unico. Tutti i nuovi Stati membri applicano il modello regionale, Germania e Regno Unito sono in procinto di farlo. Francia, Italia e Austria hanno optato per il premio unico per azienda individuale secondo il modello di base in combinazione con l'accoppiamento parziale (tab. 3).

⁴⁰ Esempio: un'azienda acquista 2 diritti di pagamento per una superficie di 2 ha di barbabietole da zucchero, per le quali è stato introdotto il diritto ai contributi, finora inesistente.

⁴¹ La superficie agricola utile della Svizzera ammonta a 1,065 milioni di ettari.

Tabella 3: Confronto tra i premi unici per azienda dell'UE secondo il modello di base e quello regionale

	Modello di base	Modello regionale
Unità	Ettari	Ettari
Importo dei contributi per ettaro	Importo stabilito individualmente per azienda. Esso è in funzione dell'ammontare del sostegno storico accoppiato alla produzione.	Importo identico per tutte le aziende di una regione. Esso è stabilito in funzione dell'ammontare del sostegno storico accoppiato alla produzione della regione. Possibilità di fare una differenziazione tra erbai e superfici coltivate.
Importo totale dei contributi	Superfici ammissibili, limitate dal numero di diritti ai premi (diritti di pagamento). Possibilità di acquistare e vendere diritti ai premi.	Superfici ammissibili, limitate dal numero di diritti ai premi (diritti di pagamento). Possibilità di acquistare o vendere diritti ai premi.
Evoluzione nei prossimi anni	Francia, Italia, Austria ⁴² : modello di base con accoppiamento parziale, costante Germania: modello misto, passaggio a premi di superficie regionali uniformi. Nuovi Stati membri: modello regionale, costante.	

Cross compliance (CC)

Per ottenere i premi accoppiati o disaccoppiati (pagamenti diretti) del primo pilastro devono essere adempite la cross compliance (art. 4 del regolamento del Consiglio CE 1782/2003) e le esigenze minime per la produzione (art. 5). Il mancato rispetto di questi standard minimi comporta delle sanzioni, ossia la riduzione dei pagamenti diretti. La cross compliance impone il rispetto di determinate disposizioni nei settori dell'ambiente, della protezione degli animali e della sicurezza delle derrate alimentari. Le esigenze minime per la produzione comprendono il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali e la salvaguardia dei terreni permanentemente inerbiti. Questi standard minimi si applicano all'intera azienda, ossia anche alle superfici che non hanno diritto ai premi e alle forme di produzione animale come la detenzione di suini e pollame che non beneficiano di pagamenti diretti.

In Svizzera la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) giusta l'articolo 70 capoverso 2 LAgr comprende parte degli obiettivi degli articoli 4 e 5 del regolamento CE 1782/2003 del Consiglio. Nell'UE la cross compliance corrisponde, per quanto concerne il diritto in materia di ambiente, acque e protezione degli animali, all'articolo 70 capoverso 4 LAgr. Da uno studio (Nitsch e Osterburg 2005) emerge che numerosi standard della PER vigente in Svizzera corrispondono alle condizioni della cross compliance e alle esigenze minime per la produzione nell'UE. Tuttavia, alcuni oneri della PER sono più severi degli standard minimi dell'UE (quota minima di superfici di compensazione ecologica, avvicendamento disciplinato delle colture e utilizzazione e selezione mirate dei prodotti fitosanitari), altri meno (p.es. nessuna protezione dei terreni permanentemente inerbiti). La CC comprende invece più ambiti rispetto alla PER (segnatamente il diritto in materia di derrate alimentari); per tali ambiti in Svizzera esistono disposizioni legali specifiche.

Da un rapporto della Corte dei conti europea concernente l'efficacia della normativa CC nell'UE (2008) emerge che la sua attuazione presenta ancora notevoli lacune. Gli Stati membri non adempiono l'obbligo di applicare sistemi di controllo e di sanzioni efficaci, ragion per cui non vi sono garanzie sufficienti che i titolari delle aziende rispettino gli impegni. In Svizzera la PER funziona in modo ottimale. Il settore dei controlli è affidabile e le infrazioni vengono punite (cfr. pt. 2.3).

⁴² L'Austria mantiene per il momento il modello di base con i seguenti aiuti e premi (parzialmente) accoppiati: frumento duro, colture proteiche, colture energetiche, frutta a guscio, patate da fecola (60 %), premio di macellazione (40 %), premio per vacche madri, luppolo (25 %).

Finalità delle misure

I pagamenti diretti del primo pilastro sono pagamenti volti a sostenere il reddito, come emerge dalle considerazioni della Commissione in relazione alla riforma del 1992 ("Riforma MacSharry"), quando essi vennero introdotti (aiuti diretti)⁴³. Indicazioni di questo genere si riscontrano anche in documenti successivi; le principali figurano nel regolamento CE 1782/2003 del Consiglio, che sancisce, tra l'altro, le disposizioni relative al pagamento unico per azienda.

In un'analisi del 2003 la Corte dei conti europea è giunta alla conclusione che la Comunità dispone soltanto di informazioni statistiche frammentarie sul reddito disponibile delle economie domestiche agricole. Ciò significa che mancano le basi per un targeting ottimale (impostazione dei pagamenti in funzione della situazione reddituale effettiva delle economie domestiche agricole). Non potendo valutare il tenore di vita delle economie domestiche agricole, è impossibile appurare se il rispettivo obiettivo del Trattato CE sia stato raggiunto⁴⁴.

4.1.3 Secondo pilastro: programmi per la promozione dello sviluppo rurale

Nel secondo pilastro rientrano gli **ambiti tematici** riportati di seguito con le rispettive misure.

- Ambito tematico 1: misure atte a migliorare la competitività (formazione, aiuti agli investimenti, promozione della qualità, aiuto iniziale, normativa per il pensionamento anticipato).
- Ambito tematico 2: misure atte a migliorare l'ambiente e il paesaggio (ambiente, protezione degli animali, regioni sfavorite, gestione sostenibile delle superfici ricoperte di bosco).
- Ambito tematico 3: misure atte a migliorare la qualità di vita nelle aree rurali e a diversificare l'economia rurale (p.es. ristrutturazione di villaggi, diversificazione).
- Ambito tematico 4: leader (applicazione di strategie di sviluppo locali attraverso gruppi d'azione locali: programmi innovativi, progetti di cooperazione, interconnessione di partenariati locali).

Sulla base delle linee guida strategiche dell'UE, gli Stati membri elaborano un piano strategico nazionale settennale e programmi di applicazione concreti (programmi di sviluppo) che devono essere approvati dalla Commissione. L'attuale periodo di programmazione è iniziato nel 2007 e terminerà nel 2013. Uno Stato membro può presentare un unico programma per l'intero territorio nazionale o diversi programmi regionali. I programmi di sviluppo constano di un pacchetto di misure che devono riguardare tutti i quattro ambiti tematici. Le misure ambientali devono forzosamente concernere tutto il territorio del Paese⁴⁵.

Per la maggior parte delle misure non viene indicato come viene calcolato l'ammontare del pagamento. Ne fanno eccezione le misure dell'ambito tematico 2 (ambiente, regioni sfavorite) per le quali viene prescritto esplicitamente che i pagamenti sono destinati a compensare i costi aggiuntivi e le perdite di reddito degli agricoltori⁴⁶. L'impostazione concreta delle misure e l'ammontare dei contributi nonché indicazioni sugli obiettivi concreti, gli indicatori e il monitoraggio sono disciplinati nei programmi di sviluppo.

⁴³ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio del 1° febbraio 1991, Sviluppo futuro della PAC, Documento programmatico della Commissione COM(91) 100 definitivo, pag. 12.

⁴⁴ Conformemente all'articolo 33 paragrafo 1 del Trattato che istituisce la CE, uno dei cinque obiettivi della Politica Agricola Comune consiste nell'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura.

⁴⁵ Per esempi concernenti i programmi di promozione dello sviluppo delle aree rurali vedasi quelli della Baviera 2007-2013 (www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/eler/24245/linkurl_1.pdf) o dell'Austria 2007-2013 (<http://land.lebensministerium.at/article/articleview/60417/1/8486>).

⁴⁶ Cfr. p.es. gli art. 37, 38, 39 e 40 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1.

Finalità delle misure

Per le singole misure non sono stati fissati obiettivi concreti. Sulla base dei quattro ambiti tematici sono stati definiti i seguenti obiettivi sommati⁴⁷:

- aumento della competitività dell'agricoltura e della selvicoltura attraverso l'incentivazione della ristrutturazione, dello sviluppo e dell'innovazione;
- miglioramento dell'ambiente e del paesaggio attraverso l'incentivazione della gestione delle superfici;
- aumento della qualità di vita nelle aree rurali e incentivazione della diversificazione dell'economia.

Quale base per la valutazione dei programmi settennali di sviluppo gli Stati membri devono formulare obiettivi quantificati per le singole misure⁴⁸.

4.1.4 Fonti di finanziamento

Mentre il **primo pilastro della PAC** è finanziato integralmente attraverso il preventivo globale dell'UE, il **secondo pilastro** è cofinanziato, ossia l'UE fornisce un contributo e l'importo residuo è sostenuto dagli Stati membri. Le aliquote massime per il cofinanziamento da parte dell'UE variano dal 50 all'80 per cento e dipendono dai due fattori seguenti:

- regione: le aliquote di cofinanziamento sono superiori nelle regioni di convergenza, ossia in quelle regioni in cui il PIL pro capite è inferiore al 75 per cento della media nell'UE;
- gruppo di misure (ambito tematico): le quote di cofinanziamento per misure nei settori dell'ambiente e del paesaggio sono superiori a quelle previste per altre misure. Ciò rispetta la particolare valenza attribuita dall'UE a questo gruppo di misure.

Oltre alla promozione nell'ambito della PAC possono essere concessi **aiuti nazionali** per piccole e medie imprese dedite alla produzione, alla trasformazione e alla commercializzazione di prodotti agricoli secondo le condizioni quadro e i limiti di promozione fissati dall'UE. Questi aiuti possono essere erogati soltanto se conformi agli obiettivi della PAC. Le misure finalizzate unicamente a migliorare la situazione finanziaria del produttore senza alcun contributo allo sviluppo del settore nonché gli aiuti erogati in base al prezzo, al quantitativo o alle unità aziendali sono vietati. Nel 2007 il rispettivo regolamento è stato rivisto: gli aiuti per la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli sono stati inseriti nelle norme generali d'incentivazione delle imprese, mentre le disposizioni per gli aiuti all'agricoltura in senso stretto sono state inserite in un nuovo regolamento distinto.

Per il sostegno della trasformazione e della commercializzazione esistono, in linea di principio, anche altre possibilità d'incentivazione nel quadro della normativa CE. Per determinate regioni sono disponibili mezzi finanziari del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) volti a promuovere la competitività e l'occupazione sul piano regionale nonché a incentivare la cooperazione territoriale⁴⁹.

⁴⁷ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005, articolo 4

⁴⁸ Cfr. art. 16 c del regolamento (CE) n. 1698/2005. In passato sono stati spesso formulati soltanto obiettivi qualitativi, cfr. programma della Baviera 2000-2006.

⁴⁹ La politica di coesione 2007-2013 (UE 2007)

4.1.5 Evoluzione della politica agricola dell'UE

Decisioni sull'Health Check della PAC del novembre 2008

Nell'ambito del cosiddetto Health Check, nel novembre 2008, i ministri dell'agricoltura dell'UE hanno raggiunto un accordo su diversi adeguamenti della PAC⁵⁰. Le decisioni dovrebbero consentire all'agricoltura comunitaria di reagire meglio ai segnali del mercato e di prepararsi a cogliere nuove sfide e opportunità in relazione ad esempio al cambiamento climatico, alla gestione delle risorse idriche, alla protezione della biodiversità e alla produzione di bioenergia.

Il sistema del pagamento unico per azienda viene mantenuto. In futuro, tuttavia, gran parte dei pagamenti tuttora accoppiati verranno disaccoppiati dalla produzione e inclusi nel regime di pagamento unico per azienda. Verrà fatta un'eccezione per i premi per le vacche madri e quelli per la carne di pecora e di capra. In questi ambiti gli Stati membri potranno continuare a fruire di un sostegno accoppiato della stessa entità di quello attuale.

Finora, a partire dai 5 000 euro per azienda i pagamenti del primo pilastro venivano ridotti del 5 per cento e tale quota era destinata allo sviluppo rurale (2° pilastro). Entro il 2012 tale modulazione sarà aumentata progressivamente al 10 per cento. Sui pagamenti di oltre 300 000 euro verrà effettuata una deduzione supplementare del 4 per cento. Vi saranno così più fondi a disposizione dello sviluppo delle aree rurali nel quadro del secondo pilastro.

Nell'UE la messa a riposo obbligatoria, equivalente a una misura di gestione della produzione, sarà abolita. In futuro gli agricoltori non dovranno più mettere a riposo il 10 per cento delle loro superfici coltivate. La cross compliance verrà semplificata sopprimendo alcuni standard, ma verranno introdotte nuove condizioni onde salvaguardare i benefici ambientali della messa a riposo e migliorare la gestione delle risorse idriche.

Pagamenti diretti all'agricoltura nell'UE dopo il 2013

La prossima verifica di principio della PAC dal profilo agricolo e politico-finanziario è già prevista. Essa verrà effettuata in relazione alla rivalutazione, prevista nel 2009, di tutte le uscite ed entrate del preventivo. La Commissione redigerà un rapporto che fungerà da base per le future riforme delle politiche comunitarie e la prospettiva finanziaria per gli anni dopo il 2013. Vi sono già diverse proposte che verranno integrate nel processo politico⁵¹. In parte sussistono notevoli divergenze fra le singole proposte e idee. Proposte ufficiali da parte della Commissione europea sono attese nel 2011. In vista di ciò ha indetto una gara per un mandato sul tema "Messa a disposizione di beni pubblici da parte della politica agricola dell'Unione europea", in cui dovranno venir descritte le prestazioni d'interesse generale⁵². Nel quadro di questo mandato dovranno essere formulate anche proposte in merito a quali prestazioni dovranno venir incentivate mediante quale politica. I lavori dovranno terminare entro fine 2009 e consentiranno alla Commissione di formulare le proprie proposte per la politica agricola dopo il 2013.

⁵⁰ Decisione dei ministri dell'agricoltura dell'UE del 20 novembre 2008, cfr. regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 31 gennaio 2009 con norme comuni per i pagamenti diretti nell'ambito della Politica agricola comune e con determinate norme di sostegno per titolari di aziende agricole nonché per la modifica dei regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 nonché per l'abrogazione del regolamento (CE) n. 1782/2003, GU L 30 del 19.1.2009, pag. 16. Il regolamento è entrato in vigore il 1° febbraio 2009.

⁵¹ Bureau e Mahé (2008), Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008)

⁵² Fornitura di beni pubblici da parte della politica agricola dell'Unione europea.
http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/tenderdocs/2008/219598/index_en.htm

4.1.6 Riepilogo

Pagamenti diretti del primo pilastro

I pagamenti diretti del primo pilastro sono pagamenti volti a sostenere il reddito, il cui ammontare risulta tuttora dal livello di sostegno vincolato alla produzione prima del 1992, successivamente ridotto progressivamente. Essi non sono calcolati in funzione delle effettive condizioni di reddito delle economie domestiche contadine in vista di garantire un tenore di vita adeguato.

Il modello di base del pagamento unico per azienda dell'UE si differenzia sostanzialmente dal sistema elvetico. Benché venga erogato per ettaro di superficie gestita, com'è il caso dei contributi di superficie svizzeri, le aliquote per ettaro variano da un'azienda all'altra in funzione dell'ammontare del sostegno storico (accoppiato alla produzione). Questa soluzione era stata adottata per mantenere i diritti acquisiti delle singole aziende.

Il modello regionale del pagamento unico per azienda dell'UE è simile al sistema elvetico. In questo modello le aliquote per ettaro sono uguali per tutte le aziende di una determinata regione. Com'è il caso per i contributi di superficie svizzeri, possono essere differenziati a seconda che si tratti di erbai o superfici coltivate. Il loro importo è in funzione del sostegno medio storico nella regione in questione.

Il sistema del pagamento unico per azienda sta tendenzialmente evolvendo verso il modello regionale. Alcuni Stati membri (p.es. la Germania) dispongono di un modello misto che nel corso dei prossimi anni verrà trasformato in un modello regionale. Tutti i nuovi Stati membri (12 su 27) dovranno applicare il modello regionale. Si delinea quindi una chiara tendenza verso tale modello.

CC e PER presentano aspetti sia comuni che divergenti: entrambi gli approcci prescrivono il rispetto di determinate condizioni quale presupposto per il versamento dei pagamenti diretti. Dal profilo materiale le condizioni della PER sono, in alcuni casi, più severe (compensazione ecologica, avvicendamento delle colture, prodotti fitosanitari), mentre la CC comprende più ambiti (in particolare il diritto sulle derivate alimentari).

Pagamenti diretti del secondo pilastro

Per l'ampia gamma di misure di sviluppo rurale vi sono finalità sommarie (tre obiettivi). A livello di UE non sono stati definiti obiettivi per le singole misure. Per ogni periodo di programmazione (7 anni) gli Stati membri devono tuttavia definire obiettivi concreti per le misure da essi effettivamente applicate.

Per la maggior parte delle misure in Svizzera vi sono strumenti simili. Il secondo pilastro della PAC è tuttavia più ampio, visto che sono possibili anche incentivi indipendenti dall'agricoltura (p.es. finanziamento di infrastrutture turistiche collettive o selvicoltura).

4.2 Norvegia

4.2.1 Panoramica sulla politica agricola norvegese

La politica agricola norvegese persegue lo stesso obiettivo di quella svizzera che consiste nel salvaguardare una produzione agricola indigena nonostante le condizioni sfavorevoli geografiche, climatiche e strutturali. Sostiene la propria agricoltura mediante un'elevata protezione doganale, il sostegno del mercato sul piano interno (soprattutto attraverso prezzi fissati dallo Stato stabiliti annualmente d'intesa con le organizzazioni di produttori), pagamenti diretti (*direct support*), promozione delle esportazioni e agevolazioni fiscali. Nel 2007 il sostegno finanziario (soprattutto sotto forma di pagamenti diretti) è stato pari a 11,1 miliardi di corone norvegesi (2,3 mia. CHF). Per il disciplinamento del mercato lattiero la Norvegia ha mantenuto il contingentamento, aumentando tuttavia il volume contingenziale del 2 per cento nel 2005 e di un ulteriore 1 per cento nel 2007.

4.2.2 Pagamenti diretti

Contributi vincolati al volume di produzione

Oltre ai prezzi fissati dallo Stato, in Norvegia vengono erogati pagamenti diretti in funzione del volume di produzione (p.es. per tonnellata di carne di manzo o per litro di latte). Nel 2007 tali pagamenti sono stati pari ad oltre il 10 per cento del sostegno finanziario accordato dalla Norvegia. Tra questi rientrano:

- i contributi di compensazione variabili (*deficiency payments*) per carne e lana;
- i contributi per il trasporto di carne e uova;
- i contributi per frutta, bacche, verdura e patate di alta qualità e
- i supplementi per il latte e i prodotti lattiero-caseari (suddivisi in supplemento di base e supplementi regionali).

Contributi di superficie

Il programma sulla coltivazione e sul paesaggio rurale introdotto nel 1994 (*Acreage and Cultural Landscape Programme*) comprende diversi contributi di superficie. Nel 2006 l'importo versato in base a tale programma ammontava complessivamente a un quarto circa del sostegno agricolo iscritto nel preventivo.

- Il contributo uniforme per il paesaggio rurale viene erogato per ettaro di superficie utilizzata a scopo agricolo; nel 2006 ammontava a 1 870 corone per ettaro (347 CHF/ha). Mediante questo contributo s'intende garantire che la superficie agricola utile venga utilizzata in modo produttivo e preservare il paesaggio rurale. Per poter beneficiare di questo pagamento devono venir applicati metodi di produzione rispettosi dell'ambiente.
- I contributi di coltivazione supplementari vengono concessi agli agricoltori norvegesi che coltivano determinate colture nonché a quelli in regioni sfavorite. Mediante questi contributi che possono variare a seconda della coltura scelta, della regione e della dimensione dell'azienda, s'intende da un lato garantire la produzione di determinati prodotti e dall'altro promuovere prestazioni volte a salvaguardare determinati tipi di paesaggio che vengono fornite prevalentemente da piccoli contadini in regioni periferiche. Il programma comprende:
 - contributi di superficie per patate, cereali, verdura, frutta e bacche;
 - contributi di superficie per la produzione di foraggi (importo ridotto in caso di densità di animali per unità di superficie foraggera troppo bassa o troppo alta);
 - contributi di superficie per agricoltori nella regione di montagna volti a compensare i costi del lavoro e di trasporto più elevati (importo variabile a seconda della distanza tra l'edificio aziendale e i campi);
 - contributi di declività (per ettaro con una declività superiore al 20 %; affinché l'azienda abbia diritto ai contributi, almeno la metà della superficie utile aziendale deve presentare questa declività).

Contributi per animali

In Norvegia vengono versati contributi per animali (*Production Payment for Livestock*) per bovini, suini, equini, ovini, caprini, conigli, oche e galline ovaiole. L'importo del contributo diminuisce con l'aumento del numero di animali. Il contributo è limitato a un determinato numero di animali per azienda. Nel 2007 poco meno del 20 per cento del sostegno finanziario è andato a favore di questa forma di contributi.

Contributi aziendali

La Norvegia versa anche contributi aziendali di diverso tipo:

- un contributo strutturale fisso per le aziende lattiere (a partire da 5 vacche lattifere o 27 capre lattifere) e, dal 2002, anche per le aziende da ingrasso (a partire da 40 vitelli da ingrasso);
- un contributo fisso supplementare per le aziende lattiere della regione di montagna che producono latte in estate.

Finalità delle misure

L'obiettivo generale della politica agricola norvegese consiste nel garantire il reddito. Tuttavia, gli agricoltori, in qualità di lavoratori indipendenti, sono responsabili del proprio reddito. Mediante i pagamenti diretti s'intende inoltre garantire la sicurezza alimentare, nonché contribuire alla salvaguardia di aree rurali vitali e alla diversità del paesaggio rurale. Per singole misure, come ad esempio i contributi di superficie, esiste una finalità esplicita (cfr. sopra).

Programma ambientale nazionale (National Environmental Programme)

Onde coordinare meglio i numerosi tipi di contributi per la promozione delle prestazioni ambientali, nel 2004 è stato introdotto il Programma ambientale nazionale. Oltre a obiettivi agroambientali nazionali in materia di biodiversità e riduzione dell'inquinamento ambientale contiene obiettivi concernenti il patrimonio culturale e la salvaguardia del paesaggio rurale, pubblico accesso compreso. Per poter partecipare al programma occorre disporre di un programma ambientale specifico per l'azienda che deve essere elaborato dal beneficiario dei contributi. Nel Programma ambientale nazionale rientrano ad esempio i contributi per i pascoli utilizzati in modo estensivo, i metodi di lavorazione del suolo particolarmente rispettosi dell'ambiente o i contributi per l'agricoltura biologica. Nel 2007 questi ultimi ammontavano a circa 150 milioni di corone (29 mio. CHF).

Un altro obiettivo del Programma ambientale nazionale consiste nell'affidare alle 18 Province amministrative norvegesi una maggiore responsabilità nell'impostazione della politica agroambientale. Tutte le province devono presentare programmi ambientali regionali che illustrino con quali strumenti regionali possono essere raggiunti gli obiettivi nazionali. Mediante la delega della responsabilità alle Province s'intende promuovere la consapevolezza della popolazione locale per le questioni di politica agroambientale, tenere meglio in considerazione le esigenze locali e infine aumentare l'efficienza della ripartizione dei fondi pubblici. Nel 2007 i mezzi finanziari pubblici utilizzati per programmi ambientali regionali ammontavano a 390 milioni di corone (74 mio. CHF).

Altre misure

Oltre ai pagamenti diretti precedentemente illustrati, la Norvegia sostiene la sua agricoltura mediante altre misure nel quadro del cosiddetto *Direct Support*. Tali misure possono essere suddivise in due categorie.

1. Misure volte a garantire la sicurezza sociale dei contadini:
 - contributi per indennità in caso di ferie e malattia per i detentori di animali;
 - contributi per un sostegno in caso di malattia (per tutti gli agricoltori);
 - contributi per indennità in caso di perdite di raccolti dovute a catastrofi naturali (versato se il raccolto è inferiore al 70 % della media degli ultimi 5 anni);
 - contributi per indennità ai detentori di animali in caso di danni provocati da predatori.

2. Misure volte a ridurre i costi dei mezzi di produzione:
 - riduzioni di prezzo sui carburanti;
 - contributi per il trasporto di alimenti per animali;
 - riduzioni di prezzo sulle prestazioni veterinarie;
 - lotta ai parassiti e alle malattie (consulenza in fattoria compresa).

4.2.3 Riepilogo

La gamma di misure applicabili in Norvegia è decisamente più ampia rispetto a quella svizzera. Diversamente da ciò che è il caso in Svizzera, in Norvegia vengono erogati pagamenti diretti riferiti all'azienda. Inoltre, vi sono pagamenti diretti vincolati al volume di produzione per praticamente tutti i prodotti, cereali esclusi. In Svizzera soltanto i supplementi per il latte sono comparabili a tali pagamenti. Contrariamente alla Svizzera, la Norvegia versa contributi riferiti agli animali non soltanto per quelli che consumano foraggio grezzo, bensì anche per suini e pollame. Infine, il Paese scandinavo dispone di diverse altre misure volte a garantire la sicurezza sociale e a ridurre i costi dei mezzi di produzione. Eccezion fatta per il rimborso dell'imposta sugli oli minerali sui carburanti, in Svizzera non esistono provvedimenti di questo tipo.

I principali aspetti convergenti dei due sistemi sono riconoscibili a livello di contributi di superficie. Da un lato vi è un contributo uniforme per il paesaggio rurale comparabile con il contributo generale di superficie elvetico, dall'altro vengono erogati contributi specifici per la campicoltura e le colture speciali nonché per i terreni declivi, che presentano analogie con il supplemento concesso in Svizzera per la superficie coltiva aperta e le colture perenni nonché con i contributi di declività. In Norvegia i pagamenti sono differenziati a favore delle regioni di montagna. Tuttavia la compensazione delle difficoltà regionali non avviene attraverso i contributi per gli animali, com'è il caso in Svizzera, bensì mediante contributi di superfici e aziendali. Nel complesso si constata che i pagamenti diretti norvegesi sono accoppiati in misura maggiore alla produzione rispetto a quelli svizzeri.

4.3 USA

4.3.1 Panoramica sulla politica agricola statunitense

Nel giugno 2008 il Congresso americano ha emanato la Farm Bill 2008 con un preventivo agricolo di 290 miliardi di dollari per il periodo 2008-2012. La politica agricola statunitense comprende i 14 gruppi di misure seguenti:

- materie prime agricole (*Commodities*)
- protezione dell'ambiente (*Conservation*)
- commercio (*Trade*)
- alimentazione (*Nutrition*)
- credito (*Credit*)
- sviluppo rurale (*Rural Development*)
- ricerca (*Research*)
- selvicoltura (*Forestry*)
- energia (*Energy*)
- orticoltura e agricoltura biologica (*Horticulture and Organic Agriculture*)
- detenzione di animali (*Livestock*)
- assicurazione del raccolto (*Crop Insurance*)
- operazioni a termine su merci (*Commodity Futures*)
- varie (*Miscellaneous*)

Il gruppo di misure più importante è quello dell'alimentazione, con il quale vengono sovvenzionati i generi alimentari per i poveri. Questa voce rappresenta due terzi circa del preventivo agricolo totale. Dal profilo finanziario il secondo gruppo di misure in ordine d'importanza è quello delle materie prime agricole (14 %), seguito dalla protezione dell'ambiente (10 %) e dalle spese per l'assicurazione del raccolto (7 %). Sono invece finanziariamente relativamente insignificanti le uscite per lo sviluppo rurale finalizzate al sostegno delle infrastrutture rurali al di fuori del settore agricolo. In riferimento a questa graduatoria va tenuto conto che per determinati gruppi (come selvicoltura o credito) il finanziamento delle misure avviene attraverso altri programmi e che le rispettive uscite non sono iscritte nel preventivo agricolo.

4.3.2 Pagamenti diretti

Calcolo

I pagamenti diretti (*Direct Payments*) vengono erogati sotto il titolo "Materie prime agricole". Sono stati introdotti con la Farm Bill 2002. La Farm Bill 2008 prevede pagamenti diretti per i seguenti prodotti: frumento, cereali da foraggio, cotone, riso, semi oleosi e arachidi. I pagamenti diretti vengono versati annualmente e si basano su una superficie storica (risp. su una quota dell'83.3-85 % di essa) e su un rendimento storico (tab. 4). Il produttore è libero di decidere se coltivare effettivamente la rispettiva coltura. Eccezione fatta per la frutta e la verdura, in alternativa può coltivare anche altre colture oppure rinunciare alla coltivazione senza perdere il diritto ai pagamenti diretti il cui importo è limitato a 40 000 dollari per persona. In determinate circostanze tale importo può venir raddoppiato. A livello di OMC questi pagamenti rientrano nella green box.

Tabella 4: Esempio di pagamenti diretti negli USA (2008)

Calcolo	Unità	Mais	Fave di soia
Base acres ⁵³ (superficie storica)	acres	400	600
Limitazione della base acres	%	85	85
Direct payment yield (rendimento storico)	bushels ⁵⁴ /acre	110	35
Aliquota del pagamento diretto	USD/bushel	0,28	0,44
Pagamento diretto	USD	10 472	7 854

Rapporto tra i pagamenti diretti e altri pagamenti nel pacchetto di misure delle materie prime agricole

Oltre ai pagamenti diretti vi sono soprattutto due altri tipi di pagamenti:

- Pagamenti anticiclici (*Counter Cyclical Payments, CCP*): pagamenti erogati soltanto in caso di prezzi bassi. Ne possono beneficiare le stesse colture per le quali vengono versati i pagamenti diretti, in base a superfici e rendimenti storici. Con la Farm Bill 2008 sono stati introdotti CCP anche per piselli e lenticchie. Non vi è obbligo di coltivazione. Anche in questo caso vige un limite per persona (65 000 USD) che può venir raddoppiato a determinate condizioni.
- Mutui nel settore dello smercio (*Marketing Loans*) di diversi tipi (p.es. *Loan Deficiency Payments LDP*) che garantiscono al contadino un prezzo minimo (*loan rate*) per determinate colture. La lista delle colture aventi diritto ai contributi è più lunga di quella dei pagamenti diretti e dei CCP. Contrariamente a questi due programmi, le colture devono effettivamente essere coltivate.

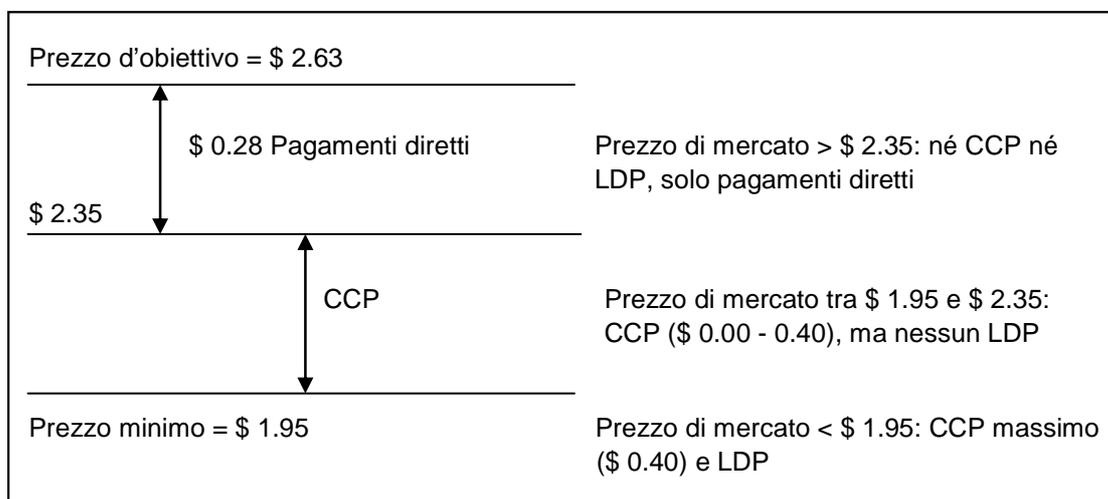
⁵³ 1 acre corrisponde 0.4047 ha (400 acres = 162 ha)

⁵⁴ 1 US-bushel (staio americano) corrisponde a 35,239 l

L'interazione dei tre strumenti è rappresentata nella figura 6 prendendo come esempio il mais. Va osservato che:

- i pagamenti diretti pari a 0,28 dollari per bushel vengono sempre versati;
- l'ammontare dei CCP risulta dal prezzo d'obiettivo dedotti i pagamenti diretti e il prezzo minimo o il prezzo di mercato qualora quest'ultimo fosse superiore al prezzo minimo.

Figura 6: Interazione tra pagamenti diretti, LDP e CCP per il mais (valori per bushel)



Sviluppi nel quadro della Farm Bill 2008

Il principale adeguamento strumentale nel quadro della Farm Bill 2008 è rappresentato dall'introduzione del cosiddetto programma ACRE (*Average Crop Revenue Election Program*). La partecipazione a questo programma è facoltativa. L'agricoltore rinuncia ai CCP, a parte dei pagamenti diretti e agli LDP. Quale contropartita riceve una garanzia di reddito calcolata in base al reddito medio degli ultimi cinque anni e ai prezzi medi degli ultimi due anni. L'ACRE sostituirà, col tempo, i CCP. Anche i pagamenti ACRE sono limitati, segnatamente a 65 000 dollari per persona, più le riduzioni nei pagamenti diretti. In caso di riduzioni di prezzo il programma ACRE potrebbe assumere una notevole valenza, poiché i pagamenti vengono calcolati in base ai prezzi medi degli ultimi anni e non in base ai prezzi d'intervento relativamente bassi.

Il sistema d'intervento, che garantiva un prezzo minimo per il latte crudo, è stato soppresso con la Farm Bill 2008. Attualmente, per determinati prodotti trasformati vige un prezzo minimo, segnatamente per il cheddar (2,49 USD/kg), il burro (2,32 USD/kg) e il latte in polvere (1,77 USD/kg). Si tratta quindi di pagamenti accoppiati alla produzione.

Finalità

Nel testo normativo (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*) su cui si fondano i pagamenti a favore delle materie prime agricole non vi sono indicazioni in merito agli obiettivi perseguiti dai pagamenti diretti. Da un lavoro del servizio di ricerca del Congresso emerge che tutte le misure del titolo "Materie prime agricole" sono chiaramente in relazione al reddito⁵⁵.

⁵⁵ "The objectives of federal commodity programs are to stabilize and support farm incomes by shifting some of the risks to the federal government. These risks include short-term market price instability and longer term capacity adjustments. The goals are to maintain the economic health of the nation's farm sector so that it can utilize its comparative advantages to be globally competitive in producing food and fiber." (Monke 2006)

4.3.3 Pagamenti a favore dell'ambiente

Sotto il titolo "Protezione dell'ambiente" rientra una vasta gamma di misure in ambito ecologico. I pagamenti servono a compensare i costi correlati all'applicazione dei programmi, ma non vengono chiamati pagamenti diretti. Mediante i diversi programmi s'intende salvaguardare le zone umide, i prati e le foreste naturali. Per il periodo quinquennale della Farm Bill 2008 sono disponibili 30 miliardi di dollari. A partire dal 2010 la superficie sovvenzionata verrà ridotta da 39 a 32 milioni di acri.

4.3.4 Riepilogo

I pagamenti definiti come pagamenti diretti nella legislazione statunitense presentano sia punti in comune sia differenze rispetto alla Svizzera. Negli USA i pagamenti sostengono soprattutto la coltura. Le aliquote sono fissate in base alla coltura e non vige alcun obbligo di produzione. Alcuni pagamenti hanno le caratteristiche di un'assicurazione volta a garantire un reddito minimo agli agricoltori in caso di prezzi bassi. Negli USA non esistono pagamenti riferiti agli animali né pagamenti per erbai.

4.4 Canada

In Canada non esistono pagamenti diretti per l'agricoltura. Tuttavia, il primario è sostenuto dallo Stato. Negli anni 2003-2008 è stato applicato il programma "Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA)". Da un lato tale programma mirava a fornire determinate garanzie agli agricoltori in situazioni di crisi, dall'altro sosteneva l'agricoltura attraverso la promozione di innovazioni e il sostegno delle esportazioni di prodotti agricoli.

Importanti misure parastatali di politica agricola nell'ambito dell'orientamento dell'offerta (latte, uova, pollame) non rientrano nel CSA e di conseguenza non vengono descritte nel presente rapporto. Va osservato che oltre al CSA ufficiale, in questi ultimi anni sono stati offerti altri programmi d'emergenza paralleli (BSE, allevamento di animali, cereali, semi oleosi) e che sono tuttora in vigore misure delle Province e dei Territori di cui è stata decisa la soppressione.

Il quadro di politica agricola CSA è rimasto in vigore dal 2003 al 2008 (cfr. pt. 4.4.1). In un processo di ampia portata, dal 2006 si lavora a un nuovo programma in vista della sostituzione del CSA. Tale processo coinvolge i principali gruppi d'interesse in cui rientrano, oltre agli attori del settore agricolo e della trasformazione, le 10 Province e i 3 Territori. Il nuovo programma è denominato "Cultivons l'avenir" (cfr. pt. 4.4.2).

4.4.1 Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) 2003-2008

Il CSA rimasto in vigore fino al 2008 contempla programmi sui seguenti temi:

- iniziativa per promuovere la collaborazione interaziendale
- ampliamento delle possibilità di affari
- gestione del rischio
- sicurezza alimentare e qualità degli alimenti
- protezione dell'ambiente
- promozione dell'innovazione
- promozione delle aree rurali
- posizionamento sul mercato internazionale

Attraverso i diversi programmi non vengono sostenuti soltanto gli agricoltori, bensì viene promosso l'intero settore, compresa la commercializzazione e in parte anche la trasformazione. Vengono concessi pagamenti diretti agli agricoltori soprattutto nell'ambito della gestione del rischio. In questo caso i programmi sono finalizzati a fornire una garanzia finanziaria del reddito annuo o a sostenere gli investimenti (crediti d'investimento). Viene inoltre garantito l'accesso ad assicurazioni finanziariamente sopportabili contro i pericoli naturali.

4.4.2 Cultivons l'avenir

Cultivons l'avenir sostituirà progressivamente il Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA). La riforma più avanzata è quella nell'ambito della gestione del rischio. Per il momento non si sa quali effetti avrà la riforma negli altri settori.

La gestione del rischio comprende i seguenti strumenti.

- **Agri-investissement** promuove l'apertura di uno speciale conto di risparmio che permette agli agricoltori di compensare di anno in anno lievi perdite di reddito. Ogni anno essi versano un importo su un conto di Agri-investissement e lo Stato versa loro un importo della medesima entità.
- **Agri-stabilité** sostiene gli agricoltori confrontati con perdite di reddito più consistenti. Viene fatto un confronto tra il reddito attuale e quello degli anni scorsi. Agri-stabilité viene applicato nei casi in cui le perdite di reddito nell'anno in corso rispetto agli anni di riferimento superano la soglia del 15 per cento.
- **Agri-protection** è un programma che integra gli altri strumenti ed è impostato in modo specifico per le catastrofi. Gli agricoltori pagano un premio e, in caso di perdite, beneficiano di una compensazione.
- **Agri-relance** dovrebbe permettere al Governo centrale e alle Province o ai Territori di fornire aiuti rapidi e mirati in caso di catastrofi naturali.

4.4.3 Riepilogo

In Canada non esistono pagamenti diretti come in Svizzera. Vi sono strumenti analoghi come ad esempio gli aiuti agli investimenti. Inoltre, vi è un'ampia offerta di misure di sostegno sconosciute nel nostro Paese (p.es. nell'ambito delle assicurazioni). Altre importanti misure sono disciplinate a livello parastatale e pertanto non vengono descritte nel presente rapporto.

4.5 Confronto tra i fondi impiegati

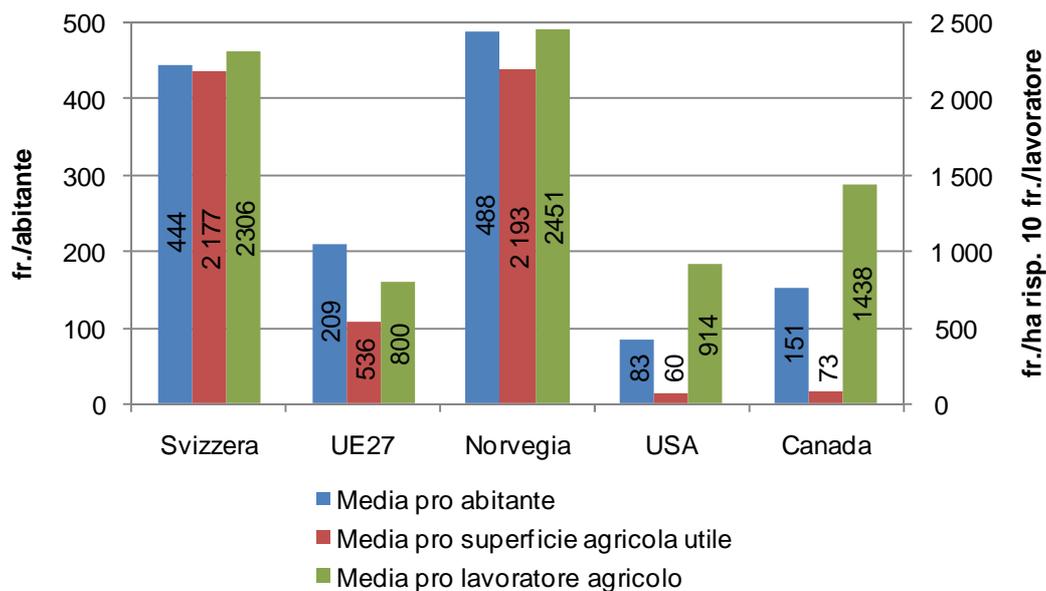
Sulla scorta dei dati disponibili sul piano internazionale verrà dapprima fatto un confronto tra i fondi utilizzati dall'UE e da altri Paesi industrializzati a favore dell'agricoltura (cfr. pt. 4.5.1), e poi si analizzerà dettagliatamente la situazione in Austria (cfr. pt. 4.5.2).

4.5.1 Impiego di fondi in Svizzera e in altri Paesi

Al punto 4.1-4.4 sono stati presentati gli strumenti di politica agricola e in particolare quelli nel settore dei pagamenti diretti nell'UE, in Norvegia, negli USA e in Canada. Di seguito vengono messi a confronto i mezzi finanziari impiegati da tali Paesi (cfr. fig. 7). I dati utilizzati scaturiscono dai calcoli del PSE⁵⁶ del 2007. Mediante questo indicatore definito dall'OCSE viene stimato il trasferimento monetario annuo dai contribuenti e dai consumatori ai produttori agricoli. È stata defalcata la protezione doganale, onde consentire in primo luogo il confronto tra i fondi iscritti a preventivo. La quota dei mezzi finanziari impiegati dagli Stati in questione varia dal 59 al 66 per cento del sostegno totale.

⁵⁶ Producer Support Estimate (PSE): il PSE della Svizzera è composto da: sostegno del prezzo di mercato, promozione dello smercio, pagamenti diretti e contributi per il miglioramento delle basi.

Figura 7: Confronto tra diversi Paesi del sostegno finanziario all'agricoltura (2007)



Fonti: UN Statistic Division, OCSE, FAOSTAT

Dal confronto emergono notevoli differenze per quanto riguarda il sostegno finanziario all'agricoltura. Mentre in Svizzera e in Norvegia l'importo per abitante destinato all'agricoltura ammonta a 400-500 franchi, negli USA è inferiore a 100 franchi. Le differenze sono ancora maggiori se si considera il sostegno per ettaro di superficie utilizzata a scopo agricolo⁵⁷. Ai quasi 2 200 franchi circa per ettaro versati in Svizzera e in Norvegia si contrappone un importo pari a meno di 100 franchi negli USA e in Canada. La situazione è diversa se si confronta il numero di persone occupate nell'agricoltura⁵⁸. In primo luogo le differenze sono, nel complesso, meno marcate (fattore 3 tra valore massimo e valore minimo) e in secondo luogo l'UE, che per gli altri due indicatori si colloca nella fascia media, presenta il valore più basso con soltanto 8 000 franchi per persona.

Le differenze nel sostegno riscontrate sono in parte riconducibili a condizioni di produzione e strutture molto diverse tra i singoli Paesi esaminati. La quota di superfici che presentano difficoltà di gestione a causa delle condizioni climatiche e topografiche o di superfici che non possono essere utilizzate a scopo campicolo, ad esempio, è decisamente superiore in Svizzera e in Norvegia rispetto agli altri Paesi. Questo è anche un motivo per cui in Svizzera e in Norvegia esistono strutture decisamente più piccole. Se in Svizzera e nel Paese scandinavo un lavoratore occupato nell'agricoltura gestisce mediamente una decina di ettari, negli USA dispone di 150 e in Canada addirittura di quasi 200 ettari.

Vale ovviamente anche il contrario, ossia l'elevato grado di sostegno esercita altresì un influsso sulle strutture. Viste le condizioni esistenti in Svizzera, strutture come quelle riscontrabili in Canada non sono realistiche. Uno sguardo oltre le frontiere nazionali, ad esempio nella Germania meridionale (p.es. Baden-Württemberg, Baviera), rivela che vi sono strutture piuttosto grandi anche nel contesto mitteleuropeo.

4.5.2 Confronto tra i fondi impiegati in Svizzera e nell'UE – esempio dell'Austria

L'importo dei fondi impiegati nell'UE varia da uno Stato membro all'altro. Ciò è in relazione alle diverse dimensioni del settore agricolo nei singoli Paesi e al margine di manovra che la PAC accorda loro per quanto concerne le misure nel quadro del secondo pilastro. Di seguito viene illustrata l'entità dei fondi impiegati dall'Austria per i diversi strumenti della PAC e fatto un confronto con la Svizzera.

⁵⁷ Superficie agricola (Agricultural Area) secondo FAOSTAT nel 2005. Per la Svizzera essa comprende la superficie agricola utile e le superfici d'estivazione.

⁵⁸ Lavoratori nell'agricoltura (Total economically active population in agriculture) secondo FAOSTAT per il 2006.

Quest'ultimo si riferisce al 2006. Le uscite svizzere nel quadro dei limiti di pagamento vengono confrontate con i pagamenti austriaci nell'ambito e al di fuori della PAC (fondi UE, federali e dei Länder). I dati elvetici non contemplano i pagamenti cantonali e comunali per un importo di circa 188 milioni di franchi⁵⁹, concessi in relazione ai pagamenti diretti e alle misure nel settore dei miglioramenti strutturali. Mentre in Svizzera si rilevano pagamenti più consistenti nei settori della produzione e dello smercio, in Austria la voce più importante è rappresentata dai pagamenti nel settore del miglioramento delle basi (tab. 5).

Tabella 5: Confronto tra i fondi impiegati in Svizzera e in Austria secondo le categorie di misure (2006)

Svizzera	Mio. CHF	Austria	Mio. CHF
Produzione e smercio	606	Primo pilastro: organizzazioni di mercato ⁶⁰ Secondo pilastro: miglioramento della qualità, misure di promozione dello smercio e di marketing	200
Pagamenti diretti	2 553	Primo pilastro: pagamenti diretti (pagamento unico per azienda nonché premi per le superfici e gli animali) Secondo pilastro: pagamenti diretti nel settore dell'ambiente e per le regioni sfavorite	2 659
Miglioramento delle basi di produzione	201	Secondo pilastro: uscite nei settori competitività, qualità di vita e diversificazione	515

Nella tabella 6 è riportato l'importo totale dei fondi di tutte e tre le categorie di misure per abitante, per unità di superficie e per persona occupata nell'agricoltura. Per questo confronto sono stati tenuti in considerazione i contributi cantonali e comunali corrisposti in Svizzera.

Tabella 6: Confronto tra i fondi impiegati in Svizzera e in Austria (2006)

	Fondi	Abitanti	Lavoratori nell'agricoltura	Superficie	Fondi per abitante	Fondi per lavoratore	Fondi per unità di superficie
	Mio. CHF	Persone	Persone	ha LN ⁶¹	CHF/persona	CHF/persona	CHF/ha
Svizzera	3 548	7 455 000	144 000	1 065 118	476	24 639	3 331
Austria	3 374	8 327 000	155 000	2 536 442	405	21 768	1 330

I fondi impiegati in Svizzera per abitante sono del 20 per cento circa superiori a quelli utilizzati in Austria. Per persona occupata nell'agricoltura la differenza è di oltre il 10 per cento. Anche in questo caso gli scarti maggiori si rilevano in relazione alle uscite per ettaro: in Svizzera sono di due volte e mezza superiori a quelle registrate in Austria.

4.5.3 Riepilogo

In tutti i Paesi considerati l'agricoltura è sostenuta in modo più o meno massiccio con strumenti finanziari. Da tutti i confronti emerge che in Svizzera vengono impiegati fondi molto più consistenti rispetto agli altri Paesi; una situazione simile alla nostra si riscontra in Norvegia. Le differenze rispetto all'estero sono riconducibili fino a un certo punto agli svantaggi con cui è confrontata la Svizzera dal profilo

⁵⁹ Pagamenti computati dall'OCSE sul Producer Support Estimate (PSE)

⁶⁰ Costi d'immagazzinamento, aiuti per la trasformazione e la commercializzazione, rimborsi sulle esportazioni

⁶¹ Austria: superficie utilizzata a scopo agricolo di 3 267 833 ettari detratti i pascoli comuni e montani di 731 391 ettari

topografico e climatico e ai costi elevati. Tuttavia, dal confronto internazionale emerge anche che nell'agricoltura elvetica vi è ancora un potenziale di miglioramento dell'efficienza.

4.6 Valenza della multifunzionalità nel quadro della politica agricola internazionale

4.6.1 OMC

Il concetto di multifunzionalità in quanto tale non compare nei testi dell'Uruguay Round. Nel preambolo dell'Accordo sull'agricoltura è tuttavia sancito il concetto "aspetti non commerciali":

“...tenendo conto degli aspetti non commerciali, tra cui la sicurezza alimentare e la necessità di tutelare l'ambiente...”.

È quindi contemplata la multifunzionalità in senso ampio con riferimento agli aspetti non commerciali (*non-trade concerns*). È risaputo che gli strumenti classificati nella green box consentono di raggiungere gli obiettivi in materia di multifunzionalità. Finora non è invece stato possibile stabilire se altre forme di sostegno, tra cui quelle con effetti che distorcono il commercio, sono strumenti necessari per raggiungere tali obiettivi. Da quando il concetto di multifunzionalità ha fatto la sua comparsa nell'OCSE, nelle diverse fasi di negoziati si è discusso della necessità di tenerla in considerazione senza tuttavia darle una definizione più precisa. Determinati Paesi membri hanno utilizzato il concetto di multifunzionalità nell'impostazione delle rispettive politiche agricole senza che vi fosse un quadro giuridico vincolante. Numerosi Paesi in via di sviluppo non dispongono di fondi sufficienti per poter sostenere la loro agricoltura nella stessa misura dei Paesi industrializzati. La resistenza che oppongono è troppo grande per poter immaginare di sancire il concetto di multifunzionalità.

4.6.2 OCSE

Si fa largo il termine di multifunzionalità

L'OCSE iniziò ad occuparsi di multifunzionalità nel 1998, dopo che durante la conferenza ministeriale di quell'anno i Ministri europei dell'agricoltura erano riusciti a imporsi, contro il volere degli USA, dell'Australia e della Nuova Zelanda, affinché la multifunzionalità dell'agricoltura venisse inserita quale ambito tematico nel suo programma di lavoro. Per la prima volta la multifunzionalità dell'agricoltura veniva riconosciuta a livello ministeriale. Nel loro comunicato del 6 marzo 1998 all'attenzione del Consiglio dell'OCSE i ministri riconoscono quanto segue⁶²:

“L'attività agricola, oltre a fornire alimenti e materie prime, modella il paesaggio, produce benefici ambientali quali la conservazione del suolo, la gestione sostenibile delle risorse naturali rinnovabili, la tutela della biodiversità e contribuisce alla vitalità socioeconomica di molte aree rurali. In numerosi Paesi dell'OCSE l'agricoltura, grazie al suo carattere multifunzionale, svolge un ruolo particolarmente importante nella vita economica delle aree rurali. Se per beni pubblici di questo tipo non vi è mercato e i costi nonché gli effetti non vengono interamente internalizzati, la politica statale può svolgere un ruolo importante. La riforma della politica agricola secondo i principi convenuti nel 1987 nel quadro dell'OCSE⁶³, comprese misure statali mirate, permetterà al settore agricolo di contribuire alla vitalità delle aree rurali e di affrontare i problemi ambientali e al contempo di impostare l'utilizzo delle risorse nell'agricoltura in modo più efficiente e sostenibile.”

I ministri hanno inoltre ribadito che la politica agricola e alimentare deve impegnarsi a rafforzare gli aspetti complementari degli obiettivi comuni. L'agricoltura deve poter esprimere il suo carattere multifunzionale in modo trasparente, mirato ed efficiente. Nel perseguire gli obiettivi comuni è essenziale applicare una gamma di misure e approcci politici mirati onde garantire che venga tenuto conto della

⁶² Meeting of the Committee for Agriculture at Ministerial Level, Parigi, SG/COM/NEWS(98)22

⁶³ OCSE (1987): National Policies and Agricultural Trade, Parigi

crescente preoccupazione per generi alimentari sicuri per la salute, la sicurezza alimentare, la tutela dell'ambiente e la salvaguardia delle aree rurali. Occorre massimizzare i vantaggi, garantire il migliore rapporto possibile tra costo e profitto ed evitare distorsioni a livello di produzione e commercio.

Definizione del termine di multifunzionalità secondo l'OCSE

In una prima fase i lavori dell'OCSE si sono concentrati sull'essenza della multifunzionalità e sulla ricerca di una terminologia comune. Essi sono sfociati nel 2001 nella pubblicazione di un quadro analitico (OCSE 2001) contenente un approccio cosiddetto "positivo" e "normativo" per la definizione di multifunzionalità. Secondo l'approccio "normativo" l'agricoltura ha il compito di adempiere determinati compiti d'interesse generale. La multifunzionalità non è quindi in primo luogo una caratteristica del processo produttivo, ma ha un valore intrinseco. Mantenere il carattere multifunzionale di un'attività o rendere un'attività più multifunzionale può divenire un obiettivo della politica. Nel cosiddetto approccio "positivo" la multifunzionalità è considerata una caratteristica dell'attività economica con la seguente "definizione di lavoro":

La **multifunzionalità** è un concetto che indica che un'attività economica può dare luogo a più beni e servizi e, in virtù di questo, può contribuire a raggiungere contemporaneamente vari obiettivi sociali. Gli elementi chiave della multifunzionalità sono (i) l'esistenza in agricoltura di **produzione congiunta di molteplici** beni materiali e **beni e servizi** non materiali; e (ii) il carattere di **esternalità** o di **bene pubblico** di alcuni di tali prodotti non materiali con la relativa assenza o funzionamento imperfetto dei mercati di tali beni.

Questa definizione si è largamente imposta nel dibattito internazionale sulla multifunzionalità. Mostra che contrariamente al termine di sostenibilità, che è un concetto a lungo termine orientato verso gli obiettivi e le risorse, la multifunzionalità è un concetto orientato verso l'attività che descrive le caratteristiche specifiche del processo produttivo e i suoi molteplici risultati.

Produzione congiunta quale presupposto della multifunzionalità

Quando si osserva la multifunzionalità dal punto di vista della produzione, la questione più rilevante riguarda la natura e il grado di congiunzione (*jointness*) dei processi produttivi di beni materiali e multifunzionali e non materiali (*non-commodity outputs*). Se la produzione è congiunta è possibile creare economie di scopo (*economies of scope*) e cioè una riduzione dei costi generata dal fatto che diversi beni sono prodotti congiuntamente. Le economie di scopo si manifestano quando il processo di produzione di due o più prodotti è intrinsecamente meno costoso della produzione separata degli stessi prodotti. Un punto importante nello studio della multifunzionalità dal profilo dell'offerta è stabilire se determinati beni non materiali possano essere prodotti ad un costo inferiore in settori diversi da quello agricolo. Dal punto di vista dell'OCSE, dal profilo economico è giustificabile un intervento statale limitato se tra la produzione di beni materiali e la fornitura di servizi non materiali, che in quanto tali devono avere le caratteristiche di beni pubblici, la congiunzione è elevata (*strong jointness*) o se la produzione congiunta crea economie di scopo e pertanto un offerente alternativo dovrebbe fornire le prestazioni non materiali a un prezzo maggiore. Tra gli Stati membri dell'OCSE vi sono opinioni molto divergenti per quanto riguarda la valutazione di beni e servizi congiunti. Mentre alcuni di essi ritengono che gli effetti positivi dell'agricoltura siano collegati alla produzione di beni, altri ritengono che la congiunzione sia esigua o inesistente.

I più recenti lavori dell'OCSE sulla multifunzionalità erano incentrati sulla congiunzione nei tre principali ambiti "sviluppo rurale", "esternalità ambientali positive e negative" e "sicurezza alimentare". Nel quadro di un workshop dell'OCSE tenutosi alla fine del 2006 studiosi e delegati hanno discusso in merito alla natura e alla portata della congiunzione nei tre settori summenzionati. Gli esperti erano concordi nell'affermare che nella valutazione della congiunzione la sfida maggiore è rappresentata dalla quantificazione dei servizi non materiali forniti sul piano agricolo. Lo stato attuale delle conoscenze non consente di fornire una valutazione scientifica esaustiva della portata della congiunzione. Nessun consenso è stato raggiunto in merito alla valutazione qualitativa dei servizi non materiali. Mentre i rappresentanti dei Paesi europei ritengono che l'influsso dell'agricoltura sullo sviluppo rurale,

sull'ambiente e sulla sicurezza alimentare equivalga a delle prestazioni multifunzionali, i rappresentanti dei Paesi esportatori di prodotti agricoli sono decisamente scettici. Per quanto concerne la sicurezza alimentare, ad esempio, sono dell'avviso che il commercio internazionale e una rete globale di relazioni contribuiscano in misura decisamente maggiore alla sicurezza alimentare globale e nazionale rispetto a un elevato grado di autoapprovvigionamento riconducibile a una produzione indigena elevata. Vista la forte dipendenza di numerosi Stati da fattori input importati per quanto riguarda la produzione di derrate alimentari (p.es. petrolio, concimi), gli esperti ritengono che gli indicatori sull'autoapprovvigionamento in fattori di produzione (suolo, energia, concimi, ecc.) siano molto più esaustivi rispetto al grado di autoapprovvigionamento interno.

4.6.3 FAO

Obiettivi di sviluppo del millennio

Ufficialmente la FAO non riconosce e non applica il concetto di multifunzionalità poiché viene interpretato in modo molto controverso dai singoli Membri. Ciononostante, gli obiettivi della FAO contemplano aspetti che si riferiscono alla multifunzionalità dell'agricoltura. La FAO si impegna a promuovere un'agricoltura sostenibile che contribuisca a raggiungere i seguenti obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals, MDG*):

- eliminare la povertà (MDG, traguardo 1): entro il 2015: dimezzare il numero di persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno (tra l'altro mediante l'incentivazione dello sviluppo rurale);
- eliminare la fame (MDG, traguardo 2): entro il 2015: dimezzare il numero di persone che soffrono a causa della fame (tra l'altro mediante l'aumento della produzione di generi alimentari);
- tutelare l'ambiente e le risorse naturali (MDG, traguardo 9): integrare i principi dello sviluppo sostenibile nei programmi politici nazionali. Salvaguardare e gestire le risorse in modo sostenibile (in particolare suolo, acqua, aria, clima e risorse genetiche).

Con un particolare occhio di riguardo alla politica agricola, nel 2000 la FAO ha lanciato il progetto ROA (Roles of Agriculture Project⁶⁴). Questa piattaforma internazionale illustra a coloro che sono chiamati a prendere decisioni politiche come gli strumenti di politica agricola e gli investimenti nell'agricoltura possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. La FAO ritiene che una delle maggiori sfide del XXI secolo per la comunità globale e in particolare per l'agricoltura consista nel riuscire a nutrire una popolazione mondiale che entro il 2030 passerà dalle attuali 6,6 a 8 miliardi di persone con una produzione sostenibile di derrate alimentari.

Rapporto annuo sullo stato dell'alimentazione globale e dell'agricoltura - 2007

Nel rapporto annuo del 2007 intitolato "*Paying farmers for environmental services*" (pagare i contadini per prestazioni ambientali) la FAO indica che a causa della crescente pressione sugli ecosistemi aumenterà considerevolmente la domanda di prestazioni ambientali fornite dall'agricoltura, in particolare di quelle che contribuiscono a frenare il cambiamento climatico, a migliorare la gestione delle risorse idriche e a conservare la biodiversità. La FAO chiede meccanismi incentivanti e misure d'indennizzo più efficienti segnatamente nei Paesi in via di sviluppo affinché sia possibile sfruttare maggiormente le loro potenzialità in materia di prestazioni ambientali. La FAO caldeggia pagamenti diretti finalizzati a incentivare prestazioni, specie a favore dell'ambiente, a condizione che questi meccanismi indennizzanti non abbiano ripercussioni negative sulle fasce più deboli della popolazione mondiale e vadano a beneficio anche dei contadini più poveri.

Su iniziativa della Svizzera, la FAO ha istituito un gruppo di lavoro sul tema dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura nelle regioni di montagna (SARD-M) che si occupa specificatamente della questione di simili prestazioni ambientali per le regioni di montagna.

⁶⁴ Cfr. http://www.fao.org/es/ESA/roa/index_en.asp

L'impennata dei prezzi dei principali prodotti agricoli registrata nel 2007 e nel primo semestre del 2008 e i problemi che essa ha comportato per le fasce povere della popolazione nei Paesi in via di sviluppo hanno innescato diverse discussioni e iniziative a livello internazionale. Sotto l'egida della FAO, nel giugno 2008 si è tenuta a Roma una Conferenza di alto livello sulla sicurezza alimentare mondiale: sui cambiamenti climatici e sulle bionergie. Già il 28 aprile 2008 il Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon aveva istituito una task force di alto livello sulla crisi alimentare globale, nella quale sono rappresentate unità specializzate dell'ONU come la FAO, il PNUA o l'OMS, nonché la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale. Come prima reazione alla crisi alimentare vennero decise misure immediate quali l'aiuto alimentare e aiuti finanziari per la popolazione bisognosa. Onde assicurare a lungo termine l'alimentazione a una popolazione in rapida crescita sono stati stabiliti i seguenti ambiti tematici:

1. miglioramento della produttività agricola;
2. tutela delle risorse naturali;
3. miglioramento e sviluppo delle infrastrutture nelle aree rurali e agevolazione dell'accesso al mercato;
4. sviluppo dei settori della ricerca, della formazione e della consulenza;
5. garanzia dell'accesso al cibo per i più poveri e impiego di aiuti diretti.

4.6.4 Banca mondiale

Alla fine del 2007 la Banca mondiale ha pubblicato il Rapporto sullo sviluppo mondiale 2008 (World Bank 2007) che rappresenta un ulteriore resoconto sull'agricoltura molto apprezzato a livello internazionale. La Banca mondiale attribuisce all'agricoltura un ruolo fondamentale dal profilo sociale, ecologico ed economico per l'ulteriore sviluppo sul piano globale e considera l'agricoltura uno strumento essenziale per lo sviluppo sostenibile e la riduzione della povertà. L'agricoltura è stata trascurata per tanto tempo. Deve ritrovare un posto nell'agenda dello sviluppo, affinché possano venir sfruttate le sue potenzialità nella lotta contro la povertà. Cresce la pressione sull'agricoltura da tutte le parti, aumenta la domanda di generi alimentari e biocarburanti, mentre scarseggiano suolo e acqua. La Banca mondiale ritiene che siano indispensabili riforme in ambito politico, economico, ambientale e commerciale che implicano un nuovo orientamento anche dei Paesi industrializzati a favore dei poveri che finora sono stati i grandi perdenti della politica agricola globale. I produttori agricoli dei Paesi in via di sviluppo devono essere integrati meglio nel sistema globale dell'economia di mercato affinché possano approfittare di nuove opportunità di mercato. La Banca mondiale è pertanto favorevole a un'ulteriore liberalizzazione del sistema del commercio mondiale. Occorre investire di più nell'agricoltura, segnatamente nella ricerca, nella consulenza e nella formazione. Onde rafforzare la competitività dei piccoli produttori contadini essa chiede innovazioni sul piano tecnico e istituzionale, le quali devono agevolare l'accesso dei piccoli produttori alle risorse (p.es. migliorando la gestione del suolo e delle risorse idriche), ai mezzi di produzione nonché alle prestazioni finanziarie ed assicurative.

Contrariamente al rapporto sull'agricoltura mondiale, il rapporto sullo sviluppo mondiale 2008 non tratta esplicitamente il concetto di multifunzionalità. Tuttavia, gli autori, compreso il presidente della Banca mondiale Robert B. Zoellick, riconoscono nella prefazione del documento, le prestazioni dell'agricoltura segnatamente in riferimento all'ambiente e alla tutela della biodiversità. Chiedono meccanismi incentivanti mirati e investimenti volti a promuovere prestazioni di questo tipo. Considerato l'assottigliamento delle risorse, la Banca mondiale ritiene che i sistemi di produzione agricoli debbano diventare più sostenibili e vadano aumentate le prestazioni ecologiche. Visto il fallimento del mercato delle esternalità ambientali, i pagamenti ai fornitori di prestazioni possono rappresentare uno strumento efficace.

4.6.5 Consiglio mondiale dell'agricoltura (IAASTD)

Nel dicembre 2008 il Consiglio mondiale dell'agricoltura (*International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD*)⁶⁵ ha pubblicato il Rapporto sull'agricoltura mondiale, alla cui realizzazione hanno lavorato per tre anni circa 400 ricercatori e che è stato sottoscritto da 58 Governi (incl. la Svizzera). Il rapporto chiede un'inversione di rotta per quanto riguarda l'agricoltura globale. La moderna agricoltura è riuscita ad incrementare in misura significativa la produzione di derrate alimentari grazie all'aumento della produttività, ma in numerosi casi il progresso ha comportato notevoli costi sul piano sociale ed ecologico. Il Consiglio dell'agricoltura giunge alla conclusione che la scienza e la tecnologia nell'agricoltura devono imboccare nuove vie ed abbandonare la visione ristretta imperniata sulla massimizzazione dei rendimenti con il minore impiego di lavoro possibile. Alla luce di una popolazione mondiale in crescita, del cambiamento climatico e della scarsità di risorse la produzione di generi alimentari e i sistemi alimentari attuali devono subire profondi mutamenti affinché sia possibile lottare contro la fame e la povertà ed evitare catastrofi sociali ed ecologiche. Il Consiglio dell'agricoltura ritiene che questo cambiamento di paradigmi verso una produzione di derrate alimentari sostenibile sia possibile soltanto investendo ancora di più nell'agricoltura.

La multifunzionalità dell'agricoltura è ritenuta la base su cui costruire la nuova politica agricola globale e pertanto il rapporto chiede esplicitamente che le venga attribuita maggiore importanza e che siano riconosciute, incentivate e laddove necessario indennizzate le prestazioni sociali ed ecologiche del settore primario. Gli autori ritengono che coloro che forniscono prestazioni molto preziose dal profilo sociale e ambientale siano proprio i piccoli produttori contadini⁶⁶, i quali approvvigionano in generi alimentari la popolazione locale. Essi utilizzano le risorse naturali regionali in modo sostenibile e presentano le maggiori potenzialità di incrementare la produttività. Il rapporto sottolinea inoltre la necessità che le conoscenze scientifiche e le innovazioni tecniche siano maggiormente orientate verso le esigenze dei piccoli produttori i quali dispongono di un sapere tradizionale che rappresenta un'importante risorsa per il futuro. Parallelamente occorre garantire loro l'accesso alla terra, al capitale, ai mezzi di produzione, alla formazione e alle nuove tecnologie. Gli esperti chiedono infine che i piccoli produttori godano di migliori condizioni d'accesso ai mercati locali, regionali e internazionali.

4.6.6 Riepilogo

L'analisi mostra che il concetto di multifunzionalità – anche se non sempre indicato esplicitamente – è ricorrente nelle azioni di tutte le organizzazioni internazionali precedentemente menzionate. Nessuna di esse si oppone, in linea di massima, al concetto teorico di multifunzionalità. Vi sono invece divergenze per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione del concetto sul piano politico. Da un lato determinati elementi del concetto quali i servizi non materiali, la congiunzione o le economie di scopo possono essere interpretati molto liberamente all'atto dell'applicazione sul piano politico. Dall'altro tutte le misure politiche necessarie per l'attuazione del concetto hanno un effetto più o meno grande su altri Paesi. Il dibattito internazionale in corso mostra che esistono profonde divergenze nella valutazione di strategie politiche che vengono scelte per raggiungere l'auspicata miscela di beni materiali e non. Nel sistema del commercio agricolo globale sono i Paesi esportatori quelli che, attraverso il sostegno agricolo, distorcono il mercato mondiale sfavorendo i produttori di altri Paesi. I Paesi importatori considerano invece legittimo sostenere la loro agricoltura nella fornitura delle prestazioni multifunzionali.

⁶⁵ Il Consiglio mondiale dell'agricoltura è un'iniziativa internazionale lanciata nell'agosto 2002 dalla Banca mondiale e dalla FAO. Le organizzazioni partner sono il Fondo mondiale per l'ambiente (FMA), il programma dell'ONU per lo sviluppo (PNUS), il programma dell'ONU per l'ambiente (PNUA), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l'UNESCO

⁶⁶ Nel rapporto sull'agricoltura mondiale redatto in inglese viene utilizzato il termine *small scale farmers*, che può essere tradotto con "piccole aziende contadine" o "aziende a conduzione familiare".

4.7 Conclusioni

Sulla scorta dei sistemi di pagamenti diretti vigenti all'estero, del confronto tra i fondi impiegati e gli sviluppi sul piano internazionale per quanto riguarda il concetto della multifunzionalità illustrati nel presente capitolo, nell'ottica dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è possibile trarre le seguenti conclusioni.

- In tutti i Paesi considerati si intravede una tendenza verso misure disaccoppiate. I sistemi di sostegno nel quadro della politica agricola e in particolare i pagamenti diretti presentano tuttavia notevoli differenze tra un Paese e l'altro. Nel contesto internazionale non esiste un sistema di pagamenti diretti che gode di un riconoscimento generalizzato su cui la Svizzera potrebbe basarsi per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti.
- Oltre a misure di sostegno più o meno specifiche nel settore ambientale, la maggior parte dei Paesi dispone di misure supplementari comparabili ai pagamenti diretti generali concessi in Svizzera. In nessuno dei Paesi considerati esiste un concetto chiaro sugli obiettivi che devono ancora essere raggiunti tramite tali strumenti oltre a quello della garanzia del reddito.
- Visto che per le misure estere non sono state definite finalità specifiche, l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti non dovrebbe fondarsi eccessivamente sui sistemi vigenti in altri Paesi. Dal 2013, in una successiva riforma della PAC, l'UE probabilmente vincolerà maggiormente i propri pagamenti diretti alla fornitura di prestazioni concrete d'interesse generale. In quest'ottica, la Svizzera deve affermare il suo ruolo di precursore per quanto concerne l'orientamento verso gli obiettivi e la legittimità dei pagamenti diretti.
- Il fatto che il sostegno dell'agricoltura in Svizzera è maggiore rispetto agli altri Paesi non è dovuto soltanto alla protezione doganale, bensì anche all'impiego di fondi federali. Le differenze rispetto all'estero sono spiegabili soltanto in parte con gli svantaggi sul piano topografico e climatico e con i costi elevati. Visto che le strutture sono più piccole e l'impiego di lavoro è maggiore v'è da presumere che vi sia un potenziale di miglioramento dell'efficienza.
- Il concetto 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.

5 Basi teoriche per una promozione efficace delle prestazioni d'interesse generale

Nel presente capitolo viene sviluppata una solida base teorica per una promozione efficace delle prestazioni d'interesse generale. Si analizzerà dapprima in quale misura gli obiettivi fondamentali sanciti nella Costituzione (cfr. pt. 1.3.1) sono da considerarsi beni pubblici o esternalità della produzione agricola e se è giustificato un intervento statale per la promozione di tali obiettivi (cfr. pt. 5.1). Successivamente si illustrerà il ruolo dei pagamenti diretti nella promozione delle prestazioni d'interesse generale, chiarendo la natura giuridica e la funzione dei pagamenti diretti (cfr. pt. 5.2). Infine verranno definiti i criteri cui deve soddisfare un sistema di pagamenti diretti efficace e efficiente (cfr. pt. 5.3).

5.1 Beni pubblici e esternalità fungono da base per l'intervento dello Stato

La teoria generale dell'economia parte dal presupposto che in un mercato completo senza intervento dello Stato risulta un beneficio economico massimo (Samuelson e Nordhaus 1998). Un mercato perfetto si distingue per una concorrenza completa (nessun potere sul mercato), rapporti di proprietà chiaramente disciplinati (assenza di beni pubblici ed esternalità) e un'informazione esaustiva. Nella realtà la condizione del mercato perfetto non è adempiuta, vale a dire vi è fallimento del mercato. Ciò è il caso anche per il settore agricolo. I mercati agricoli sono caratterizzati da un'asimmetria tra i singoli livelli (numerosi produttori, pochi distributori, numerosi consumatori) e attraverso la produzione agricola vengono prodotti o pregiudicati diversi beni pubblici. L'esistenza di beni pubblici o di effetti esterni della produzione agricola è determinante per comprendere la multifunzionalità dell'agricoltura e rappresenta la giustificazione fondamentale per l'intervento statale nel settore agricolo attraverso i pagamenti diretti (cfr. pt. 4.6.2).

5.1.1 Beni pubblici

Definizione

Per bene pubblico s'intende un bene il cui godimento da parte di alcuni individui non esclude il consumo da parte di altri (non escludibilità) e il cui consumo da parte di un individuo non limita la possibilità di consumo da parte di altri (non rivalità).

La transizione tra beni pubblici e privati può essere graduale. In caso di bassa intensità di fruizione di un bene può esserci non rivalità, ma l'aumento dell'intensità può comportare una rivalità (p.es. pascoli comunitari). Questi beni caratterizzati da rivalità ma senza escludibilità sono detti beni collettivi. L'escludibilità è strettamente correlata alla questione dei diritti di proprietà. Laddove esistono diritti di proprietà privati vi è escludibilità. I beni con escludibilità, ma senza rivalità nel consumo sono detti beni di club (p.es. varietà di club). In caso di proprietà comune l'escludibilità è data soltanto nei confronti dei non proprietari, tuttavia non nel gruppo di proprietari. Nella tabella seguente sono illustrate le diverse caratteristiche dei beni pubblici.

Tabella 7: Caratteristiche dei beni

		Rivalità	
		Sì	No
Escludibilità	Sì	Bene privato	Bene di club
	No	Bene collettivo	Bene pubblico

Un'altra categoria di beni è costituita dai beni meritori nella quale è possibile, ma non auspicata politicamente, l'esclusione. Per determinati beni meritori vi è rivalità nel consumo (p.es. settore sanitario), mentre per altri no (p.es. sicurezza pubblica). I beni meritori sono pertanto beni privati o beni di club che a causa dell'interesse sociale o di altri interessi politici vengono trasformati dallo Stato in beni collettivi o in beni pubblici.

Fallimento del mercato per i beni pubblici

Perché si parla di fallimento del mercato in relazione ai beni pubblici? Generalmente può godere di un bene soltanto chi ne paga il prezzo richiesto. All'acquisto di un bene si acquisisce il diritto a goderne. Se non è tuttavia possibile escludere altri individui dal godimento di un bene, nessuno è disposto a pagare un prezzo per acquistarlo. Per quanto concerne i beni pubblici i singoli richiedenti possono comportarsi come passeggeri sprovvisti di biglietto, ossia possono godere del bene senza pagarne il prezzo. Il singolo individuo non ha alcun interesse a pagare un prezzo per acquistare il bene e di conseguenza non vi è alcun incentivo a immetterlo sul mercato. Ciò può generare una situazione di sottoapprovvigionamento. Determinati beni pubblici, come ad esempio l'aria pura, esistono per natura, vale a dire senza intervento umano. Siccome nessuno può esserne escluso dal godimento, la fruizione di simili beni è gratuita e di conseguenza può verificarsi una situazione di sovrasfruttamento. Nel complesso si può constatare che a causa della mancanza di incentivi di mercato per i beni pubblici vi è il rischio che l'approvvigionamento non sia ottimale dal profilo economico con conseguenti perdite dal profilo del benessere.

Classificazione degli obiettivi fondamentali della politica agricola

Nel presente capitolo si cercherà di classificare gli obiettivi fondamentali della politica agricola indicati al punto 1.3.1 come beni pubblici in base alle loro caratteristiche. Sulla base dei criteri di non escludibilità e non rivalità, in primo luogo si stabilirà se si tratta prevalentemente di un bene privato o di un bene pubblico (tab. 8). Successivamente si illustreranno i singoli obiettivi fondamentali entrando nel merito delle loro caratteristiche specifiche.

Tabella 8: Classificazione degli obiettivi fondamentali della politica agricola in funzione della caratteristica di bene pubblico

Obiettivo fondamentale	Non escludibilità	Non rivalità	Caratteristica
Sicurezza dell'approvvigionamento	Sì	Sì	Bene pubblico
Salvaguardia delle basi vitali a) Biodiversità b) Suolo c) Acqua d) Aria	Sì Sì/No Sì/No Sì	Sì Sì/No Sì/No Sì	Bene pubblico Bene pubblico/privato Bene pubblico/privato Bene pubblico
Cura del paesaggio rurale	Sì	Sì	Bene pubblico
Occupazione decentrata del territorio	Sì/No	Sì/No	Bene pubblico/privato
Benessere degli animali	Sì/No	Sì/No	Bene pubblico/privato

Sicurezza dell'approvvigionamento: In periodi normali la produzione e il consumo di beni sono garantiti attraverso il mercato. In situazioni di crisi non tutti hanno accesso in qualsiasi momento a un quantitativo sufficiente di cibo sul mercato libero (p.es. a causa della scarsità dell'offerta) con forte pregiudizio per la sicurezza pubblica. Dalla sicurezza pubblica e quindi dalla sicurezza dell'approvvigionamento non può essere escluso nessuno né vi è rivalità nel consumo. La sicurezza dell'approvvigionamento presenta quindi le caratteristiche di un bene pubblico.

Basi vitali naturali:

- a) Biodiversità: fondamentalmente nessuno può essere escluso dal godimento della biodiversità né esiste rivalità nel consumo. Ciò vale in particolare per i valori opzionali, i valori di lascito e i valori d'esistenza della biodiversità (per le diverse categorie di valori cfr. anche il pt. 5.3.4). La biodiversità può avere anche un valore d'uso diretto. In caso di elevata biodiversità un agricoltore può eventualmente approfittare di una maggiore densità di organismi utili. Se su una superficie di produzione vi è un simile effetto, per l'agricoltore in questione si tratta di un bene privato.
- b) Suolo: a seconda della scarsità di suolo e dei rapporti concreti di proprietà, il suolo può essere un bene pubblico, un bene collettivo o un bene privato. In Svizzera, attualmente il suolo è prevalentemente di proprietà privata. Negli altri casi (p.es. consorzi alpestri) l'utilizzazione è generalmente disciplinata. Per quanto concerne l'utilizzazione concreta e la produzione, in Svizzera il suolo è, per principio, un bene privato, ovverosia dall'utilizzazione possono essere esclusi altri individui ed esiste rivalità nell'utilizzazione. Il suolo presenta tuttavia funzioni per le quali esistono non escludibilità e non rivalità. Tra queste rientrano ad esempio la funzione regolatrice e la funzione cautelativa. Da questo profilo il suolo è un bene pubblico.
- c) Acqua: la questione della scarsità riveste un ruolo importante anche per l'acqua. Con l'aumento della scarsità cresce la rivalità nel consumo. Anche per quanto riguarda l'escludibilità vi sono due possibilità. Generalmente per l'acqua potabile vi è escludibilità, mentre per l'acqua presente nell'atmosfera o nei laghi e nei fiumi no. A seconda della situazione, l'acqua ha le caratteristiche di un bene privato o pubblico.
- d) Aria: l'aria è un bene pubblico classico; per principio vi è assenza di rivalità nel consumo e nessuno può esserne escluso dal godimento.

Cura del paesaggio rurale: in Svizzera il paesaggio rurale presenta chiaramente le caratteristiche di un bene pubblico. Il paesaggio è in gran parte accessibile e di conseguenza nessuno ne è escluso dal godimento e la rivalità nel consumo è inesistente oppure lieve per quanto concerne il suo aspetto estetico. Qualora venissero creati parchi paesaggistici con obbligo di pagare un biglietto d'entrata, il paesaggio diventerebbe un bene di club. Per quanto concerne la funzione ricreativa del paesaggio, tendenzialmente la rivalità cresce con l'aumento dell'intensità di utilizzazione.

Occupazione decentrata del territorio: essa ha le caratteristiche sia di un bene privato che di uno pubblico. Le persone che vivono in regioni periferiche, ad esempio, traggono un beneficio privato diretto dall'occupazione decentrata. Per coloro che vivono al di fuori di queste regioni l'occupazione decentrata è importante soprattutto a causa dei valori opzionali e di lascito. Da questo profilo l'occupazione decentrata del territorio rappresenta un bene pubblico.

Benessere degli animali: il benessere degli animali può essere considerato sia un bene privato che un bene pubblico. È un bene privato se attraverso il consumo di prodotti risultanti da una detenzione rispettosa degli animali vi è sia escludibilità sia rivalità e di conseguenza esiste un mercato per il bene "benessere degli animali". Tale argomentazione non è tuttavia accettabile poiché il mercato non è l'espressione di tutte le preferenze (p.es. quelle di vegetariani o vegani). Il benessere degli animali non comporta soltanto un beneficio per i consumatori di prodotti animali, bensì contempla anche una specie di valore esistenziale per persone che, per principio, nutrono interesse per il benessere degli animali. In questo caso il benessere degli animali è da considerarsi un bene pubblico.

5.1.2 Esternalità

Definizione

Per esternalità (o effetti esterni) s'intendono le conseguenze di attività economiche che non vengono rilevate dal mercato. Questi effetti possono essere positivi o negativi e possono manifestarsi a livello di produzione o di consumo. Le esternalità si contraddistinguono per il fatto che costi e benefici di un'attività economica si manifestano in parte a livello di terzi non partecipanti. In questo contesto si parla di costi e benefici esterni laddove chi subisce un danno non riceve un indennizzo e un beneficiario non fornisce una controprestazione.

Esternalità della produzione agricola

In linea di principio si può affermare che i beni pubblici trattati al punto 5.1.1 possono manifestarsi come sottoprodotti della produzione agricola (esternalità positive) oppure essere compromessi dalla produzione agricola (esternalità negative). Considerando una situazione senza attività agricola, di seguito si analizzerà, per i singoli beni pubblici, se si è confrontati con esternalità positive o negative della produzione agricola⁶⁷ (tab. 9).

Tabella 9: Classificazione delle esternalità della produzione agricola

Obiettivo fondamentale	Esternalità positiva	Esternalità negativa
Sicurezza dell'approvvigionamento	X	
Salvaguardia delle basi vitali		
a) Biodiversità	X	(X)
b) Suolo	X	X
c) Acqua	(X)	X
d) Aria		X
Cura del paesaggio rurale	X	(X)
Occupazione decentrata del territorio	X	
Benessere degli animali	(X)	(X)

Sicurezza dell'approvvigionamento: senza la produzione agricola indigena, in situazioni di crisi la Svizzera dipenderebbe completamente dalle importazioni per garantire l'approvvigionamento della sua popolazione. Attraverso la produzione di generi alimentari vengono create e mantenute le capacità produttive (terreni coltivabili fertili, capitale e know how) che possono venir utilizzate in caso di crisi. La produzione agricola in periodi normali crea i presupposti per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento che invece non sono dati in un contesto senza agricoltura.

Basi vitali naturali:

a) Biodiversità: se non fosse utilizzata a scopo agricolo, la superficie svizzera sarebbe prevalentemente ricoperta di bosco. Grazie a secoli di coltivazione e utilizzazione soprattutto estensiva è stato possibile creare un gran numero di habitat per animali e vegetali che ha comportato un aumento della biodiversità. Nelle regioni umide ricche di specie la biodiversità è stata spesso compromessa dalle bonifiche a scopo agricolo e dai prosciugamenti. Con l'intensificazione della produzione agricola a partire dall'Ottocento in diversi luoghi la biodiversità frutto dell'utilizzazione agricola è diminuita considerevolmente. La produzione agricola ha un effetto positivo sulla biodiversità, se non tutte le superfici sono gestite in modo intensivo o se vi è una determinata graduazione dell'intensità di utilizzazione. Nel contempo vi sono anche esternalità negative della produzione agricola sulla biodiversità, se le sostanze dell'agricoltura vengono trasportate dall'acqua o dall'aria in ecosistemi sensibili (p.es. paludi).

b) Suolo: per il suolo valgono le stesse considerazioni espresse in merito alla biodiversità. Il terreno coltivabile fertile di cui disponiamo è il risultato di un'attività agricola praticata per secoli. Se venisse abbandonata, le superfici si ricoprirebbero di bosco con conseguente diminuzione della fertilità del suolo. Il fertile suolo coltivabile idoneo per la produzione di derrate alimentari è quindi un'esternalità positiva dell'utilizzazione agricola nell'interesse della società. Per contro, le altre funzioni svolte dal suolo (p.es. funzione regolatrice) possono anche essere compromesse dall'utilizzazione agricola.

c) Acqua e aria: rispetto a una situazione senza agricoltura, la qualità dell'acqua e dell'aria diminuisce laddove viene svolta un'attività agricola. Fino a un determinato grado la formazione di falda o la capacità di ritenzione dell'acqua delle superfici utilizzate a scopo agricolo possono essere considerate come esternalità positive (cfr. pt. 6.7.5).

⁶⁷ Nel presente rapporto le esternalità positive della produzione agricola vengono definite come prestazioni "d'interesse generale" dell'agricoltura.

Cura del paesaggio rurale: la gestione agricola frena l'avanzamento del bosco. Le diverse colture e forme di gestione nonché gli edifici e gli animali selvatici forgianno un paesaggio rurale variato. Il paesaggio rurale aperto e variato è pertanto un'esternalità positiva dell'utilizzazione agricola.

L'intensificazione della gestione può comportare anche cambiamenti nel paesaggio che vengono valutati negativamente dalla popolazione. Una simile evoluzione può essere ritenuta un'esternalità negativa della gestione.

Occupazione decentrata del territorio: a causa del suo stretto rapporto con la superficie, la produzione agricola avviene in luoghi decentrati, ragion per cui ha un influsso diretto e indiretto sull'occupazione decentrata del territorio (cfr. pt. 6.4.3).

Benessere degli animali: il benessere degli animali rappresenta un caso speciale poiché gli interessati, segnatamente gli animali da reddito, non possono esprimere le loro preferenze. Il valore che ha il benessere individuale per gli animali non si riflette pertanto nella domanda di benessere degli animali, ma si riscontra soltanto indirettamente attraverso le preferenze umane. A seconda del punto di vista, il benessere degli animali nella detenzione di animali da reddito può essere un'esternalità negativa (se la detenzione di animali viene per principio valutata negativamente dal profilo del benessere degli animali) o un'esternalità positiva (se vi è una domanda, da parte della società, di benessere degli animali che va oltre la domanda privata).

Definizione

Prestazioni d'interesse generale

Con il termine "prestazioni d'interesse generale" si designano le esternalità positive della produzione agricola che presentano le caratteristiche di beni pubblici. L'agricoltura fornisce prestazioni d'interesse generale nei settori della sicurezza dell'approvvigionamento, della salvaguarda dei terreni coltivabili fertili, della biodiversità, della cura del paesaggio rurale, dell'occupazione decentrata del territorio e del benessere degli animali. La fornitura di queste prestazioni non è garantita attraverso il mercato nella misura auspicata dalla società, ragion per cui viene promossa mediante strumenti di politica agricola.

5.1.3 Necessità dell'intervento statale

Condizioni per l'intervento statale in relazione alle esternalità

Nel capitolo precedente è stato illustrato che la produzione agricola genera diverse esternalità. Ciò non giustifica tuttavia un intervento statale, visto che in presenza di esternalità non è possibile giungere direttamente alla conclusione che vi è un fallimento del mercato. Vi è fallimento del mercato quando sono date le due condizioni seguenti.

1. **Possibilità di negoziare su costi e benefici**: secondo Coase (1960), le parti interessate da esternalità e le parti che le causano possono negoziare indipendentemente dai diritti di proprietà originari come ripartire tra di loro costi e benefici. Sulla base di tali contrattazioni i diritti di disposizione vengono ripartiti in modo che corrispondano ai costi e ai benefici marginali di entrambe le parti. Devono tuttavia essere adempiute due condizioni affinché il cosiddetto teorema di Coase funzioni: da un lato i costi di transazione delle contrattazioni devono essere bassi altrimenti per le parti in causa non vale la pena negoziare, dall'altro deve essere possibile definire chiaramente i diritti di disposizione tra le parti. Ciò non è il caso dei beni pubblici, dal consumo dei quali, per definizione, non è possibile escludere alcun individuo.
2. **La domanda di beni pubblici è superiore all'offerta generata dal mercato libero**: anche se un'esternalità è un bene pubblico per il quale non è possibile negoziare su un'altra ripartizione dei costi e dei benefici tra le parti, non è detto che vi sia un approvvigionamento subottimale di tale prodotto sul mercato. Se un attore del mercato oltre a beni di mercato quali esternalità produce al contempo un determinato quantitativo di un bene pubblico, quest'ultimo genera un beneficio per terzi. Tuttavia, fintantoché la domanda non supera l'offerta del bene

pubblico generata dagli incentivi di mercato, non vi è alcun motivo di intervenire sul mercato per regolamentarlo (Haddock 2008).

Sulla scorta delle considerazioni suesposte, vi è fallimento del mercato e l'intervento dello Stato è giustificato se a causa delle esternalità viene pregiudicata la qualità e/o la quantità di beni pubblici e se la domanda di questi beni pubblici supera l'offerta generata dal mercato.

Tutte le esternalità della produzione agricola presentano le caratteristiche dei beni pubblici o toccano dei beni pubblici (cfr. pt. 5.1.1), di conseguenza la prima condizione che giustifica un intervento dello Stato può essere considerata adempiuta. Il caso in cui la quantità dei diversi beni pubblici offerta in condizioni tipiche del mercato è inferiore alla domanda da parte della società (2^a condizione) viene trattato nel capitolo seguente.

Il mercato riesce a fornire i beni pubblici?

Originariamente l'agricoltura forniva le prestazioni d'interesse generale senza sostegno o norme specifiche dello Stato. Nel corso dei secoli la produzione agricola tradizionale finalizzata ad approvvigionare la popolazione con derrate alimentari ha forgiato un paesaggio rurale aperto e variato con una notevole biodiversità e un'occupazione decentrata del territorio. Il progresso tecnico, l'evoluzione dei prezzi dei prodotti agricoli e la forte crescita dei settori secondario e terziario nel secolo scorso ha inciso in diversi modi sulla produzione agricola:

- concentrazione sulle superfici ad alto rendimento con conseguente intensificazione della gestione;
- abbandono della gestione di superfici a basso rendimento;
- specializzazione e collaborazione extraaziendale (p.es. acquisto di foraggi / aumento degli effettivi a livello interno);
- concentrazione di singoli rami aziendali in determinate regioni;
- crescita delle aziende e della dimensione media delle particelle;
- aumento del potenziale di rischio di danneggiare chimicamente o fisicamente le basi vitali naturali.

Questi sviluppi, unitamente al forte incremento demografico e al commercio agricolo internazionale, riducono in tanti casi la portata e la qualità delle prestazioni d'interesse generale. In un mercato mondiale completamente libero la produzione agricola svizzera sarebbe decisamente più contenuta (Hätenschwiler e Flury 2007). Essa si concentrerebbe nelle zone più favorite, in quelle meno idonee l'attività agricola verrebbe abbandonata con conseguente avanzamento del bosco e gli effetti negativi che ciò comporta per il paesaggio, la biodiversità e l'occupazione decentrata del territorio. Viste le preferenze manifestate a più riprese dalla popolazione nei confronti di queste prestazioni (cfr. l'introduzione al pt. 6), si può partire dal presupposto che in un mercato completamente libero le prestazioni d'interesse generale non verrebbero fornite nella misura auspicata dalla società. Se in passato la domanda di prestazioni d'interesse generale veniva fornita nella misura auspicata e senza incentivi mirati attraverso la produzione di derrate alimentari, oggi, a causa delle forze di mercato, esiste una discrepanza tra i beni pubblici offerti dall'agricoltura e il quantitativo auspicato dalla società. In un mercato completamente libero risulta un approvvigionamento in prestazioni d'interesse generale subottimale dal profilo economico, ragion per cui è opportuno che lo Stato intervenga. Gli strumenti di politica agricola hanno l'obiettivo e lo scopo di colmare le differenze tra offerta privata e domanda di beni pubblici da parte della società.

Influsso del mercato sulla fornitura di beni pubblici da parte dell'agricoltura

Nel capitolo precedente si è già accennato al fatto che i rapporti di prezzo sui mercati agricoli esercitano un influsso sulla fornitura di beni pubblici da parte dell'agricoltura. Vale il principio secondo cui, con l'aumento dei prezzi crescono gli incentivi a produrre, ragion per cui aumentano sia le esternalità positive che quelle negative della produzione agricola. La tabella 10 illustra gli effetti di diversi livelli di prezzo sulla fornitura di beni pubblici.

Tabella 10: Effetto dei prezzi sui beni pubblici

Obiettivo fondamentale	Prezzi bassi	Prezzi alti
Sicurezza dell'approvvigionamento	-	+
Basi vitali naturali		
- biodiversità a) nelle zone più favorite	+	-
b) nelle zone meno favorite	-	+
- suolo a) quantità di terreni coltivabili	-	+
b) qualità del suolo	+	-
- Acqua	+	-
- Aria	+	-
Cura del paesaggio rurale		
- preservazione dell'apertura del paesaggio	-	+
- diversità paesaggistica	+	-
Occupazione decentrata del territorio	-	+
Benessere degli animali	n.i.	n.i.

Legenda: + = effetto positivo; - = effetto negativo; n.i. = nessun influsso

I prezzi elevati esercitano un effetto positivo sulla sicurezza dell'approvvigionamento, sulla biodiversità in zone meno favorite, sulla quantità di terreno coltivabile fertile, sulla preservazione dell'apertura del paesaggio e sull'occupazione decentrata del territorio, ma possono avere anche effetti negativi. Fungono infatti da incentivo ad intensificare la produzione con gli svantaggi che ciò può comportare per la biodiversità, la qualità del suolo, dell'acqua e dell'aria nonché per il paesaggio. Per quanto riguarda il benessere degli animali non vi è un rapporto diretto tra livello generale dei prezzi e portata delle prestazioni fornite.

A seconda della situazione sul fronte dei prezzi il mercato influisce in misura più o meno marcata sulla fornitura di prestazioni d'interesse generale. In un contesto caratterizzato da prezzi molto elevati è possibile che le esternalità positive della produzione agricola vengano messe a disposizione nella misura auspicata dalla società senza intervento statale, mentre le esternalità negative debbano essere limitate con adeguate misure. Queste interdipendenze vanno tenute in considerazione nella concezione di strumenti di politica agricola (cfr. pt. 5.3.2).

5.2 I pagamenti diretti quale strumento fondamentale per la promozione di prestazioni d'interesse generale

L'imperfezione del mercato descritta al punto 5.1 può essere affrontata in due modi: fissando prescrizioni legali e introducendo strumenti finanziari, vale a dire incentivi o oneri. I pagamenti diretti rappresentano un genere specifico di incentivo finanziario. Negli scorsi 15 anni hanno acquisito una notevole importanza nel catalogo di strumenti della politica agricola e oggi rappresentano oltre l'80 per cento dei pagamenti a favore dell'agricoltura (cfr. pt. 2.4).

5.2.1 Definizione del termine "pagamenti diretti"

Mann e Mack (2004) constatano che dal profilo linguistico il termine "pagamenti diretti" è fuorviante o perlomeno molto riduttivo poiché ogni movimento è in un certo senso un "pagamento diretto" visto che

un determinato importo viene versato direttamente dal pagante al beneficiario. Il fatto che il termine "pagamenti diretti" sia diventato, sul piano internazionale, sinonimo dei pagamenti erogati dall'ente pubblico direttamente agli agricoltori ha radici puramente storiche. Nei Paesi in cui, negli anni novanta, sono stati introdotti (in primo luogo l'Unione europea e la Svizzera), i pagamenti diretti hanno preso il posto di un sistema in cui lo Stato aveva creato le condizioni quadro per prezzi artificialmente elevati dei generi alimentari, sovvenzionando indirettamente gli agricoltori attraverso il maggior prezzo imposto ai consumatori. Da allora lo Stato non trasferisce più il maggior prezzo dai consumatori agli agricoltori, bensì trasferisce i fondi in modo "diretto".

Conformemente alla legge sull'agricoltura, per pagamenti diretti si intendono le misure giuste al titolo terzo della LAgr (art. 70 segg.). Si distinguono dalle misure disciplinate negli altri titoli della legge sull'agricoltura, segnatamente dalle condizioni quadro per la produzione e lo smercio, le misure sociali collaterali, i miglioramenti strutturali, la ricerca e la consulenza nonché la promozione della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali.

La definizione del termine "pagamenti diretti" in Svizzera è diversa da quella applicata nell'UE. Secondo la sistematica attuale, il termine si riferisce ai pagamenti diretti generali e ai pagamenti diretti ecologici (cfr. pt. 2), mentre nell'UE contempla unicamente le misure del primo pilastro (pagamento unico per azienda e rimanenti premi per superfici e animali), escludendo quelle a favore dell'ambiente e del paesaggio nel quadro del secondo pilastro (cfr. pt. 4.1.2)⁶⁸.

Una caratteristica essenziale dei pagamenti diretti è quella di essere impostati indipendentemente dalla produzione e di venir calcolati ed erogati annualmente. Tuttavia, alcuni degli attuali tipi di pagamenti diretti sono comunque vincolati a determinati rami di produzione. Vengono infatti applicate aliquote di contributo per UBGFG o SSRA diverse a seconda delle categorie di animali.

L'attuale definizione di "pagamenti diretti" nella LAgr non può essere per principio considerata data, ragion per cui nel presente rapporto si utilizzerà la seguente definizione:

Definizione di lavoro di "pagamenti diretti"

Per pagamenti diretti s'intendono i pagamenti dell'ente pubblico agli agricoltori, non direttamente vincolati a beni commerciabili, calcolati ed erogati annualmente.

Tutti gli strumenti che non rientrano in questa definizione sono esplicitamente esclusi dai lavori in vista dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Tuttavia, viste le interazioni tra i pagamenti diretti e le altre misure di politica agricola e di politica commerciale estera, non possono essere ignorati gli sviluppi in relazione alle altre misure. Per stabilire gli sviluppi in particolare in riferimento all'entità della protezione doganale sono quindi state espresse ipotesi, lavorando su scenari.

5.2.2 Funzione dei pagamenti diretti

È necessario chiarire quale funzione hanno i pagamenti diretti prima di trarre conclusioni sulla loro impostazione. I pagamenti diretti retribuiscono l'agricoltura per le prestazioni d'interesse generale che fornisce oppure incentivano l'agricoltura a fornire prestazioni d'interesse generale? Nel dibattito politico le opinioni divergono. Di seguito si cercherà di chiarire questo aspetto effettuando un'analisi volta ad appurare se i pagamenti diretti sono utilizzati conformemente al diritto in materia basandosi ampiamente sulle considerazioni espresse in uno studio di Huber (2003).

⁶⁸ La definizione legale dei pagamenti diretti nell'UE è contenuta nell'articolo 2 e nell'allegato 1 del regolamento (CE) n. 1782/2003 e nel regolamento (CE) n. 73/2009.

Nella legge sui sussidi (LSu)⁶⁹ si distinguono due tipi di sovvenzioni (art. 3 LSu):

- Gli **aiuti finanziari** sono vantaggi pecuniari, concessi a beneficiari estranei all'Amministrazione federale, per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario.
- Le **indennità** sono prestazioni concesse a beneficiari estranei all'Amministrazione federale per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale (lett. a) o di compiti di diritto pubblico, che la Confederazione ha affidato al beneficiario (lett. b).

Si tratta di stabilire se i pagamenti diretti sono aiuti finanziari o indennità. Secondo l'articolo 104 capoverso 3 lettera a Cost. i pagamenti diretti sono una "remunerazione per le prestazioni fornite". Anche nel dibattito generale di politica agricola si parla spesso di retribuzione delle prestazioni d'interesse generale. Ciò lascia presupporre che i pagamenti diretti sono indennità ai sensi della definizione contenuta nel diritto in materia di sussidi. Invece non è così. Le indennità si distinguono per il fatto che il beneficiario deve fornire una prestazione prescritta dallo Stato oppure deve svolgere i compiti di diritto privato che gli sono stati affidati. Una simile obbligazione non è contenuta né nella LAgr né nell'interpretazione del Consiglio federale. Ogni beneficiario di pagamenti diretti è infatti libero di scegliere se vuole fornire le prestazioni d'interesse generale. È possibile che i pagamenti erogati dalla Confederazione siano importanti per garantire l'esistenza futura dell'azienda, ma la decisione di gestire un'azienda è tuttavia rimessa al libero apprezzamento dell'agricoltore. Sulla scorta di queste considerazioni è chiaro che i pagamenti diretti non sono indennità, bensì aiuti finanziari. Questa valutazione è condivisa anche dalla dottrina e dalla giurisprudenza⁷⁰.

Oltre alla qualifica del diritto dei sussidi, lo sviluppo dei pagamenti diretti mostra che il legislatore non impone alle aziende di fornire determinate prestazioni d'interesse generale. Per la preservazione dell'apertura del paesaggio e l'occupazione decentrata del territorio ciò corrisponderebbe eventualmente a un obbligo di gestione di un'azienda o di coltivazione. Il legislatore aveva elaborato un concetto di promozione già nella prima tappa della riforma della politica agricola (cfr. art. 31a e 31b vLAgr, in vigore dal 1993). I gestori ricevevano contributi aziendali e di superficie fintantoché gestivano un'azienda. Con la seconda tappa della riforma della politica agricola è stata introdotta la prova che le prestazioni ecologiche sono rispettate, quindi un'ulteriore condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti senza obbligazioni per i gestori.

L'agricoltura è sostenuta dalla Confederazione attraverso pagamenti diretti soltanto nella misura in cui ciò è necessario per fornire prestazioni d'interesse generale (principio del sostegno necessario). I pagamenti diretti fungono da incentivi affinché gli agricoltori forniscano le prestazioni d'interesse generale. L'articolo 104 Cost. non deve essere pertanto interpretato come un mandato di prestazione all'agricoltura per il cui adempimento essa viene indennizzata dalla società mediante i pagamenti diretti. Il mandato costituzionale non è affidato all'agricoltura, bensì alla Confederazione. Nell'articolo 104 Cost. essa è infatti incaricata di impostare la politica agricola in modo che l'agricoltura fornisca le prestazioni d'interesse generale (*"La Confederazione provvede affinché ..."*).

La questione della funzione dei pagamenti diretti è rilevante nel momento in cui si tratta di impostarli e di stabilirne l'ammontare. Spesso si minimizza sostenendo che i pagamenti diretti sono indennità per prestazioni d'interesse generale e che il loro importo non dipende dall'evoluzione dei prezzi. Invece non è così. Come indicato al punto 5.1.3, i prezzi esercitano un influsso sulla fornitura delle prestazioni d'interesse generale. In un contesto caratterizzato da prezzi più elevati il "sostegno necessario" per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento è, ad esempio, inferiore rispetto a quello in un contesto con prezzi bassi (tab. 10).

⁶⁹ RS 616.1

⁷⁰ Cfr. DTF 2A.48 1997

5.3 Requisiti cui deve adempiere un sistema di pagamenti diretti efficace ed efficiente

La mozione della CET-S chiede, tra l'altro, che i fondi vengano impiegati nel modo più mirato ed efficace possibile. Nel presente capitolo si stabilirà quali criteri deve adempiere un sistema di pagamenti diretti efficace ed efficiente.

5.3.1 Dal “decoupling” al “targeting e tailoring”

Dall'inizio degli anni novanta la politica agricola in Svizzera e in Europa attraversa profondi mutamenti. Fino ad allora la promozione dell'agricoltura consisteva prevalentemente in misure volte a sostenere i prezzi. Con l'introduzione dei pagamenti diretti si è giunti al disaccoppiamento (decoupling) tra la politica dei prezzi e quella dei redditi. Tale disaccoppiamento ha avuto effetti positivi sull'ambiente poiché i contributi sono stati vincolati a esigenze ecologiche ed ha migliorato la competitività dell'agricoltura. Il disaccoppiamento è una caratteristica necessaria, ma non sufficiente, a garantire una politica agricola efficace ed efficiente. Per raggiungere gli obiettivi della politica agricola non basta che i pagamenti diretti abbiano esclusivamente il carattere di pagamenti compensativi senza alcun riferimento alle prestazioni. Secondo l'OCSE (2008), il disaccoppiamento non rappresenta la fine della riforma della politica agricola; sono infatti possibili ulteriori miglioramenti dal profilo dell'effettività e dell'efficienza attraverso un migliore orientamento verso gli obiettivi (targeting) e l'aggiustamento degli strumenti (tailoring).

Definizioni

Efficacia

Una misura è considerata efficace se consente di raggiungere gli obiettivi specifici predefiniti.

Efficienza

Una misura è considerata efficiente se gli obiettivi specifici predefiniti vengono raggiunti con il minor costo possibile.

Il termine “targeting” può essere tradotto con “orientamento verso gli obiettivi”. Un pagamento è considerato mirato se è conforme ai valori specifici che un obiettivo politico persegue e riduce al minimo trasferimenti involontari e effetti negativi (spill-over) su terzi (OCSE 2007a).

Lo scopo principale del targeting consiste nel definire un rapporto concreto tra gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti utilizzati a tal fine. Ciò è possibile soltanto se vengono fissati obiettivi concreti e verificabili (cfr. pt. 6).

Il termine “tailoring” può essere tradotto con “su misura”. L'ammontare e la durata di un pagamento devono essere stabiliti in modo da raggiungere l'obiettivo prefissato. Vanno evitati incentivi che vanno oltre la misura necessaria per raggiungere l'obiettivo (OCSE 2003). Affinché questi requisiti possano venir applicati praticamente a un sistema di pagamenti diretti efficace ed efficiente, occorre rispondere alle seguenti domande.

- Quali sono gli obiettivi perseguiti con le misure?
- Come può essere creata una chiara relazione tra obiettivi e misure nonostante le varie interazioni?
- A quali criteri devono essere accoppiati i pagamenti (criteri efficienti per l'ottenimento dei pagamenti)?
- Qual è il livello di regolamentazione ottimale?
- Come giungere a un compromesso tra promozione efficiente delle prestazioni d'interesse generale e efficienza di trasferimento?
- A quanto ammontano i costi di transazione e qual è la loro proporzione rispetto all'ammontare e all'efficacia del pagamento?

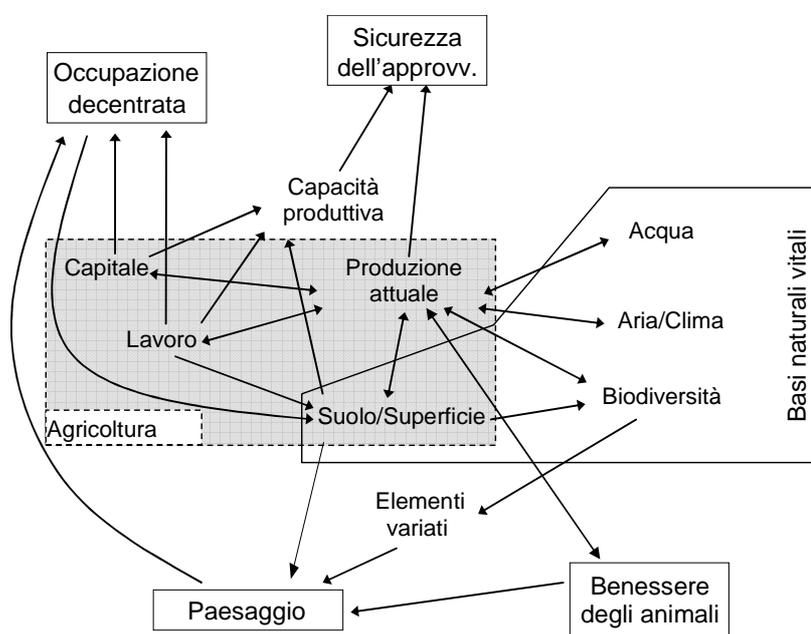
- Come va classificata la promozione di sistemi aziendali globali rispetto ai singoli provvedimenti orientati verso l'obiettivo aventi effetto a livello settoriale?
- Quali strumenti devono essere applicati per ridurre le esternalità negative?
- Come vanno valutate le procedure di gara?

Al punto 6 verranno illustrati esaurientemente gli obiettivi che s'intende raggiungere con le misure di politica agricola. Gli altri aspetti saranno trattati ai punti 5.3.2-5.3.8. Ne scaturiranno i criteri cui deve soddisfare un sistema dei pagamenti diretti efficace ed efficiente.

5.3.2 Finalità delle misure

Come precedentemente illustrato le diverse esternalità della produzione agricola presentano molteplici punti in comune. Queste interdipendenze sono illustrate nella figura 8.

Figura 8: Interazioni tra le diverse esternalità

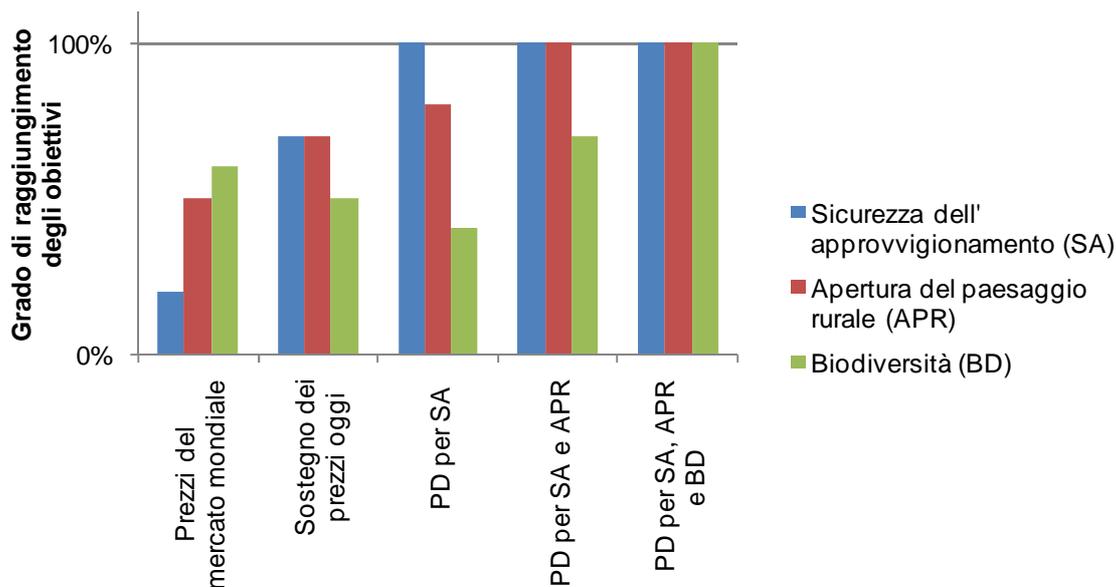


Il grafico mostra la stretta relazione tra la produzione agricola e le diverse prestazioni d'interesse generale. Come indicato precedentemente, non è possibile raggiungere gli obiettivi nei singoli settori esclusivamente attraverso l'incentivazione della produzione. Sono necessari strumenti direttamente correlati agli obiettivi perseguiti. Secondo Tinbergen (1968) è possibile raggiungere in modo efficiente tutti gli obiettivi soltanto se viene impiegato un numero di strumenti per lo meno equivalente a quello degli obiettivi perseguiti⁷¹. Se tale condizione non è adempiuta non sarà possibile raggiungere tutti gli obiettivi oppure verranno raggiunti a costi elevati (costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi).

Sulla base delle tre prestazioni d'interesse generale, ossia sicurezza dell'approvvigionamento, biodiversità e preservazione dell'apertura del paesaggio, tale condizione è illustrata nell'esempio seguente (cfr. fig. 9) prendendo spunto da una situazione di riferimento senza pagamenti diretti e sostegno dei prezzi di mercato. In questo caso i tre obiettivi verrebbero raggiunti solo in parte. Mediante i dazi e il sostegno dei prezzi sul piano interno attuali e il conseguente maggiore incentivo a produrre aumenterebbe la possibilità di raggiungere gli obiettivi della sicurezza dell'approvvigionamento e della preservazione dell'apertura del paesaggio, mentre diminuirebbe quella di raggiungere l'obiettivo della biodiversità.

⁷¹ Ciò è comparabile con la soluzione di un'equazione matematica: si ottiene una soluzione soltanto se il numero delle variabili (strumenti) corrisponde al numero di equazioni (obiettivi).

Figura 9: Rappresentazione grafica della regola di Tinbergen sulla base delle tre prestazioni



Se si introduce uno strumento di pagamenti diretti destinato in modo specifico a promuovere la sicurezza dell'approvvigionamento, esso consente di raggiungere l'obiettivo prefissato. Al contempo migliora il grado di raggiungimento dell'obiettivo per quanto riguarda la preservazione dell'apertura del paesaggio, vi sarebbe invece un ulteriore calo per quanto concerne la biodiversità. Mediante un secondo strumento volto a preservare l'apertura del paesaggio potrebbe venir garantita anche la gestione delle zone periferiche con conseguente miglioramento del grado di raggiungimento dell'obiettivo in materia di biodiversità. Tuttavia, l'obiettivo non viene raggiunto perché nelle regioni più favorite la biodiversità non raggiunge il livello auspicato. Soltanto con un terzo strumento pensato specificatamente per la biodiversità sarebbe possibile raggiungere contemporaneamente tutti e tre gli obiettivi. L'esempio mostra che uno strumento può avere effetti su diversi obiettivi. Affinché tutti gli obiettivi possano essere raggiunti contemporaneamente, per ognuno di essi è necessaria almeno una misura specifica con una chiara finalità.

L'introduzione di uno strumento supplementare implica l'aggiustamento degli altri, affinché sia garantito il raggiungimento degli obiettivi. Basandosi sull'esempio precedente, ciò significa che sono necessari meno pagamenti diretti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento se, contemporaneamente, viene perseguito l'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio. Non è quindi possibile affermare che i fondi impiegati per una misura orientata verso un obiettivo specifico consentono soltanto di raggiungere tale obiettivo. A seconda dell'obiettivo primario, risulta un'altra ripartizione dei fondi tra i singoli strumenti.

Riepilogo

Le interazioni tra le diverse prestazioni d'interesse generale sono molteplici. Un singolo strumento nel quadro dei pagamenti diretti non si ripercuote specificatamente soltanto su una prestazione, bensì può influenzarne diverse. In un sistema di pagamenti diretti efficiente occorre in primo luogo definire chiaramente quali obiettivi s'intende raggiungere con un determinato strumento e successivamente provvedere affinché per ogni obiettivo vi sia almeno una misura.

5.3.3 Criteri efficienti per l'ottenimento dei pagamenti diretti

La questione dei criteri più idonei per l'ottenimento dei pagamenti diretti è ricorrente nel dibattito politico. La mozione chiede che questo tema sia trattato esplicitamente nel rapporto. Occorre pertanto stabilire quali criteri sono i più idonei per promuovere le singole prestazioni.

Teoricamente il metodo più efficiente consisterebbe nel vincolare i pagamenti direttamente agli output auspicati. Nella pratica ciò è tecnicamente impossibile oppure comporterebbe costi di transazione

proibitivi (cfr. pt. 5.3.6). Per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento o il benessere degli animali, la misurazione della prestazione fornita e il vincolo degli incentivi finanziari alla rispettiva prestazione sarebbero molto onerosi a livello esecutivo o praticamente impossibili da attuare.

Per tale motivo i criteri in base ai quali possono venir erogati i pagamenti diretti sono pochi. Affinché gli obiettivi possano essere raggiunti, in questo caso il versamento dei pagamenti deve essere vincolato ad esigenze specifiche che presentano finalità il più dirette e precise possibili.

Quali criteri sono idonei per l'ottenimento di pagamenti diretti?

La mozione chiede che venga esaminata la questione dei criteri per l'ottenimento di pagamenti diretti, citando esplicitamente i criteri "superficie", "animali", "lavoro" e "azienda". Si tratta di stabilire quali sono quelli più efficaci per incentivare la fornitura di prestazioni d'interesse generale. Nella tabella 11 i diversi obiettivi principali di suddetti criteri (incl. volume di produzione) vengono messi a confronto onde stabilire in quale misura sono idonei per raggiungere i rispettivi obiettivi.

Tabella 11: Idoneità di diversi criteri per l'ottenimento di pagamenti diretti

Obiettivo fondamentale	Quantità	Superficie	Animali	Lavoro	Azienda
Sicurezza dell'approvvigionamento	++	+	+	+	
Basi vitali naturali	--	++	-	-	
Cura del paesaggio rurale	+	++	+	+	
Occupazione decentrata del territorio	+	+	+	+	++
Benessere degli animali			++		

Legenda:

- ++ = particolarmente idoneo (forte influsso positivo sul raggiungimento dell'obiettivo)
- + = idoneo con riserve (influsso positivo sul raggiungimento dell'obiettivo)
- = non idoneo (influsso negativo sul raggiungimento dell'obiettivo)

Volume di produzione: un vincolo dei pagamenti al quantitativo prodotto incentiva direttamente la produzione ed equivale pertanto allo strumento del sostegno del mercato. Come indicato al punto 5.1.3, un maggiore incentivo a produrre ha effetti positivi soprattutto sulla sicurezza dell'approvvigionamento, ma anche sulla preservazione dell'apertura del paesaggio e sull'occupazione decentrata del territorio. Parallelamente, questi pagamenti generano un forte incentivo a produrre con conseguente intensificazione della produzione. Di conseguenza, se non vengono fissate condizioni restrittive in materia di ecologia essi si ripercuotono negativamente sulle basi vitali naturali.

Superficie: i pagamenti vincolati alla superficie sono quelli più idonei per salvaguardare le basi vitali naturali e garantire la cura del paesaggio rurale. Per quanto concerne l'ammontare dei pagamenti riferiti alla superficie possono venir presi in considerazione anche diversi altri aspetti come ad esempio le difficoltà di gestione o il dispendio che la cura comporta. I pagamenti erogati in funzione della superficie hanno un effetto positivo anche sulla sicurezza dell'approvvigionamento. A seconda delle condizioni cui è vincolato un pagamento riferito alla superficie (v. oltre) può venir creato un incentivo alla produzione o all'estensificazione.

Animali: i pagamenti per animale e per unità di bestiame grosso (UBG) creano un incentivo a detenere animali. L'influsso sulla sicurezza dell'approvvigionamento sugli erbai è positivo. Al contempo vi è tuttavia una certa concorrenza con la gestione campicola, la quale riveste pure un ruolo fondamentale per la sicurezza dell'approvvigionamento. I pagamenti riferiti agli animali possono contribuire alla preservazione dell'apertura del paesaggio e all'occupazione decentrata del territorio e sono particolarmente idonei per la promozione del benessere degli animali (in questo caso vincolati ad esigenze specifiche). Al contempo l'incentivazione della detenzione di animali ha effetti negativi sulle basi vitali naturali.

Lavoro: il vincolo dei pagamenti al criterio “lavoro” (unità standard di manodopera, USM) comporta una promozione di rami aziendali che richiedono più lavoro rispetto a quelli che ne richiedono meno e di conseguenza incoraggia a optare per forme di produzione più intensive. Attraverso questo incentivo alla produzione è possibile promuovere indirettamente la sicurezza dell’approvvigionamento, la cura del paesaggio rurale e l’occupazione decentrata del territorio.

Azienda: i pagamenti per azienda creano un incentivo a continuare la gestione della stessa e di conseguenza consolidano determinate strutture. Un rapporto diretto con le diverse prestazioni è limitato all’aspetto dell’occupazione decentrata del territorio.

L’efficienza di un criterio per l’ottenimento di pagamenti diretti dipende, oltre che dal rapporto con la prestazione, dai costi di transazione all’atto dell’esecuzione. La questione dei costi di transazione dei criteri per l’ottenimento dei pagamenti diretti sarà approfondita al punto 5.3.6.

A quali condizioni vanno vincolati i pagamenti?

Come illustrato all’inizio di questo capitolo, se un criterio è idoneo con riserve per il raggiungimento di un obiettivo può essere opportuno vincolare i pagamenti al rispetto di determinate condizioni. L’importanza di vincolare il pagamento a esigenze concrete cresce se il rapporto tra criterio e obiettivo è limitato, ossia se aumentano gli effetti secondari indesiderati. Cosa significa ciò in riferimento ai diversi obiettivi?⁷²

Sicurezza dell’approvvigionamento: i criteri “animali” e “lavoro” sono un incentivo alla produzione e pertanto esercitano un influsso relativamente diretto sul grado di raggiungimento dell’obiettivo, ragion per cui non sono necessarie condizioni. Per il criterio “superficie” è necessario stabilire determinate condizioni di produzione affinché sia possibile raggiungere l’obiettivo.

Basi vitali naturali: se vengono erogati pagamenti non vincolati a delle condizioni, i singoli criteri per l’ottenimento dei pagamenti diretti non hanno praticamente alcun effetto positivo sul raggiungimento degli obiettivi. Al contrario, i pagamenti riferiti agli animali per i quali non sono state fissate restrizioni hanno ripercussioni addirittura negative sulle basi vitali naturali. Come precedentemente illustrato, i pagamenti riferiti alla superficie sono particolarmente idonei per promuovere il raggiungimento dell’obiettivo della salvaguardia delle basi vitali naturali, nonostante siano necessarie anche in questo caso esigenze specifiche per ottenere un risultato.

Le esigenze che limitano l’intensità di produzione non sono mirate e compromettono l’obiettivo della sicurezza dell’approvvigionamento. Di conseguenza è opportuno che il criterio “superficie” sia vincolato a condizioni più specifiche. Per quanto riguarda la biodiversità la priorità va data a condizioni inerenti alla presenza di determinate specie. Le esigenze concernenti l’utilizzo di tecniche specifiche e rispettose delle risorse sono efficaci per evitare esternalità negative nei settori “suolo, acqua e aria”. In tal modo è possibile smorzare il conflitto d’obiettivi tra produzione ed ecologia (cfr. pt. 5.3.8).

Cura del paesaggio: per garantire la preservazione dell’apertura del paesaggio è necessario introdurre disposizioni sulla gestione globale della superficie. Ciò è implicito se i contributi sono vincolati alla superficie utilizzata a scopo agricolo. Per i pagamenti vincolati agli animali o al lavoro sarebbe necessario introdurre una simile condizione. Per quanto concerne la qualità del paesaggio sono necessarie esigenze specifiche al tipo di gestione delle superfici che rispecchino le rispettive esigenze della società.

Occupazione decentrata del territorio: per tutti i criteri occorre stabilire che il beneficiario del pagamento deve risiedere in una regione a rischio d’insediamento.

Benessere degli animali: la promozione del benessere degli animali attraverso pagamenti riferiti agli animali è lungimirante se vengono poste condizioni in materia di detenzione rispettosa delle loro esigenze.

⁷² Vengono trattati unicamente i criteri rilevanti ai fini dei pagamenti diretti, ossia “superficie”, “animali”, “lavoro” e “azienda” che, come illustrato nel capitolo precedente, esercitano un influsso sul rispettivo grado di raggiungimento dell’obiettivo.

Riepilogo

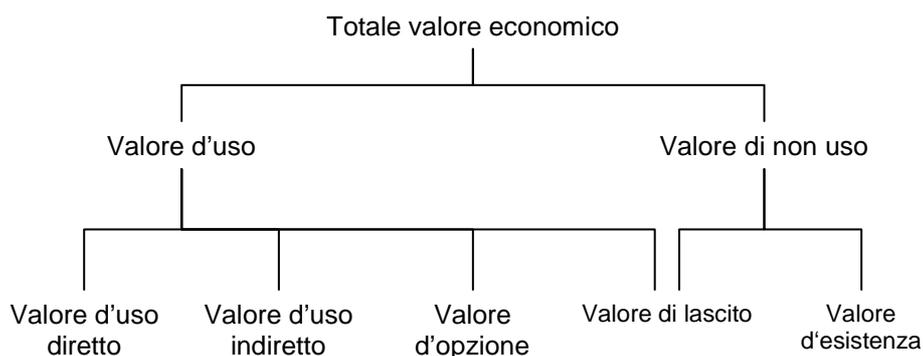
Un sistema di pagamenti diretti è mirato ed efficiente se i criteri per l'ottenimento dei pagamenti diretti e le condizioni sono tali da consentire il raggiungimento dell'obiettivo prefissato nel miglior modo possibile riducendo al contempo al minimo gli effetti secondari negativi su altri obiettivi. Dall'analisi scaturisce che il criterio migliore è quello della superficie. Il criterio "animali" ha effetti positivi sull'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento e in particolare su quello del benessere degli animali. Il criterio "lavoro" si colloca soltanto al secondo o al terzo posto della graduatoria e presenta maggiori svantaggi dal profilo dei costi di transazione rispetto ai criteri "superficie" e "animali". Il criterio "azienda" è idoneo soltanto per raggiungere l'obiettivo dell'occupazione decentrata del territorio.

5.3.4 Livello di regolamentazione ottimale

La questione della regionalità riveste una notevole importanza al fine di un'impostazione efficiente dei pagamenti diretti. Olson (1969) definì il principio dell'equivalenza fiscale: una misura è considerata efficiente se ne traggono beneficio coloro i quali hanno pagato per essa o l'hanno decisa. Si tratta quindi di stabilire a quale livello si rileva il beneficio delle prestazioni d'interesse generale.

Per poter rispondere a questo interrogativo occorre in primo luogo analizzare quali valori caratterizzano le singole prestazioni d'interesse generale. Come illustrato nella figura 10, in economia si fa una distinzione tra determinati valori.

Figura 10: Composizione del valore economico totale



Fonte: Secondo Bateman e Turner (1993)

Il valore d'uso diretto e quello indiretto scaturiscono dall'effettiva utilizzazione dei beni. Il valore d'uso diretto è rilevato sul mercato (bene privato), quello indiretto no (bene pubblico). Il valore d'opzione esprime la disponibilità a pagare per tutelare un bene, affinché vi sia la possibilità di continuare a fruirne anche in futuro. Il valore di lascito esprime la disponibilità a pagare affinché un bene (p.es. la natura) sia disponibile alle generazioni future per un uso o anche per un non uso. Il valore d'esistenza descrive un valore intrinseco delle cose (p.es. la biodiversità) che risulta indipendentemente da un potenziale uso da parte dell'uomo. La conoscenza, di per sé, che questo bene esiste è preziosa.

In relazione alle prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura sono importanti il valore d'uso indiretto, il valore d'opzione, quello di lascito e quello d'esistenza. Mentre la realizzazione del valore d'uso indiretto presuppone una presenza fisica dell'individuo, ciò non è il caso per gli altri valori (Häfliger e Rieder 1996). A seconda delle componenti di valore che presenta un bene pubblico è possibile stabilire se vi è un interesse regionale per un bene oppure no. A tal fine, nella tabella 12 sono stati valutati i diversi beni pubblici dal profilo delle loro componenti di valore.

Tabella 12: Componenti di valore dei beni pubblici

Obiettivo fondamentale	Valore d'uso indiretto (locale)	Valore d'opzione (non locale)	Valore di lascito (non locale)	Valore d'esistenza (non locale)
Sicurezza dell'approvvigionamento		X		
Salvaguardia delle basi vitali				
a) Biodiversità		X	X	X
b) Suolo -quantità		X	X	
-qualità	X			
c) Acqua	X			
d) Aria	X			
Cura del paesaggio rurale	X	X	X	X
Occupazione decentrata del territorio	X	X	X	
Benessere degli animali				X

La sicurezza dell'approvvigionamento, le basi vitali naturali "biodiversità" (senza aspetti estetici) e "qualità del suolo" nonché il benessere degli animali contengono unicamente componenti di valore non locali. Per le esternalità negative "qualità del suolo, dell'acqua e dell'aria" prevale il valore d'uso indiretto, ragion per cui questi parametri hanno una forte dimensione locale. Il paesaggio rurale e l'occupazione decentrata del territorio hanno componenti di valore sia locali che non.

Riepilogo

Sulla base di questa analisi è possibile stabilire il livello di regolamentazione ottimale per le diverse esternalità positive e negative. La sicurezza dell'approvvigionamento, la biodiversità, la qualità del suolo e il benessere degli animali presentano componenti di valore locali, ragion per cui gli obiettivi di queste prestazioni dovrebbero essere definiti a livello nazionale. Per le esternalità negative "qualità del suolo, dell'acqua e dell'aria" vi è un'evidente dimensione locale, tuttavia non è opportuno introdurre una normativa diversa da una regione all'altra. La domanda di acqua e aria pulite è ovunque elevata a causa delle esigenze fisiologiche degli esseri umani. Gli obiettivi in questo ambito figurano del resto già nella legislazione nazionale. Una delega di competenze per quanto riguarda la definizione degli obiettivi e il finanziamento è pertanto opportuna soprattutto nell'ambito del paesaggio rurale e dell'occupazione decentrata del territorio (cfr. anche Huber et al. 2007) anche se queste prestazioni presentano valori d'interesse nazionale.

5.3.5 Confronto tra promozione efficiente delle prestazioni d'interesse generale ed efficienza di trasferimento

Le considerazioni suesposte erano incentrate sulla questione di come promuovere in modo il più efficace ed efficiente possibile le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura. Un altro importante obiettivo oggetto del dibattito sulla politica agricola è quello della garanzia del reddito o dell'efficienza di trasferimento. Mentre nella promozione efficiente delle prestazioni d'interesse generale si tratta di raggiungere gli obiettivi prefissati con i minori costi possibili, l'efficienza del trasferimento consiste nell'ottenere un incremento del reddito dei contadini più grande possibile con costi più bassi possibili. Per questi due obiettivi fondamentalmente diversi occorre stabilire quali strumenti presentano un'elevata efficienza di trasferimento.

L'OCSE sostiene che le misure che distorcono il commercio e la produzione hanno un'efficienza di trasferimento più bassa rispetto a quelle disaccoppiate. Dal profilo economico la maggiore efficienza di trasferimento si ottiene con misure completamente disaccoppiate, ossia nei casi in cui i pagamenti non sono vincolati al quantitativo prodotto né a fattori di produzione (superficie, animali) e tantomeno a condizioni di gestione di qualsiasi genere.

Non essendo vincolate a condizioni di sorta, le misure completamente disaccoppiate influiscono soltanto marginalmente sulla fornitura di prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura. Non promuovono la sicurezza dell'approvvigionamento, né la salvaguardia delle basi vitali naturali né tantomeno la cura del paesaggio rurale. I pagamenti disaccoppiati possono contribuire soltanto al raggiungimento dell'obiettivo dell'occupazione decentrata del territorio.

Gli strumenti nel settore dei pagamenti diretti, invece, sono finalizzati a promuovere prestazioni d'interesse generale, ragion per cui devono essere obbligatoriamente vincolati a criteri per il loro ottenimento e a condizioni specifiche che si riferiscano per lo meno in parte alla produzione (cfr. pt. 5.3.3). Gli incentivi che ne scaturiscono compensano gli svantaggi dal profilo dei costi che la fornitura di prestazioni d'interesse generale comporta per gli agricoltori, ragion per cui in questo caso l'efficienza di trasferimento è, per natura del sistema, inferiore.

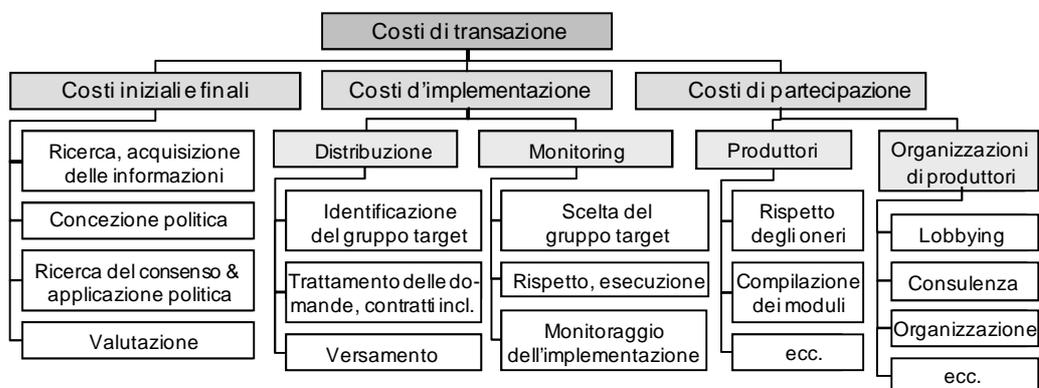
Vi è quindi un conflitto d'obiettivi tra la promozione efficace della multifunzionalità e l'efficienza economica del trasferimento. Un trasferimento di reddito efficiente è inconciliabile con una promozione delle prestazioni efficiente (impiego di meno denaro possibile per una determinata prestazione). In un sistema di pagamenti diretti efficiente questo conflitto d'obiettivi si risolve facendo una chiara distinzione tra strumenti orientati verso le prestazioni finalizzati a promuovere le prestazioni d'interesse generale e strumenti orientati verso il trasferimento che mirano ad incrementare nella misura maggiore possibile il reddito delle aziende agricole.

Per quanto riguarda l'efficienza di trasferimento occorre inoltre tener presente che a breve termine la situazione reddituale media nell'agricoltura è influenzabile da pagamenti di trasferimento, ma che non lo è a lungo termine (Heinrichsmeyer e Witzke, 1994). In un contesto caratterizzato da un sostegno elevato il mutamento strutturale avviene più lentamente, ragion per cui a lungo termine non risultano redditi più elevati, bensì un maggior numero di lavoratori e di aziende e quindi strutture più costose. A meno che si miri esplicitamente a salvaguardare determinate strutture, gli strumenti orientati verso il trasferimento vanno impiegati soltanto per un periodo di tempo limitato per far fronte a situazioni temporanee o quali misure collaterali in caso di riforme.

5.3.6 Costi di transazione

Un altro aspetto importante nell'impostazione di strumenti di politica agricola è rappresentato dai costi di transazione, vale a dire tutti quei costi risultanti da interazioni tra e all'interno di organizzazioni statali e private nonché tra gli interessati a tutti i livelli della formulazione e dell'applicazione delle politiche (OCSE 2007b). I costi sono generati dalla raccolta delle necessarie informazioni, dall'impostazione delle misure, dalla selezione del gruppo target, dalla ripartizione dei trasferimenti, dal monitoraggio, dal controllo e dall'analisi dei risultati (cfr. fig. 11).

Figura 11: Suddivisione dei costi di transazione in sottogruppi



Fonte: Secondo OCSE (2007b)

In linea di massima, tutte le misure politiche causano costi di transazione. Essi vanno tenuti in considerazione nell'impostazione di una misura, poiché generalmente vi è un conflitto d'obiettivi tra l'orientamento verso l'obiettivo di una misura (beneficio) e i costi di transazione. Gli strumenti vanno

quindi elaborati in modo che vi sia un rapporto ottimale tra costi e benefici. Un'accurata ponderazione è necessaria soprattutto nei casi in cui s'intende giungere a una migliore impostazione degli strumenti in vista del raggiungimento degli obiettivi (targeting). Dal profilo economico il targeting ha un senso se le maggiori spese generate da costi di transazione più elevati sono inferiori ai profitti risultanti dall'aumento dell'efficienza e dell'efficacia.

I criteri per l'ottenimento di pagamenti diretti trattati al punto 5.3.3 provocano diversi costi di transazione che possono divergere considerevolmente a seconda di condizioni supplementari specifiche. A prima vista si potrebbe pensare che i costi di transazione minori sono quelli che si riferiscono al criterio "azienda". Tuttavia, visto che si deve evitare che i pagamenti riferiti all'azienda incentivino la divisione artificiale delle aziende, non devono essere sottovalutati i costi amministrativi legati all'esecuzione. Anche l'accoppiamento dei pagamenti alla superficie è vantaggioso dal profilo dei costi. In questo caso il dispendio è legato soprattutto alla delimitazione tra superfici aventi diritto e non. Da questo punto di vista il criterio "animali" è decisamente quello più semplice. In questo ambito il dispendio amministrativo è correlato in primo luogo alla questione del giorno di riferimento o alla determinazione dell'effettivo annuo medio. Il criterio "lavoro" si basa su una conversione di superfici e animali. Se non sono già noti entrambi i criteri, il maggior dispendio è legato alla rilevazione di tali dati. Per questo criterio risultano costi di transazione supplementari dalla definizione scientifica e politica della quantità di lavoro necessaria per la gestione delle singole superfici o per la detenzione dei diversi animali (coefficienti USM). Per tale motivo questo criterio genera costi di transazione più elevati rispetto a quelli risultanti dai criteri "superficie" e "animali".

5.3.7 Confronto tra singole misure orientate verso l'obiettivo e promozione di sistemi aziendali globali

Un approccio politico alternativo per il raggiungimento dell'obiettivo mediante singoli provvedimenti consiste nella promozione di un determinato sistema di gestione applicato a livello aziendale. Soltanto nel momento in cui un'azienda adempie tutte le esigenze e le condizioni del sistema di gestione riceve un pagamento corrispondente. Se le esigenze e le condizioni dei sistemi di gestione sono in sintonia con gli obiettivi della politica, è possibile contribuire al raggiungimento dell'obiettivo attraverso una promozione di sistemi aziendali globali. Un esempio di promozione di sistema è l'incentivazione della produzione integrata o dell'agricoltura biologica. Come deve essere valutata la promozione di sistemi aziendali globali rispetto a quella mediante singoli provvedimenti?

Considerata l'ampiezza degli obiettivi di politica agricola non esiste un singolo sistema di gestione che consente di raggiungere contemporaneamente tutti gli obiettivi (Birner et al. 2001). Di conseguenza si può far ricorso a una promozione di sistema al massimo per raggiungere una determinata serie di obiettivi (p.es. produzione integrata per raggiungere obiettivi ambientali). Per i nuovi obiettivi di politica agricola v'è da presumere che sarà più facile implementare una nuova misura specifica che adeguare un sistema preesistente al nuovo obiettivo. Le singole misure sono anche più flessibili, laddove si dovesse adeguarle ad altri obiettivi a causa di effetti secondari indesiderati. Una promozione mediante singole misure si distingue per una maggiore flessibilità rispetto a una incentivazione attraverso sistemi di gestione.

Un ulteriore vantaggio di una singola misura consiste nel fatto che è a disposizione di tutti gli agricoltori senza ulteriori condizioni preliminari. Di conseguenza se vi è un incentivo sufficiente si può partire dal presupposto che l'applicazione del provvedimento possa trovare larga diffusione. Nel quadro di una promozione di sistema, all'atto dell'introduzione i benefici vanno agli agricoltori che hanno già implementato il sistema. Affinché possa diffondersi ulteriormente è indispensabile che altre aziende riprendano l'intero sistema di gestione agricola. Ciò comporta mutamenti e costi maggiori rispetto a quelli risultanti dall'applicazione di una singola misura. Per tale motivo le singole misure hanno generalmente una portata maggiore rispetto a una promozione nel quadro di un sistema.

Essi consentono di raggiungere meglio gli obiettivi e di tenere adeguatamente in considerazione le peculiarità regionali. Una differenziazione regionale sarebbe difficilmente realizzabile nella promozione di sistemi aziendali globali e sarebbe in contraddizione con il principio secondo cui tutte le aziende che optano per un determinato sistema aziendale devono adempiere le stesse condizioni. Un ulteriore svantaggio degli approcci di sistema aziendali consiste nel fatto che il livello del sistema è circoscritto alla singola azienda. Tuttavia determinati obiettivi possono essere raggiunti meglio da un gruppo di aziende all'interno di una regione.

Dato che la promozione di sistemi aziendali globali non contribuisce uniformemente al raggiungimento di tutti gli obiettivi, vi è il rischio che si creino incentivi che vanno oltre il livello necessario in determinati ambiti con la conseguenza che nei settori in cui gli obiettivi sono già stati raggiunti vengono a crearsi costi inutili. Un aumento degli incentivi determina un'eccedenza d'approvvigionamento, ossia, da un lato si paga anche per altre applicazioni di cui non si ha più bisogno e dall'altro i contadini, che già partecipano, vengono pagati di più nonostante siano disposti a fornire la prestazione auspicata a un prezzo più basso. Ciò provoca costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi che vanno considerati in rapporto ad eventuali costi di transazione più bassi. Alcuni ritengono che la promozione di sistemi aziendali globali comporti costi di transazione più bassi. Una promozione sarebbe opportuna se i maggiori costi per mancato raggiungimento degli obiettivi rispetto ai singoli provvedimenti fossero inferiori ai costi di transazione risparmiati (Dabbert e Häring 2003). Questa situazione si verifica laddove si mira a migliorare lo stato di diversi obiettivi, mentre gli obiettivi specifici possono essere raggiunti meglio mediante misure specifiche. È quindi fondamentale stabilire se i costi di transazione nella promozione di sistemi aziendali globali sono inferiori a quelli nel quadro di singole misure. Non è possibile affermare se ciò sia il caso in maniera generale, bensì soltanto sulla base di sistemi aziendali globali concreti.

5.3.8 Strumenti volti a ridurre le esternalità negative

Come indicato al punto 5.1.2, le prestazioni d'interesse generale possono essere definite come esternalità positive della produzione agricola. Se vengono impiegati pagamenti diretti per incentivare la fornitura di esternalità positive, la società se ne accolla i costi e al contempo trae beneficio dalle prestazioni d'interesse generale.

La situazione è diversa per le esternalità negative. In questo caso l'agricoltura provoca dei costi che vengono assunti dalla società. Una riduzione delle esternalità comporta dei costi anche per l'agricoltura. Ne risulta il principio dell'inquinamento economicamente ottimale secondo cui i costi marginali per evitare l'inquinamento devono eguagliare i costi del danno marginale per la società (Pearce 1976). Vi sono diversi strumenti con i quali gli effetti negativi per l'ambiente possono essere ricondotti al livello economicamente ottimale:

1. prescrizioni;
2. condizioni per il versamento di pagamenti diretti (PER);
3. incentivi finanziari (pagamenti diretti o aiuti agli investimenti);
4. certificati (diritti d'inquinamento);
5. tasse d'incentivazione.

Quali di questi strumenti sono efficienti? L'economia delle risorse distingue tra efficienza statica ed efficienza dinamica. Vi è efficienza statica se un obiettivo ambientale viene raggiunto con costi minimi. Ciò si verifica se i costi marginali di riduzione sono identici per tutti gli attori. Le misure di efficienza dinamica inducono un progresso tecnico-ambientale, ossia offrono un incentivo per l'impiego di tecniche efficienti di riduzione (Fritsch et al. 2001).

Gli strumenti dell'economia di mercato (3^a-5^a) hanno o un'**efficienza statica**. Essi consentono di tenere in considerazione il fatto che generalmente i costi di riduzione del danno variano da un'azienda all'altra. Le prescrizioni (1^a e 2^a) non consentono invece di tener conto di ciò; tutte le aziende devono infatti attenersi alle disposizioni, indipendentemente dai costi che ciò genera a livello aziendale.

Per quanto concerne l'**efficienza dinamica** si constata che a seconda della concretezza dell'impostazione tutti gli strumenti possono fornire un incentivo ad impiegare nuove tecniche rispettose delle risorse. Nel caso delle prescrizioni e dei pagamenti vincolati a condizioni (1°3°) ciò è il caso soltanto se prescrivono o promuovono specificatamente l'impiego di simili tecniche. I certificati e le tasse d'incentivazione presentano un'efficienza dinamica se si riferiscono alla quantità di emissioni. Un fattore critico dei certificati e delle tasse d'incentivazione è costituito dai **costi di transazione**. L'implementazione di simili strumenti comporta un notevole dispendio supplementare. Prescrizioni e pagamenti diretti esistono già e vengono eseguiti; per l'applicazione di certificati e tasse d'incentivazione dovrebbe venir sviluppato un sistema esecutivo supplementare con i costi che ciò comporta.

Se sarà la società o l'agricoltura ad accollarsi i costi delle esternalità negative della produzione agricola dovrà essere stabilito nel processo politico. Il **principio di causalità** sancito nel diritto sull'ambiente (art. 74 cpv. 2 Cost.) prevede che chi causa un'esternalità è tenuto a sopportarne i costi⁷³. Certificati e tasse d'incentivazione sono in sintonia con il principio di causalità mentre gli incentivi finanziari no. Il fatto che l'agricoltura venga indennizzata permanentemente dalla società per la riduzione delle esternalità negative è in contraddizione con il principio di causalità. La deroga al principio della causalità può fornire all'agricoltura il falso incentivo di provocare esternalità negative, speculando sul fatto di ricevere pagamenti supplementari per la loro riduzione. Gli incentivi finanziari per la riduzione di esternalità negative sono problematici anche dal profilo della parità di trattamento tra l'agricoltura e gli altri settori dell'economia. Un permanente versamento di pagamenti per la riduzione di esternalità negative non è giustificabile e la società sarà sempre meno disposta ad assumersene l'onere.

Riepilogo

Per principio gli obiettivi nel settore delle esternalità negative possono essere perseguiti mediante incentivi finanziari, ma una promozione permanente della riduzione delle esternalità negative è in contraddizione con il principio di causalità. I contributi temporanei sono più giustificabili; i pagamenti per l'introduzione di nuove tecniche rispettose delle risorse sono i migliori dal profilo dell'efficienza statica e di quella dinamica.

5.3.9 Procedura di gara

Un'alternativa alla promozione applicata finora delle prestazioni d'interesse generale mediante contributi forfettari nell'ambito dei pagamenti diretti è rappresentata dall'erogazione dei pagamenti diretti tramite una procedura di gara. In questo caso l'ente pubblico indirebbe una gara per un determinato quantitativo di una prestazione d'interesse generale e ciascun agricoltore potrebbe inoltrare un'offerta, indicando a quale prezzo è disposto a fornire la prestazione in questione. Secondo Frey e Kichgänsner (2002) ciò presenterebbe i seguenti vantaggi:

- verrebbero evitate le rendite dei produttori risultanti dai pagamenti forfettari, visto che l'ammontare del pagamento non è in funzione dei costi individuali di produzione degli offerenti;
- verrebbero ridotti i costi correlati all'informazione, visto che l'ente pubblico non dovrebbe più disporre di dati dettagliati sulle strutture dei costi e i ricavi delle aziende;
- il sistema sarebbe più flessibile; l'offerta potrebbe essere orientata meglio verso le preferenze della popolazione e le aziende sarebbero libere di decidere come procedere;
- verrebbe promossa la competitività tra gli offerenti.

La procedura di gara è un metodo in parte già applicato nelle politiche agricole di altri Paesi. Negli USA, ad esempio, il "Conservation Reserve Program (CRP)" e l'"Environmental Quality Incentives Program (EQIP)" sono due strumenti di gara (Claasen et al. 2008); in Germania dal 2000 è in corso un

⁷³ Se la fonte è un produttore di beni cercherà di traslare i costi delle esternalità negative ai consumatori attraverso i prezzi di produzione.

progetto pilota volto ad appurare l'opportunità di impiegare una procedura di gara nell'ambito della protezione delle specie (Bertke 2005).

Per una concreta applicazione della procedura di gara dovrebbe venir stabilito quali prestazioni d'interesse generale possono essere promosse tramite una simile procedura. Questo metodo è idoneo soltanto per prestazioni omogenee e legate a un luogo specifico. Occorrerebbe inoltre appurare quale influsso potrebbe esercitare il comportamento strategico degli attori di mercato e a quanto ammonterebbero i costi di transazione di una procedura di gara per prestazioni d'interesse generale.

5.4 Conclusioni

In base alle considerazioni teoriche illustrate nel presente capitolo, per quanto concerne l'ulteriore sviluppo del sistema di pagamenti diretti possono essere tratte le seguenti conclusioni.

- Le prestazioni enunciate nell'articolo 104 Cost. sono esternalità positive della produzione agricola che presentano le caratteristiche di beni pubblici. Visto che tali prestazioni non verrebbero probabilmente fornite nella quantità auspicata dalla società, qualora fossero solo le condizioni di mercato ad essere determinanti, è giustificata la loro incentivazione tramite pagamenti diretti.
- Mediante i pagamenti diretti s'intende colmare la differenza tra offerta privata e domanda della società di beni pubblici. I pagamenti diretti non indennizzano le prestazioni d'interesse generale, bensì sono incentivi finanziari (aiuti finanziari) mediante i quali viene promossa la fornitura, da parte dell'agricoltura, di prestazioni d'interesse generale.
- La riforma della politica agricola, attuata gradualmente a partire dagli anni novanta, mirava innanzitutto al disaccoppiamento (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). Praticamente ciò significa che un sistema di pagamenti diretti efficace ed efficiente deve soddisfare i seguenti criteri.
 - Per ogni singola misura viene definito un obiettivo chiaro. Per ogni obiettivo deve esistere almeno una misura chiaramente orientata verso di esso.
 - I criteri per l'ottenimento dei pagamenti consentono di promuovere gli obiettivi perseguiti dalle singole misure riducendo nella misura maggiore possibile gli effetti secondari negativi sugli altri obiettivi. I principali criteri per l'ottenimento dei pagamenti diretti sono la superficie e, in parte gli animali, poiché sono i migliori per promuovere la fornitura delle prestazioni d'interesse generale. Il criterio "lavoro" non è idoneo; l'aspetto del dispendio di lavoro può tuttavia venir tenuto in considerazione modulando l'importo dei pagamenti riferiti alle superfici o agli animali.
 - I pagamenti diretti tengono conto del principio dell'equivalenza fiscale, vale a dire la competenza decisionale e il finanziamento si trovano allo stesso livello istituzionale in cui si manifesta il beneficio della prestazione d'interesse generale. Per la maggior parte delle prestazioni d'interesse generale il livello di regolamentazione ottimale è quello della Confederazione. Negli ambiti "qualità del paesaggio" e "occupazione decentrata del territorio" occorre tenere in considerazione anche il livello cantonale.
 - Vi è una netta distinzione tra strumenti finalizzati alla fornitura di prestazioni d'interesse generale e strumenti orientati verso il trasferimento che mirano a un effetto più diretto possibile sul reddito delle aziende agricole. Gli strumenti orientati verso il trasferimento devono essere impostati in modo che siano completamente disaccoppiati e temporanei.
 - Vanno tenuti in considerazione i costi di transazione. Tendenzialmente, in caso di elevato orientamento verso gli obiettivi i costi di transazione sono più elevati rispetto a quelli correlati agli strumenti che non hanno un obiettivo specifico.

- La promozione di sistemi aziendali globali ha effetti meno mirati sui singoli obiettivi rispetto ai singoli strumenti specifici. Ciò causa costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi. La promozione di sistemi aziendali globali sarebbe da preferire alle singole misure nei casi in cui i costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi venissero compensati da costi di transazione inferiori.
- Per principio, mediante i pagamenti diretti possono venir creati incentivi a fornire esternalità positive e a ridurre quelle negative. Un impiego permanente di pagamenti diretti per la riduzione delle esternalità negative è tuttavia in contraddizione con il principio di causalità. Onde ridurre le esternalità negative i pagamenti temporanei, volti a promuovere l'introduzione di tecniche rispettose delle risorse, rappresentano lo strumento più efficace ed efficiente.
- La procedura di gara rappresenta un'alternativa interessante al sistema conosciuto finora con contributi forfettari in vista del versamento di pagamenti diretti. Rispetto all'approccio attuale presenta diversi vantaggi. Prima di procedere a un'applicazione concreta di tale procedura occorre appurare se la prassi è idonea al contesto svizzero.

6 Descrizione delle prestazioni d'interesse generale e definizione degli obiettivi

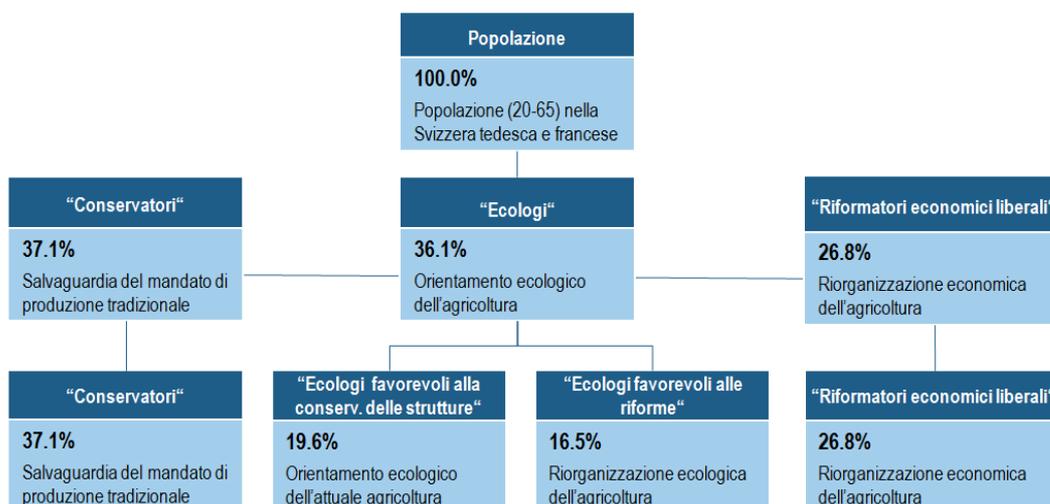
Il presente capitolo è dedicato all'approfondimento delle prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura. Da uno studio di Brandenburg et al. (2007) è emerso che le prestazioni d'interesse generale sancite dall'articolo 104 Cost. adempiono tuttora le aspettative della popolazione elvetica. Per l'analisi delle aspettative è stato applicato il metodo "adaptive conjoint analysis" che è particolarmente adatto per individuare e descrivere aspettative e preferenze degli interpellati, visto che le diverse aspettative devono venir ponderate e non a tutte può venir attribuita la stessa valenza. I principali risultati vengono illustrati nel presente capitolo.

Le dieci aspettative più importanti per la popolazione sono le seguenti (in ordine decrescente di valenza):

1. rispetto di disposizioni sulla protezione degli animali particolarmente severe;
2. garanzia di un reddito adeguato per gli agricoltori;
3. rispetto di standard ambientali particolarmente elevati;
4. garanzia di un autoapprovvigionamento sufficiente della popolazione;
5. salvaguardia delle varietà e specie tradizionali (animali da reddito e piante coltivate);
6. messa a disposizione e cura degli spazi ricreativi pubblici con elevata qualità di vita;
7. estensione e cura delle superfici ecologicamente pregiate;
8. conservazione di paesaggi e luoghi tradizionali;
9. dichiarazione precisa dei generi alimentari (provenienza e metodo di produzione);
10. rafforzamento della competitività sui mercati esteri.

Sulla base delle aspettative individuali, mediante il metodo dell'aggregazione (clustering) si sono potuti stabilire i gruppi di aspettative tipici nella popolazione e la rispettiva frequenza (cfr. fig. 12).

Figura 12: Gruppi di aspettative nella popolazione svizzera



Fonte: Brandenburg et al. (2007).

Sono particolarmente interessanti le aspettative cui tutti i gruppi hanno dato un voto alto. Esse fungono da minimo comune denominatore nella popolazione. Nell'elenco seguente sono riportate le aspettative classificate come estremamente importanti da tutti i gruppi di aspettative individuati:

- garanzia di un reddito adeguato per gli agricoltori;
- rispetto di standard ambientali particolarmente elevati;

- messa a disposizione e cura degli spazi ricreativi pubblici con elevata qualità di vita;
- garanzia di un autoapprovvigionamento sufficiente della popolazione.

Da questa analisi emerge un'elevata concordanza tra gli obiettivi della Costituzione e le aspettative rilevate nella popolazione svizzera. Tali risultati sono confermati anche dai sondaggi Univox che vengono svolti periodicamente sul tema dell'agricoltura (Tutkun et al. 2007) e da uno studio condotto recentemente dal Politecnico federale di Zurigo (Höchli et al. 2008). Studi comparabili svolti nell'UE mostrano che le aspettative della popolazione dell'UE sono simili a quelle della popolazione svizzera (Commissione UE 2007).

Sulla base di tale constatazione, di seguito vengono descritte le prestazioni d'interesse generale giusta l'articolo 104 Cost. e definiti obiettivi concreti. Il capitolo è strutturato come segue:

- sicurezza dell'approvvigionamento (cfr. pt. 6.1)
- salvaguardia delle basi vitali naturali (cfr. pt. 6.2)
- cura del paesaggio rurale (cfr. pt. 6.3)
- occupazione decentrata del territorio (cfr. pt. 6.4)
- benessere degli animali (cfr. pt. 6.5)
- garanzia del reddito (cfr. pt. 6.6)

Nell'ultima parte (cfr. pt. 6.7) vengono illustrate altre prestazioni d'interesse generale, indicando se rientrano già nel quadro delle altre prestazioni o se sarebbe opportuno definire un obiettivo specifico.

6.1 Sicurezza dell'approvvigionamento

6.1.1 Base legale

Costituzione federale

Conformemente all'articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost., la Confederazione provvede affinché l'agricoltura **contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione**. La Confederazione deve provvedervi permanentemente. Secondo l'articolo sull'approvvigionamento del Paese (art. 102 Cost.), la Confederazione assicura l'approvvigionamento del Paese in **beni e servizi vitali** in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico nonché in caso di gravi situazioni di penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé e **prende misure preventive**. Questo articolo si riferisce quindi esplicitamente a situazioni di crisi. Per "sicurezza dell'approvvigionamento" si può intendere sia "food safety" che "food security" (cfr. specchietto). In Svizzera l'aspetto "food safety" è disciplinato dal diritto sulle derrate alimentari. Per tale motivo le considerazioni espresse in merito alla sicurezza dell'approvvigionamento di cui al presente rapporto si limitano all'aspetto "food security".

Nel dibattito politico attuale in materia di sicurezza alimentare un accento particolare è posto sul termine "sovranià alimentare" nonché sulla relativa interpretazione e i possibili effetti per la politica agricola e la politica commerciale estera della Svizzera. Nel 2008 il Consiglio federale si è espresso al riguardo rispondendo a due interventi parlamentari⁷⁴.

⁷⁴ 08.3260 Mozione Lang, Sovranità alimentare per le derrate alimentari di base e 08.3243 Interpellanza urgente del Gruppo dei Verdi, Crisi alimentare e sicurezza alimentare

Definizioni

Sicurezza alimentare (food security)

La FAO definisce il concetto di sicurezza alimentare (food security) come “la situazione in cui gli individui, in qualsiasi circostanza, hanno la possibilità di accedere ad un quantitativo di cibo sufficiente, sicuro e nutriente per la propria dieta quotidiana ed in base alle proprie preferenze alimentari, ai fini di uno stile di vita attivo e salutare”.

Sicurezza delle derrate alimentari (food safety)

Per sicurezza delle derrate alimentari (food safety) s'intende la certezza che in seguito alla produzione, al trattamento, allo stoccaggio e al trasporto le derrate alimentari non presentino proprietà pericolose per la salute.

Sovranità alimentare

La sovranità alimentare è il diritto di ogni popolo, Stato o gruppo di Stati, a definire la sua politica agricola e alimentare, vale a dire l'autodeterminazione in materia di modalità di produzione dei generi alimentari e il diritto all'approvvigionamento con generi alimentari propri a condizione che non venga violato quanto convenuto a livello di diritto internazionale.

Leggi e altri testi normativi

Nell'articolo 1 la LAgr sancisce che la Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente **sostenibile** e **concorrenziale**, contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione. Essa può inoltre adottare provvedimenti alla frontiera o versare contributi al fine di assicurare un **approvvigionamento adeguato** di cereali (art. 55), semi oleosi (art. 56) e patate (art. 57).

La legge sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP)⁷⁵ disciplina i provvedimenti precauzionali intesi a garantire l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale in caso di grave penuria non rimediabile dall'economia stessa (art. 1). Sono considerati d'importanza vitale soprattutto le derrate alimentari, le materie prime e ausiliarie destinate all'agricoltura [...] nonché le strutture d'immagazzinamento e di deposito (art. 2). Conformemente all'articolo 3 capoverso 2, lo stato di preparazione deve consentire che in situazioni di crisi i provvedimenti volti a garantire l'approvvigionamento possano essere posti in vigore **immediatamente**. Una simile misura è descritta nell'articolo 28 capoverso 1 lettera b, secondo cui il Consiglio federale può emanare, per la durata delle situazioni di grave penuria, prescrizioni per quanto concerne le quantità destinate alla fabbricazione, alla trasformazione, alla distribuzione e al consumo.

Nel capitolo 4 “superfici per l'avvicendamento delle colture” dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT)⁷⁶, l'articolo 26 capoverso 3 sancisce che un'estensione totale minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture è necessaria onde assicurare, in periodi perturbati, una base sufficiente per l'approvvigionamento del Paese ai sensi del piano di alimentazione. L'articolo 29 OPT prescrive che la Confederazione fissi nel piano settoriale per l'avvicendamento delle colture l'estensione totale minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture e la relativa ripartizione tra i Cantoni.

Accordi internazionali

Non esistono accordi internazionali volti a garantire l'approvvigionamento con derrate alimentari in situazioni di crisi. Al contrario, alcuni di tali accordi contengono clausole che in periodi di crisi svincolano l'esportatore dall'obbligo di fornitura. Per i Paesi industrializzati con un elevato potere d'acquisto come la Svizzera l'importazione di un determinato quantitativo di generi alimentari è possibile anche in periodi di crisi nonostante non sia regolata sulla base di accordi internazionali.

⁷⁵ RS 531

⁷⁶ RS 700.1

Uno scambio regolare di esperienze sul tema dell'approvvigionamento con derrate alimentari avviene nel FAPC (Food Agriculture Planning Comitee) nell'ambito del Consiglio di partenariato euro-atlantico. Tutte le linee guida elaborate congiuntamente non hanno tuttavia carattere vincolante. Nel nuovo articolo 52a LAP è stata creata la base per ulteriori cooperazioni volte ad assicurare l'approvvigionamento. Esistono cooperazioni internazionali al di fuori della sicurezza alimentare ad esempio nel settore dei trasporti e in quello dell'approvvigionamento di petrolio.

Per quanto concerne la sicurezza alimentare dei Paesi importatori, nel 2006 il Gruppo del G10 (con Svizzera e Giappone come Stati promotori) ha chiesto all'OMC di disciplinare o sopprimere le restrizioni e i divieti d'esportazione (p.es. in caso di mancato raccolto).

6.1.2 Descrizione della prestazione

Dimensione fisica

Secondo la definizione, vi è sicurezza alimentare se gli individui, in qualsiasi circostanza, hanno la possibilità di accedere ad un quantitativo di cibo sufficiente ai fini di uno stile di vita attivo e salutare. La prestazione fisica consiste pertanto nel garantire l'accesso alle derrate alimentari in tempi normali e di crisi. A tal fine lo Stato si fonda sui tre pilastri "produzione indigena", "scorte" e "importazioni" che, fino a un certo punto, sono intercambiabili (p.es. una flessione nella produzione indigena può essere compensata aumentando le importazioni o ricorrendo maggiormente alle scorte). La strategia d'approvvigionamento del Paese (DFE 2003) è volta a fronteggiare perturbazioni di breve e media durata nei settori di base, ossia alimentazione, energia e medicinali. Nella strategia d'approvvigionamento viene incluso anche il settore delle infrastrutture laddove rivesta un'importanza al fine dell'assicurazione dei settori summenzionati. L'obiettivo della strategia consiste nel coprire il fabbisogno nella misura del 100 per cento durante almeno 6 mesi in particolare liberando le scorte obbligatorie, incentivando le importazioni o adeguando la produzione alle necessità. L'approvvigionamento totale del mercato non può essere garantito per più di 6 mesi, perciò è possibile ricorrere anche a misure ulteriori, intervenendo sulla domanda (contingentamento, razionamento o provvedimenti simili) al fine di limitare lo smercio e il consumo. Occorre garantire un approvvigionamento energetico fisiologico di 2 400-2 500 kcal pro capite al giorno.

Dimensione economica

La sicurezza dell'approvvigionamento ha le caratteristiche sia di un bene privato che di uno pubblico.

- **Bene privato:** in periodi normali l'approvvigionamento del Paese con beni e servizi vitali può essere garantito attraverso il mercato, visto che non vi è fallimento del mercato.
- **Bene pubblico:** in situazioni di crisi non tutti hanno accesso in qualsiasi momento a un quantitativo sufficiente di cibo sul mercato libero (p.es. a causa della scarsità dell'offerta) con forte pregiudizio per la sicurezza pubblica. La sicurezza dell'approvvigionamento presenta quindi le caratteristiche di un bene pubblico.

Dimensione sociale

La consapevolezza che anche in periodi di crisi si possa contare su un approvvigionamento sufficiente di derrate alimentari infonde sicurezza alla popolazione che ne riconosce il beneficio permanente anche in periodi normali ed equivale quindi a un senso di benessere nazionale (Rude 2000). Questo beneficio psicologico è comparabile al senso di sicurezza di un assicurato nel quadro dell'assunzione collettiva di un rischio.

6.1.3 Contributo dell'agricoltura

In periodi normali l'agricoltura contribuisce in maniera sostanziale alla sicurezza dell'approvvigionamento. In periodi di crisi, la produzione agricola, unitamente alla liberazione delle scorte e alle importazioni, consente di continuare ad approvvigionare in misura sufficiente la popolazione. La prestazione viene quindi fornita al momento, mentre il beneficio fisico è riscontrabile soltanto

in caso di crisi. La prestazione dell'agricoltura consiste nel mantenere la capacità produttiva mediante la produzione. La capacità produttiva comprende il terreno coltivabile fertile, le infrastrutture (macchine, edifici, strade agricole, acquedotti, impianti di irrigazione e di drenaggio, ecc.) nonché il know how per la produzione e l'incremento della stessa in situazioni di crisi. Indirettamente anche durante la crisi l'agricoltura mantiene, attraverso la produzione indigena, le capacità di trasformazione e immette un volume maggiore di prodotti grezzi e generi alimentari nella filiera d'approvvigionamento (Hättenschwiler e Flury 2007). Mediante la produzione di energia da biomassa o l'utilizzo di risorse rinnovabili come l'energia eolica o solare l'agricoltura può contribuire in misura limitata anche alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia. Affinché in caso di penuria le scarse superfici vengano destinate prevalentemente alla produzione di generi alimentari e non di energia, questo contributo si limita essenzialmente alla messa a disposizione di energia attraverso concimi aziendali, residui del raccolto e scarti (cfr. pt. 3.4.2). Anche se tutti i terreni coltivabili venissero destinati alla produzione di energia, non potrebbe venire coperto più dell'8 per cento dell'attuale consumo di energia fossile della Svizzera (Peter 2008).

6.1.4 Riassunto e obiettivo

L'agricoltura contribuisce sostanzialmente alla sicurezza dell'approvvigionamento in Svizzera attraverso la produzione di derrate alimentari. Le importazioni e le scorte di generi alimentari rappresentano gli altri due pilastri della sicurezza dell'approvvigionamento. La garanzia dell'approvvigionamento sancita dall'articolo 104 Cost. va prevalentemente intesa come food security. Gli aspetti della food safety che comprendono la qualità dei prodotti o le possibilità di scelta dei consumatori in periodi normali non rientrano pertanto nella sicurezza dell'approvvigionamento.

La prestazione dell'agricoltura in riferimento alla sicurezza dell'approvvigionamento consiste nel mantenere la capacità produttiva necessaria (terreni coltivabili, infrastrutture, know how) mediante la produzione di generi alimentari. Indirettamente l'agricoltura contribuisce attraverso la produzione alla salvaguardia delle capacità di trasformazione. 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. Attualmente il livello di produzione è in alcuni casi superiore a quello sopportabile per gli ecosistemi (cfr. pt. 7.1.2). Parallelamente occorre partire dal presupposto che il notevole aumento dell'efficienza delle risorse, osservato negli anni scorsi, continuerà anche in futuro. Per la definizione degli obiettivi l'attuale livello di produzione è pertanto un valore indicativo opportuno. Visto che le informazioni sulla sopportabilità degli ecosistemi e sul possibile livello di produzione sostenibile non sono ancora ottimali, è probabile che in un secondo tempo questa ipotesi debba venir rivista sulla base di nuove scoperte scientifiche.

La sicurezza dell'approvvigionamento è una prestazione i cui effetti si manifestano sul piano nazionale, ragion per cui entra in considerazione esclusivamente un obiettivo nazionale.

Obiettivo:

La capacità produttiva viene mantenuta tramite una produzione interna di calorie comparabile a quella attuale (obiettivo 1). Questo obiettivo è opportuno anche alla luce della penuria, a livello mondiale, di generi alimentari e della limitatezza delle risorse naturali (cfr. pt. 3.1), pur nella consapevolezza del fatto che l'agricoltura svizzera può fornire soltanto un esiguo contributo alla sicurezza alimentare globale. L'obiettivo 1 può essere raggiunto soltanto se in Svizzera la campicoltura continuerà a venir praticata in grande stile.

Conformemente a quanto sancito dalla Costituzione, la composizione dell'attuale produzione è, per principio, orientata verso le esigenze del mercato e non deve adempiere le esigenze fisiologico-nutrizionali minime definite per i periodi di crisi per quanto riguarda la composizione di carboidrati, proteine e grassi. L'esistenza di capacità produttive e di trasformazione consente, in periodi di crisi, di adeguare la composizione della produzione in tempi relativamente brevi e con un dispendio sopportabile alle esigenze fisiologico-nutrizionali minime. A tal fine è tuttavia indispensabile che per determinati rami di produzione (in particolare determinate colture campicole come i semi oleosi, le barbabietole da zucchero o le sementi) sia disponibile un volume minimo di produzione interna (obiettivo 2).

Le caratteristiche particolari del fattore di produzione "terreno coltivabile" (p.es. irreversibilità in caso di arginatura o dispendio di tempo per il recupero di superfici invase dal bosco) implicano che vengano salvaguardate le superfici necessarie al fine della produzione agricola nell'eventualità che si verifichi una situazione di crisi. Contrariamente ad altri fattori di produzione, ciò non è garantito automaticamente mediante il raggiungimento dell'obiettivo 1. Occorre pertanto salvaguardato il terreno coltivabile fertile (obiettivo 3), avvalendosi, come indicatore, delle superfici coltivate.

6.2 Salvaguardia delle basi vitali naturali

Conformemente all'articolo 104 capoverso 1 lettera b Cost. la Confederazione provvede affinché l'agricoltura contribuisca efficacemente a salvaguardare le basi vitali naturali ossia il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e la biodiversità. Da un lato basi vitali naturali intatte sono un presupposto importante per la produzione agricola, dall'altro l'agricoltura stessa esercita un notevole influsso sulla loro quantità e qualità.

La descrizione delle prestazioni dell'agricoltura e la definizione degli obiettivi in questo ambito si basano sulla pubblicazione Obiettivi ambientali per l'agricoltura (UFAM e UFAG 2008). Gli obiettivi ambientali per l'agricoltura sono stati elaborati congiuntamente dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e dall'UFAG. Sono il risultato di un progetto parziale nel quadro di un progetto globale "Obiettivi ambientali" dell'UFAM, nel quale esso ha sviluppato un sistema di obiettivi ambientali generali, specificandoli successivamente per i settori che possono fornire un contributo sostanziale al loro raggiungimento. Gli obiettivi ambientali si fondano su basi legali vigenti quali leggi, ordinanze, accordi internazionali e decreti del Consiglio federale. Negli ambiti nei quali gli obiettivi figurano in modo astratto si è proceduto a una loro concretizzazione sulla base di conoscenze scientifiche. Per gli altri settori gli obiettivi ambientali saranno disponibili entro fine 2010. Essi non sono vincolati a scadenze, poiché le basi legali, di regola, non hanno una scadenza. Misure ed eventuali obiettivi parziali per il raggiungimento degli obiettivi ambientali non vengono fissati nel quadro del progetto "obiettivi ambientali", bensì vanno definiti a livello delle singole politiche settoriali.

La prestazione d'interesse generale "biodiversità" e le ripercussioni sulle altre basi vitali naturali vengono pertanto illustrate in due capitoli distinti (cfr. pt. 6.2.1 e 6.2.2). La pubblicazione Obiettivi ambientali per l'agricoltura oltre alla biodiversità e agli obiettivi ambientali dal profilo materiale contiene anche obiettivi negli ambiti "paesaggio" e "spazio riservato alle acque". Il paesaggio è trattato esaurientemente al punto 6.3. Visto che secondo le linee guida per la gestione dei corsi d'acqua svizzeri l'aspetto dello spazio riservato alle acque influenza la biodiversità, il paesaggio, il rinnovamento delle riserve di acque sotterranee e la protezione contro le piene, nel presente rapporto viene trattato nei rispettivi capitoli.

6.2.1 Biodiversità

Base legale

L'articolo 78 Cost. prescrive la tutela della fauna e della flora e la salvaguardia dei loro spazi vitali. Le specie minacciate vanno protette. Nel 1966 è stata emanata la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) la quale funge da base dell'attuale protezione della biodiversità. In virtù di tale legge, la Confederazione è tenuta a proteggere la fauna e la flora indigene, nonché la loro diversità biologica e il loro spazio vitale naturale (art. 1). Essa deve pure salvaguardare i biotopi d'importanza nazionale (art. 18a). I Cantoni sono invece tenuti a provvedere a una compensazione ecologica nelle regioni sfruttate in modo intensivo all'interno e all'esterno degli insediamenti (art. 18b). L'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN)⁷⁷ ha lo scopo, mediante la compensazione ecologica, di collegare fra di loro biotopi isolati (se necessario creando nuovi biotopi), di favorire la varietà delle specie, di ottenere un impiego del suolo il più possibile naturale e di animare il paesaggio (art. 15). Confederazione e Cantoni sono responsabili dell'applicazione della legge. L'esecuzione è concretizzata nel quadro di diverse ordinanze.

⁷⁷ RS 451.1

L'articolo 104 Cost. sancisce che l'agricoltura deve contribuire efficacemente a salvaguardare le risorse naturali e a curare il paesaggio rurale. La legge sull'agricoltura (LAgr) del 1998 prescrive, all'articolo 1, la gestione sostenibile, la salvaguardia delle basi vitali naturali e la cura del paesaggio rurale quali obiettivi dell'agricoltura svizzera. Conformemente all'articolo 70 LAgr, vengono versati pagamenti diretti generali ed ecologici soltanto agli agricoltori che forniscono la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, la quale prescrive anche una quota minima di superfici di compensazione ecologica. Le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente devono essere promosse mediante incentivi economicamente redditizi (art. 76). I contributi per i miglioramenti strutturali vengono concessi anche per raggiungere gli obiettivi ecologici (art. 87). L'ordinanza sulla qualità ecologica (OQE)⁷⁸ offre incentivi per il miglioramento della qualità e l'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica (art. 1).

La legge sulla protezione dell'ambiente (LPAm)⁷⁹ ha principalmente lo scopo di proteggere dagli effetti dannosi e molesti l'uomo, la fauna e le basi naturali della vita (art. 1). Tra questi rientrano ad esempio le immissioni indesiderate di azoto in habitat sensibili come paludi e prati secchi. La legge forestale (LFo) del 1991 si prefigge tra l'altro di proteggere la foresta come ambiente naturale di vita (art. 1). Per garantire la conservazione della molteplicità delle specie animali e vegetali, i Cantoni possono circoscrivere riserve forestali di ampiezza adeguata (art. 20). L'articolo 1 della legge sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (legge sulla caccia, LCP)⁸⁰ del 1986 e l'articolo 1 della legge sulla pesca (LFSP)⁸¹ del 1991 sanciscono che devono essere conservati la diversità naturale e gli spazi vitali di mammiferi, uccelli, pesci, gamberi e organismi per la loro nutrizione, nonché protette le specie animali minacciate. La legge federale sulla protezione delle acque (LPAc) e la legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua⁸² hanno lo scopo di conservare i biotopi naturali per la fauna e la flora indigene nonché le acque ittiche (risp. art. 1 e 4).

Dal 1991 gli Elenchi rossi sono formalmente citati nell'articolo 14 capoverso 3 lettera d dell'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN) quali indicatori per la designazione dei biotopi degni di protezione. Una pietra miliare nella protezione della biodiversità è la Concezione Paesaggio Svizzero (CPS) (UFAFP e UPT 1998), che si fonda sull'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) ed è stata approvata dal Consiglio federale nel dicembre 1997. Negli obiettivi specifici chiede che non vengano inserite ulteriori specie nell'Elenco rosso e che quelle minacciate e i rispettivi habitat vengano salvaguardati in modo che nessuna specie debba venir classificata peggio. Inoltre, ogni anno il numero di specie iscritte nell'Elenco rosso deve poter essere ridotto dell'1 per cento. Secondo l'obiettivo generale in materia di natura e paesaggio della CPS devono essere salvaguardate la particolarità, la diversità e la bellezza dei paesaggi naturali nonché delle forme e degli elementi naturali del paesaggio. Occorre concedere spazi per lo sviluppo autonomo e la dinamica della natura, rivitalizzare l'acqua nel paesaggio e salvaguardare gli spazi vitali per garantire la tutela, la valorizzazione e l'interconnessione della flora e della fauna autoctone.

Nel messaggio sull'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA 2007, ripreso invariato nel messaggio sulla PA 2011), il Consiglio federale pone l'obiettivo di 65 000 ettari di superficie di compensazione ecologica nella regione di pianura. Nella Concezione Paesaggio Svizzero (CPS) il Consiglio federale ha stabilito che tali superfici devono essere gestite come superfici di compensazione ecologica qualitativamente pregiate (il CPS è stato approvato in modo vincolante nel 1997).

La salvaguardia della biodiversità compare anche in numerosi accordi internazionali. I tre accordi principali sono la Convenzione sulla biodiversità, la Convenzione di Berna e l'Accordo internazionale sulle risorse fitogenetiche nell'alimentazione e nell'agricoltura.

⁷⁸ RS 910.14

⁷⁹ RS 814.01

⁸⁰ RS 922.0

⁸¹ RS 923.0

⁸² RS 721.100

Descrizione della prestazione

Il termine "biodiversità", detto anche diversità biologica, comprende quattro livelli diversi caratterizzati da forti interazioni.

1. Nella maggior parte dei casi la biodiversità viene descritta al livello delle specie, nel modo più semplice rilevando le specie di gruppi scelti di organismi quali uccelli o piante su una determinata superficie.
2. La diversità tra le specie viene designata come diversità genetica. In questo ambito rientra pure la diversità di specie e razze nelle piante utili e negli animali da reddito. La diversità genetica consente alle specie di adattarsi ai cambiamenti ambientali e di resistere a malattie e parassiti. La sua importanza aumenterà considerevolmente con il cambiamento climatico, visto che esso implicherà una notevole capacità di adattamento.
3. Nella biodiversità rientra pure la diversità regionale degli spazi vitali e degli ecosistemi in cui vivono le specie.
4. La biodiversità funzionale descrive la diversità delle funzioni ecologiche e dei processi negli ecosistemi (p.es. capacità di degradazione delle sostanze).

La biodiversità è il presupposto fondamentale per il funzionamento degli ecosistemi, l'evoluzione della natura, l'adattamento di tutti gli esseri viventi alle mutate condizioni ambientali e quindi per la loro sopravvivenza a lungo termine. Rappresenta la base complessa dell'evoluzione e al contempo è la garanzia che l'ecosistema può venir salvaguardato anche a lungo termine. Le prestazioni ecosistemiche sono ad esempio la rigenerazione del suolo o la degradazione degli inquinanti. Con l'aumento del numero di specie di una comunità simili dal profilo funzionale, cresce la possibilità che almeno una di queste specie sopravviva ai cambiamenti ambientali.

Il principale valore d'uso della biodiversità è quindi la garanzia dell'alimentazione mondiale, ma anche la medicina può trarne direttamente beneficio. I valori d'uso indiretti si riscontrano nella salvaguardia delle prestazioni ecosistemiche come ad esempio la regolazione del ciclo idrologico. La biodiversità ha anche un valore d'opzione, in quanto è possibile salvaguardare i piani d'esecuzione fisiologici ed eventualmente fornire benefici preziosi nelle condizioni future. La biodiversità è anche parte del nostro patrimonio culturale (valore di lascito) e gode generalmente dell'apprezzamento da parte della popolazione (valore d'esistenza).

Contributo dell'agricoltura

La biodiversità è influenzata da diversi fattori naturali e antropici. Se non fosse stata praticata l'agricoltura per secoli, gran parte dell'Europa centrale sarebbe oggi ricoperta di boschi. Il paesaggio rurale che si riscontra attualmente nella regione mitteleuropea è quindi il risultato di millenni di utilizzazione del suolo che ha contribuito a creare numerosi diversi spazi vitali. L'enorme ricchezza di specie che ne è derivata ha raggiunto i massimi livelli nell'Ottocento.

Da allora è in calo anche a causa della crescita demografica e dello sviluppo economico che hanno comportato l'allacciamento di ulteriori superfici naturali e l'intensificazione dell'agricoltura. Negli ultimi decenni l'uniformazione delle peculiarità locali, l'intensificazione della lavorazione del suolo, l'utilizzazione di concimi minerali e l'introduzione di prodotti fitosanitari chimici sono diventate le minacce principali per gli animali e le piante selvatiche: frammentazione e degrado nonché perdita di spazi vitali, eccessivo sfruttamento e inquinamento del suolo e dell'acqua, introduzione di specie diverse da quelle autoctone e cambiamento climatico.

Le attività svolte nel quadro della gestione agricola creano pertanto degli spazi vitali che non esisterebbero se non venisse concesso un sostegno statale all'agricoltura. In questo senso la biodiversità è un'esternalità positiva dell'agricoltura. Habitat variati costituiscono la base vitale per una flora e una fauna variate e di conseguenza per la diversità delle specie. È importante che vengano creati spazi vitali variati con una determinata qualità, i quali devono corrispondere alle esigenze della specie che s'intende promuovere. Com'è il caso per la molteplicità delle specie, anche le esigenze qualitative

sono molto diverse e comprendono vari aspetti come ad esempio la disponibilità di piccole strutture quali siepi o stagni oppure l'ubicazione delle superfici in combinazione con altre. La maggior parte delle specie da promuovere si trova in spazi vitali gestiti in modo estensivo. Vi sono però anche specie che dipendono dall'utilizzazione a scopo agricolo, in quanto approfittano di un impiego contenuto di erbicidi.

Si distingue tra specie faro e specie bersaglio. Mentre le specie faro possono essere promosse efficacemente attraverso la valorizzazione degli spazi vitali, quelle bersaglio hanno esigenze specifiche come ad esempio la presenza di possibilità adeguate di riprodursi. Per promuovere le specie bersaglio sono pertanto necessarie adeguate misure specifiche.

Un'altra esternalità positiva dell'agricoltura è rappresentata dall'impiego di diverse varietà vegetali e razze animali per la produzione di generi alimentari. Essa contribuisce notevolmente alla salvaguardia della diversità genetica.

L'agricoltura fornisce un contributo particolare alla biodiversità funzionale nel suolo e quindi a un aspetto importante della fertilità del suolo. Essa dipende in modo significativo dalla gestione. Un effetto positivo è esercitato dai sistemi di coltivazione senza aratura, dalla concimazione con materiale organico e da un adeguato avvicendamento delle colture. I sistemi di coltivazione che prevedono la rinuncia all'impiego di determinati prodotti fitosanitari o concimi minerali contribuiscono direttamente alla salvaguardia di una buona fertilità del suolo. Essi forniscono pure un contributo indiretto, in quanto attribuiscono notevole importanza all'impostazione dell'avvicendamento delle colture e a una concimazione ottimale.

Oltre a questo contributo diretto alla biodiversità, l'agricoltura esercita influssi indiretti oltre la superficie gestita, in particolare con l'immissione di nutrienti attraverso l'acqua e l'aria in ecosistemi sensibili come foreste, paludi o prati secchi. In questo caso il contributo dell'agricoltura consiste nel ridurre al minimo le immissioni o le esternalità negative. Nel presente rapporto questo aspetto è trattato nei capitoli dedicati all'acqua e all'aria.

Riassunto e obiettivo

La salvaguardia e la promozione della biodiversità rappresentano una prestazione importante e globale dell'agricoltura. L'obiettivo deve essere conforme ai diversi livelli della biodiversità. Esso è stato tratto dal rapporto sugli obiettivi ambientali dell'agricoltura.

Obiettivo:

Il contributo che l'agricoltura fornisce alla salvaguardia e alla promozione della biodiversità è essenziale e comprende i seguenti aspetti.

1. Diversità delle specie e degli habitat. L'agricoltura garantisce e promuove le specie indigene, presenti soprattutto sulle superfici agricole o dipendenti dall'utilizzazione agricola, nonché gli habitat nella loro area di diffusione naturale. Da un lato, l'agricoltura conserva e promuove le popolazioni delle specie bersaglio, dall'altro promuove le popolazioni delle specie faro rendendo disponibili habitat adeguati, dotati di superfici sufficienti e dei necessari requisiti in termini di qualità e distribuzione sul territorio.
2. Diversità genetica all'interno delle specie. L'agricoltura salvaguarda e promuove la diversità genetica delle specie indigene selvatiche concentrandosi soprattutto sulle superfici agricole. Inoltre, fornisce un contributo fondamentale alla conservazione e all'utilizzazione sostenibile di varietà indigene di piante agricole e di razze indigene di animali da reddito.
3. Biodiversità funzionale: l'agricoltura salvaguarda le prestazioni ecosistemiche frutto della biodiversità.

6.2.2 Effetti dell'agricoltura sulla qualità del suolo, dell'acqua e dell'aria nonché sul clima

Una produzione agricola inadeguata può compromettere in misura insostenibile le basi vitali naturali. Di seguito vengono illustrati gli effetti dell'agricoltura sulla qualità del suolo, dell'acqua e dell'aria nonché sul clima.

Qualità del suolo

Da secoli l'uomo interviene nei cicli naturali dell'ecosistema "suolo". Ha forgiato i terreni coltivabili fertili. I numerosi esseri viventi presenti nel terreno hanno un effetto positivo sulla fertilità del suolo. Questo aspetto è descritto con il termine di biodiversità funzionale al punto 6.2.1. Al fine di salvaguardare la fertilità del suolo vanno rispettate determinate regole per la protezione dei terreni chimica e fisica. Un'utilizzazione non accurata o non opportuna del terreno può comportare un arricchimento insostenibile di inquinanti oppure l'erosione o la compattazione del suolo. Soltanto salvaguardando in modo sostenibile la fertilità del suolo è possibile tutelare la sua capacità di produrre generi alimentari. Nel presente capitolo si trattano gli aspetti volti a ridurre le immissioni di inquinanti, l'erosione e la compattazione del suolo. L'aspetto della salvaguardia del terreno coltivabile dal profilo quantitativo è trattato al punto 6.1 (sicurezza dell'approvvigionamento) e al punto 6.3 (cura del paesaggio rurale).

Sostanze nocive nel suolo:

I carichi di sostanze nocive possono compromettere la fertilità del suolo, la crescita e il rendimento delle piante utili, la biodiversità e i cicli naturali delle sostanze. La mobilitazione delle sostanze nocive presenti nel suolo comporta l'inquinamento delle acque superficiali o di quelle sotterranee. Attraverso le piante utili gli inquinanti possono giungere nella catena alimentare e possono quindi rappresentare un pericolo per la salute degli animali e dell'uomo. Inoltre, in presenza di carichi elevati di sostanze nocive non è possibile escludere un pericolo diretto per la salute dell'uomo e degli animali.

Tra le sostanze nocive particolarmente problematiche rientrano quelle non degradabili o per la cui degradazione è necessario molto tempo, cosiddetti inquinanti persistenti. In questa categoria sono classificati soprattutto i metalli pesanti e le sostanze nocive organiche come il difenile policlorurato (PCB), la diossina, gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA) o i medicinali veterinari e i prodotti fitosanitari persistenti (Persistent Organic Pollutants, POPs).

L'agricoltura concorre con diversi mezzi di produzione all'immissione di sostanze nocive nel suolo. A livello globale un ruolo importante è svolto dal cadmio nei concimi minerali, dal rame nei prodotti fitosanitari nonché dal rame e dallo zinco negli additivi per alimenti per animali. Le sostanze nocive organiche sono presenti nei prodotti fitosanitari e nei medicinali veterinari. Elevate concentrazioni di metalli pesanti si riscontrano nelle colture agricole speciali come ad esempio i vigneti. L'omologazione e l'utilizzazione delle sostanze sono disciplinate in diverse ordinanze.

Erosione del suolo:

Per erosione si intende la perdita di terra fine per effetto dell'acqua e del vento. In Svizzera all'origine dell'erosione vi è quasi esclusivamente l'acqua. In un paesaggio naturale la superficie del suolo è protetta dall'erosione da una fitta copertura vegetale. L'eliminazione di tale copertura, ad esempio per consentire la campicoltura, può aumentare l'incidenza dell'erosione.

Visto che vengono asportati soprattutto humus ricco di nutrienti e terra fine argillosa, una forte erosione danneggia il suolo e la sua fertilità. A medio e lungo termine ciò comporta una riduzione del rendimento del suolo. Inoltre vengono compromesse funzioni naturali del suolo come la capacità del terreno di immagazzinare acqua, la profondità utile per le radici e la capacità di filtrazione. Non vanno sottovalutati i danni al di fuori delle particelle utilizzate a scopo agricolo (danni off-site). Una parte del materiale del suolo finisce nei vicini habitat naturali, viene convogliato attraverso il sistema di drenaggio in ruscelli, fiumi e laghi oppure si deposita su strade o in cantine. L'erosione del suolo è quindi il modo in cui sostanze indesiderate come fosforo, azoto e prodotti fitosanitari finiscono nei corsi d'acqua.

L'erosione è un fenomeno che si riscontra soprattutto sulle superfici campicole aperte che vengono di regola lavorate annualmente. Numerosi suoli dell'Altipiano sono soggetti a colate di fango ed eccessi d'acqua che unitamente alla conformazione e alle forti precipitazioni possono determinare un maggiore rischio d'erosione. A causa dei numerosi fattori da cui dipende, l'erosione è ripartita in modo molto eterogeneo e varia di più da una particella all'altra che da una regione all'altra.

Compattazione del suolo:

Il transito di pesanti macchine edili, di traino, per la semina o per il raccolto può provocare una compattazione permanente del sottosuolo, cui non è possibile ovviare meccanicamente soprattutto se il terreno è eccessivamente bagnato. In questo processo i grandi pori del suolo vengono compressi ostacolando lo scambio di gas tra il suolo e l'atmosfera con conseguente squilibrio del bilancio gassoso e le ripercussioni che ciò comporta per la vegetazione e gli organismi del suolo. La penetrazione delle radici delle piante e degli animali nei suoli costipati è molto più difficile. Inoltre, un suolo compatto ha una limitata capacità di filtrazione e pertanto aumenta il deflusso superficiale che favorisce l'erosione e accresce il rischio di piene. Siccome l'acqua rimane più a lungo sulla superficie, vi è un ristagno d'acqua nel suolo. Particolarmente esposti al rischio di compattazione sono i suoli che subiscono un forte influsso delle acque sotterranee o stagnanti nonché quelli in regioni umide.

Qualità dell'acqua

L'acqua è un bene vulnerabile. I residui di diverse sostanze che attraverso le acque di scarico nonché il dilavamento e il convogliamento dalla zona d'insediamento e dalle superfici agricole giungono nei corsi d'acqua possono essere fonte di notevoli problemi. L'agricoltura è responsabile del carico dei corsi d'acqua con nitrati, fosforo, prodotti fitosanitari e medicinali.

Nitrati:

L'azoto è una sostanza vitale per le piante che giunge nel suolo soprattutto attraverso il liquame, il letame, il compost, i concimi minerali o le parti di piante in decomposizione e successivamente viene trasformato dai batteri in nitrati (NO_3^-). I nitrati, quale fonte di azoto, possono venir direttamente assorbiti e valorizzati dalle piante. Siccome sono estremamente idrosolubili e raramente l'intero quantitativo disponibile nel suolo viene assorbito dalle piante, i nitrati in eccesso possono penetrare con le precipitazioni nella falda e inquinare l'acqua potabile.

Attraverso il deflusso superficiale o le acque sotterranee i nitrati possono finire anche nei corsi d'acqua e nei laghi e infine nei mari. Un apporto di azoto oltre il livello naturale ammissibile incide notevolmente sul bilancio d'azoto dei mari.

La campicoltura e l'orticoltura sono le cause principali dell'elevata concentrazione di nitrati. Anche prati e pascoli sfruttati in modo molto intensivo possono comportare un accumulo di nitrati nei corsi d'acqua. Grazie alla copertura uniforme del suolo, gli erbai presentano un basso rischio di dilavamento di nitrati. I tenori elevati di nitrati nell'acqua nel bacino imbrifero utilizzato a scopo agricolo sono la conseguenza di un'utilizzazione del suolo non conforme alle condizioni locali.

Fosforo:

Il fosforo (P), oltre all'azoto e al potassio, è uno dei principali nutrienti delle piante. Nei corsi d'acqua, specialmente in laghi e stagni, è il fattore limitante per la crescita di alghe e cianobatteri. Se in ruscelli e fiumi una maggiore immissione di fosforo non provoca generalmente problemi ecologici, in laghi, stagni e mari può essere all'origine di una maggiore produzione di biomassa vegetale (eutrofizzazione). La degradazione della biomassa morta e sedimentata sottrae ossigeno all'acqua. I processi di decomposizione provocati da batteri anaerobi possono rilasciare sostanze tossiche come acido solfidrico, ammoniaca e metano. L'equilibrio del corso d'acqua si altera (moria di pesci, cattivo odore). Altre conseguenze negative dell'eutrofizzazione sono la diminuzione della biodiversità, i costi correlati al trattamento dell'acqua potabile e le restrizioni nell'uso dei laghi per attività durante il tempo libero e a scopi turistici.

L'agricoltura è la principale responsabile dei tenori di fosforo, in alcuni casi tuttora elevati, nei laghi dell'Altipiano svizzero. Un'immissione pari a pochi punti percentuali del fosforo utilizzato in agricoltura è sufficiente per inquinare i corsi d'acqua. Elevati tenori di fosforo si riscontrano in particolare nei laghi di bacini imbriferi in cui viene praticata un'agricoltura intensiva come quelli dei laghi di Baldegg, Hallwil, Sempach e Zugo.

Prodotti fitosanitari:

I prodotti fitosanitari (PF) vengono liberati nell'ambiente soprattutto nel quadro della protezione delle piante coltivate e del controllo della vegetazione. Tramite convogliamento, deriva ed erosione a causa di un uso improprio, essi possono giungere nelle acque sotterranee e superficiali, nell'aria e nel suolo dove rappresentano un pericolo per l'uomo e l'ambiente.

In campicoltura viene impiegato il 60 per cento dei prodotti fitosanitari utilizzati dall'agricoltura; per le colture speciali in ambito orticolo, frutticolo e viticolo il 34 per cento (statistica SSIC 2006). Va osservato che le colture campicole ricoprono il 27 per cento della superficie agricola utile e le colture speciali il 2,6 per cento.

Medicamenti:

Vengono impiegati medicamenti sia in ambito umano che veterinario. Queste sostanze biologicamente attive e i prodotti della loro degradazione possono giungere nell'ambiente in diversi modi. Per i medicamenti veterinari ciò avviene prevalentemente attraverso lo spandimento di liquame sul suolo. In seguito al dilavamento e al convogliamento i residui di tali prodotti giungono nelle acque sotterranee e superficiali.

I principali medicamenti veterinari utilizzati in ambito agricolo sono gli antibiotici e gli antiparassitari. Vengono impiegati per il trattamento di affezioni acute degli animali da reddito oppure per prevenire le infezioni. In Svizzera l'impiego di ormoni e antibiotici per aumentare le prestazioni e la crescita degli animali è vietato dal 1999.

Qualità dell'aria e clima

Diverse attività umane liberano annualmente notevoli quantità di gas e polveri nell'atmosfera. Queste emissioni di sostanze nocive nell'aria possono essere all'origine di problemi considerevoli e permanenti per l'uomo e per l'ambiente sia in prossimità che lontano dalla fonte emittente. L'agricoltura è corresponsabile delle emissioni di ammoniaca, fuliggine da diesel e gas serra.

Ammoniaca:

Gli inquinanti atmosferici azotati come l'ammoniaca inquinano soprattutto ecosistemi che richiedono condizioni con un basso tenore d'azoto come foreste, paludi e prati caratterizzati da un'elevata biodiversità. Ne risulta uno spostamento della dominanza delle specie e una diminuzione della biodiversità. Immissioni eccessive di azoto sono pure all'origine di squilibri a livello di nutrienti e, attraverso l'acidificazione del suolo, della liberazione di sostanze tossiche come metalli pesanti nella soluzione del suolo.

Il ciclo dell'azoto derivante dall'agricoltura è correlato a perdite relativamente elevate e in parte inevitabili. Per quanto concerne l'ammoniaca, oltre il 90 per cento delle emissioni totali proviene dall'agricoltura soprattutto dalla detenzione di animali da reddito. Simili emissioni si verificano nella stalla, nella corte, al pascolo, nello stoccaggio di concimi aziendali, nello spandimento di letame e liquame oppure nella concimazione con prodotti azotati. Nei sistemi di detenzione aperti caratterizzati da una notevole disponibilità di spazio per gli animali viene tendenzialmente liberata più ammoniaca con conseguente conflitto d'obiettivi con il benessere degli animali.

Fuliggine da diesel:

Un elemento delle polveri fini particolarmente nocivo per la salute è la fuliggine da diesel emessa dai motori a combustione e composta perlopiù da carbonio incombusto.

Gas serra:

Nel 2005 le emissioni di gas serra non dovute al consumo di energia dell'agricoltura (senza emissioni dirette di CO₂) sono state pari al 10 per cento circa. Esse sono riconducibili alla detenzione di bestiame (43 % ca., digestione), alla lavorazione dei suoli agricoli (39 % ca.) e alla gestione di concimi aziendali (17 % ca.).

Riassunto e obiettivo

Le attività agricole hanno inevitabilmente un impatto sui cicli naturali e pertanto influenzano la qualità delle risorse naturali suolo, acqua, aria e clima. L'agricoltura utilizza queste basi vitali in modo sostenibile se il suo intervento non ha effetti nocivi a lungo termine sull'uomo, sugli animali e sull'ambiente. Vanno evitati soprattutto i danni irreversibili.

Obiettivo:

L'agricoltura utilizza le risorse suolo, acqua e aria in modo sostenibile. Questo obiettivo primario è concretizzato mediante gli obiettivi ambientali per l'agricoltura elaborati dall'UFAM e dall'UFAG e riportati nella tabella 13.

Tabella 13: Obiettivi ambientali per l'agricoltura per suolo, acqua e aria

	Obiettivo ambientale generale	Obiettivo ambientale per l'agricoltura
Suolo		
Sostanze nocive nel suolo	Nessun degrado della fertilità del suolo e della salute dovuto a sostanze nocive inorganiche e organiche	1. Nessun degrado della fertilità del suolo e della salute dovuto a sostanze nocive inorganiche e organiche derivanti dall'attività agricola. 2. La quantità di singole sostanze nocive immessa nei suoli a seguito dell'attività agricola è inferiore a quella corrispondente emessa e degradata.
Erosione del suolo	<ul style="list-style-type: none">• Nessun degrado della fertilità del suolo riconducibile all'erosione.• Nessun degrado delle acque e degli habitat seminaturali dovuto a materiale di erosione del suolo.	1. Nessun superamento dei valori indicativi per l'erosione e prevenzione dell'erosione a valle sulle superfici coltivate. 2. Nessun degrado della fertilità del suolo causato dall'erosione sulle superfici agricole. 3. Nessun degrado delle acque e degli habitat seminaturali dovuto a materiale di erosione del suolo proveniente da superfici agricole.
Compattazione del suolo	Nessun degrado della fertilità del suolo riconducibile alla sua compattazione.	Riduzione di compattazioni durature dei suoli agricoli.
Acqua		
Nitrati	<ol style="list-style-type: none">1. Un massimo di 25 mg di nitrati per litro nelle acque potabili o in quelle destinate a tale utilizzazione.2. Riduzione del 50 % rispetto al 1985 degli apporti di azoto nelle acque.	<ol style="list-style-type: none">1. Un massimo di 25 mg di nitrati per litro nelle acque potabili o in quelle destinate a tale utilizzazione e il cui settore di alimentazione viene usato principalmente per attività agricole.2. Riduzione del 50 % rispetto al 1985 delle immissioni di azoto nelle acque dovute all'agricoltura.
Fosforo	Il tenore di ossigeno nei laghi non deve essere in nessun momento e a nessuna profondità inferiore a 4 mg per litro. Deve, inoltre, essere tale che animali poco sensibili possano popolare il fondo dei laghi durante tutto l'anno e in quantità il più possibile vicine alle densità naturali. Sono salve condizioni naturali particolari.	Il tenore complessivo di fosforo nei laghi, dovuto principalmente ad immissioni riconducibili all'agricoltura, è inferiore a 25 µg per litro. Sono salve condizioni naturali particolari.

	Obiettivo ambientale generale	Obiettivo ambientale per l'agricoltura
Prodotti fitosanitari	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nessun pregiudizio per l'ambiente e la salute dovuto a prodotti fitosanitari. 2. Un massimo di 0,1 µg, per litro e per singola sostanza, di prodotti fitosanitari organici e di pertinenti metaboliti nelle acque superficiali nonché in quelle sotterranee che servono come acque potabili o per le quali è prevista tale utilizzazione. Sono salvi altri valori sulla base delle valutazioni di singole sostanze nell'ambito della procedura di omologazione. 3. La più ampia riduzione possibile del rischio per l'ambiente provocato dall'impiego di prodotti fitosanitari, tenendo conto delle caratteristiche naturali locali. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nessun pregiudizio per l'ambiente e la salute dovuto a prodotti fitosanitari derivanti dall'attività agricola. 2. Per le acque in cui sono stati immessi prodotti fitosanitari derivanti principalmente dall'attività agricola: un massimo di 0,1 µg, per litro e per singola sostanza, di prodotti fitosanitari organici e di pertinenti metaboliti nelle acque superficiali nonché in quelle sotterranee che servono come acque potabili o per le quali è prevista tale utilizzazione. Sono salvi altri valori sulla base delle valutazioni di singole sostanze nell'ambito della procedura di omologazione. 3. Riduzione più ampia possibile del rischio per l'ambiente provocato dall'impiego di prodotti fitosanitari nell'agricoltura, tenendo conto delle caratteristiche naturali locali.
Medicamenti	Nessun pregiudizio per l'ambiente e la salute dovuto a medicinali.	Nessun pregiudizio per l'ambiente e la salute dovuto a medicinali per uso veterinario, il cui apporto è riconducibile principalmente all'attività agricola.
Aria e clima		
Gas serra	Stabilizzazione nell'atmosfera della concentrazione di gas serra a un livello che non comprometta il sistema climatico.	Riduzione delle emissioni di biossido di carbonio, metano e protossido d'azoto causate dall'agricoltura.
Inquinanti atmosferici	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitazione preventiva delle emissioni nella misura possibile da un punto di vista tecnico e aziendale nonché accettabile da un punto di vista economico. 2. Contenimento delle immissioni, ossia nessun superamento di soglie critiche quali i valori limite d'immissione, i carichi critici, i livelli critici e le linee guida per la qualità dell'aria (<i>Air Quality Guidelines</i>). Limitazioni più severe delle emissioni nel caso in cui, nonostante le limitazioni preventive delle emissioni, si produca un eccesso di immissioni. 	Le emissioni di ammoniaca riconducibili all'agricoltura ammontano a un massimo di 25 000 tonnellate di azoto l'anno (ammoniaca, ossidi di azoto).
Fuliggine da diesel	Riduzione delle emissioni di fuliggine da diesel in Svizzera a 100 tonnellate l'anno.	Le emissioni di fuliggine da diesel riconducibili all'agricoltura ammontano a un massimo di 20 tonnellate l'anno.

6.3 Cura del paesaggio rurale

6.3.1 Base legale

Costituzione federale

Conformemente alla Costituzione federale, la Confederazione provvede affinché l'agricoltura contribuisca efficacemente a salvaguardare il paesaggio rurale (art. 104 Cost.). L'articolo sulla pianificazione del territorio (art. 75 Cost.) sancisce un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio ed è quindi altrettanto significativo per la salvaguardia del paesaggio rurale. In virtù dell'articolo sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 78 Cost.), nell'adempimento di tutti i compiti la Confederazione è tenuta a salvaguardare il paesaggio.

Leggi

A livello legislativo, il contributo dell'agricoltura per la cura del paesaggio rurale (art. 1 LAgr) dal profilo quantitativo è parzialmente concretizzato. Per la protezione e la cura del paesaggio rurale (preservazione dell'apertura del paesaggio / protezione contro l'avanzamento del bosco) la Confederazione eroga contributi di declività nelle zone con condizioni difficili di produzione e contributi d'estivazione nella regione d'estivazione (art. 75 e 77 LAgr). La LPT sancisce che il suolo venga utilizzato con misura (art. 1) e che vengano mantenute per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee (art. 3). Il Piano settoriale per l'avvicendamento delle colture (SAC) mira a salvaguardare una superficie minima di

suolo coltivabile. La LPN precisa, tra l'altro, che nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione è tenuta a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio e degli abitati siano rispettate (art. 1-3 LPN). La protezione del paesaggio viene concretizzata anche attraverso l'allestimento di inventari nei cui comprensori si applicano condizioni specifiche volte a raggiungere gli obiettivi in materia di protezione (art. 5-12 nonché art. 23a segg. LPN). Un altro esempio di concretizzazione della protezione del paesaggio sono i parchi naturali; lo stato auspicato del paesaggio dei parchi naturali è fissato in una carta (art. 23e-23m LPN). Dato che il diritto federale non contiene una definizione vera e propria di paesaggio, per i compiti delle autorità sono stati elaborati strumenti specifici come la Concezione Paesaggio Svizzero (UFAFP e UFPT 1998) e il progetto Paesaggio 2020 dell'UFAM (UFAFP 2003). Da tali documenti emerge chiaramente che il paesaggio si fonda essenzialmente su una percezione socio-culturale.

Accordi internazionali

Nella Convenzione europea del paesaggio quest'ultimo è definito come segue: "Paysage' désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations"⁸³ (Consiglio d'Europa 2000, pag. 4). Questa definizione sottolinea l'importanza dello spazio percepito dall'uomo come paesaggio. La Convenzione prevede pertanto che gli obiettivi qualitativi riferiti al paesaggio vengano stabiliti in un processo partecipativo. La Svizzera ha firmato ma non ancora ratificato la Convenzione sul paesaggio del Consiglio d'Europa.

6.3.2 Descrizione della prestazione

Dimensione biologica: diversità degli habitat

Alle nostre latitudini il paesaggio rurale è il presupposto per la biodiversità: "Il paesaggio rurale aperto offre uno spazio vitale per le piante e gli animali selvatici che non vivono nelle foreste. Le superfici coltivate in modo estensivo sono indispensabili per una flora e una fauna particolarmente ricche di specie"⁸⁴. Per la biodiversità il paesaggio ha la funzione oggettiva di creare habitat utili per la varietà delle specie. La diversità degli habitat intesa come una delle dimensioni della biodiversità è un elemento degli obiettivi in materia di prestazioni a favore delle basi vitali naturali. La presente descrizione delle prestazioni è invece incentrata sulle esigenze della società nei confronti del paesaggio rurale.

Dimensione estetica: i paesaggi intesi come espressione della realtà sociale

"Il paesaggio rurale costituito dall'agricoltura caratterizza l'immagine tradizionale della Svizzera nel Giura, nell'Altipiano e sulle Alpi"⁸⁵. Nell'arco dei secoli la foresta, per natura dominante, ha lasciato spazio a un mosaico caratteristico di prati, pascoli, campi e boschi. I paesaggi rurali tradizionali testimoniano di forme di utilizzazione del terreno che sono l'espressione dinamica della cultura di una regione specifica⁸⁶. Tuttavia, il paesaggio rurale non va letto solo in chiave tradizionale e la prestazione di cura fornita dall'agricoltura non si limita alla mera conservazione. Alla luce delle nuove sfide tecniche ed economiche e dei mutati sistemi di utilizzazione anche i nuovi paesaggi agricoli sono l'espressione di uno sviluppo culturale e testimoniano dei rapporti tra società e paesaggio. Sotto la spinta delle mutate esigenze della società, nell'ambito degli agglomerati il paesaggio utilizzato a scopo agricolo diventa sempre più un paesaggio per scopi ricreativi⁸⁷. Nel complesso il paesaggio rurale risultante dall'attività agricola può essere inteso come una combinazione di elementi paesaggistici naturali e culturali forgiata, curata e modificata dall'intervento dei contadini. Se si considerano come metro di misura i paesaggi rurali tradizionali, i paesaggi rurali attraenti si distinguono per la varietà,

⁸³ "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.

⁸⁴ FF 1996 IV 1, pag 63

⁸⁵ FF 1996 IV 1, pag 63

⁸⁶ Per il rapporto tra utilizzazione tradizionale del terreno e diversità del paesaggio cfr. p.es. Bätzing 2003

⁸⁷ Per il rapporto tra agricoltura e paesaggi quotidiani moderni cfr. p.es. Tobias et al. 2005

presentano un'estensione minima nonché hanno un rapporto evidente con le basi delimitate naturalmente e contrastano con i paesaggi naturali e con gli insediamenti urbani.

Dal profilo estetico le zone delimitate naturalmente, con o senza traccia di attività umane, non sono dei paesaggi. Lo diventano nel momento in cui sono percepite come tali. In quanto spazio percepito, il paesaggio non è un oggetto tridimensionale, bensì una facoltà, forgiata dalla società, di leggere il proprio mondo, di percepirlo, dal profilo estetico, come un paesaggio e di inserirlo nel quotidiano. Per tale motivo diversi gruppi di persone valutano in modo differente il paesaggio e i suoi cambiamenti e di riflesso nutrono diverse aspettative nei suoi confronti. La percezione del paesaggio non è costante nemmeno nel tempo, ma subisce l'influsso del mutamento sociale. Per confrontarsi con il futuro sviluppo del paesaggio è quindi indispensabile comprendere le diverse interpretazioni estetiche: "la politica del paesaggio presuppone un approccio integrativo" (Backhaus et al. 2007, pag. 19).

Non vi sono pertanto dubbi sul fatto che il paesaggio rurale è, sotto due punti di vista, l'espressione della realtà sociale: da un lato è la manifestazione territoriale di condizioni quadro sociali, economiche e culturali dell'agricoltura, dall'altro, percepito come spazio vitale, forgia il quotidiano degli uomini; inoltre vi sono delle esigenze sociali nei confronti del paesaggio. Per tale motivo si dice che il paesaggio rurale è doppiamente caratterizzato dal contesto. Le prestazioni di cura del paesaggio dell'agricoltura devono quindi essere messe in correlazione con le esigenze della società e tematizzate dal profilo estetico.

Dimensione economica

Dal profilo economico la salvaguardia e la valorizzazione delle caratteristiche estetiche del paesaggio richieste dalla società sono un bene pubblico, mentre la sua distruzione è un danno pubblico. La collettività è disposta a sostenere finanziariamente la conservazione, la cura e lo sviluppo di paesaggi rurali attraenti (Brandenberg et al. 2007). Dal profilo dell'offerta un paesaggio rurale curato è un'esternalità positiva dell'agricoltura.⁸⁸ L'intensificazione della gestione può comportare anche cambiamenti nel paesaggio che vengono valutati negativamente dalla popolazione. Una simile evoluzione può essere ritenuta un'esternalità negativa della gestione.

Dimensione territoriale

L'estetica del paesaggio ha una dimensione nazionale nel momento in cui il paesaggio rurale presenta paesaggi diversificati su piccola scala. In qualità di bene pubblico, i paesaggi rurali hanno una spiccata rilevanza regionale. La domanda di paesaggi rurali specifici è orientata verso immagini regionali consolidate storicamente che riflettono la varietà caratteristica della Svizzera di avvicendamenti delle colture diversi da una regione all'altra e di diverse intensità di utilizzazione. I tradizionali pascoli delle Prealpi, ad esempio, si presentano in modo tutt'altro che uniforme nonostante le condizioni naturali uniformi. Dal Pays d'Enhaut all'Appenzellerland il paesaggio è forgiato dalle forme tradizionali di gestione. Anche la domanda di prestazioni della cura del paesaggio rurale varia a seconda della regione. In quelle a vocazione turistica o negli agglomerati è elevata perché la risorsa "spazio ricreativo" rappresenta un importante fattore per la competitività di una località, mentre nelle aree rurali non turistiche è piuttosto esigua. In queste zone la salvaguardia del paesaggio rurale può rivestire un significato in termini d'identità per la popolazione locale. Ciò indica che il paesaggio ha valenze differenti nei diversi contesti regionali e che dal profilo regionale vi sono diverse esigenze nei confronti del paesaggio. È quindi opportuno considerare il paesaggio in modo differenziato dal profilo territoriale, nel rispettivo contesto regionale⁸⁹.

⁸⁸ Il beneficio annuo dell'agricoltura per il turismo in Svizzera è stimato a 2,5 miliardi di franchi (SECO e UFAFP 2002). Anche nelle regioni a vocazione turistica una parte considerevole della cura del paesaggio è un'esternalità della produzione agricola.

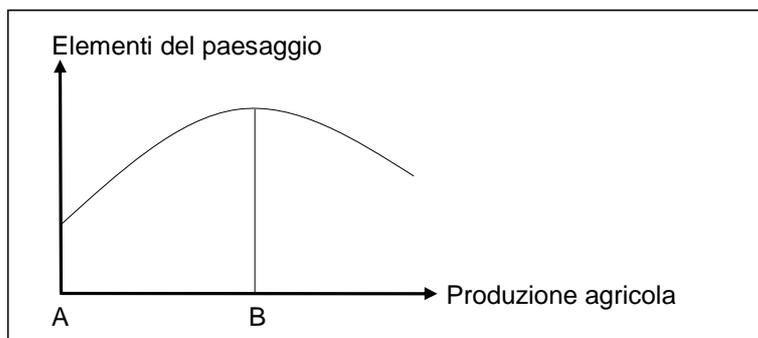
⁸⁹ Già nel Settimo rapporto sull'agricoltura (Consiglio federale 1992) la cura del paesaggio era stata ponderata in modo diverso da una regione all'altra e ritenuta rilevante prevalentemente nella regione di montagna. "Nelle regioni di montagna è importante che l'agricoltura mantenga un paesaggio in funzione del turismo. Questa funzione è intimamente connessa con lo sfruttamento delle superfici, addirittura in condizioni di produzione sfavorevoli." (FF 1992 II 93, pag. 375)

6.3.3 Contributo dell'agricoltura

Il paesaggio rurale è il risultato involontario di diverse attività in svariati settori. Oltre che dall'agricoltura, esso è forgiato dalla selvicoltura, dall'esecuzione della pianificazione del territorio nonché dallo sviluppo urbano e del traffico. Questi settori si influenzano a vicenda e non sono nettamente distinguibili. Tendenzialmente il contributo dell'agricoltura alla cura del paesaggio rurale diminuisce pur essendo tuttora estremamente efficace: 1 070 000 ettari di SAU e 540 000 ettari di superfici d'estivazione, vale a dire il 40 per cento circa della superficie nazionale, sono utilizzati a scopo agricolo. L'agricoltura contribuisce alla cura del paesaggio rurale tramite il meccanismo illustrato di seguito.

Impiegando il fattore "suolo", mediante la produzione agricola il paesaggio rurale viene creato, salvaguardato e cambiato. L'andamento della prestazione dipende dall'intensità della produzione agricola (cfr. fig. 13). Senza gestione (A) diminuiscono tendenzialmente la varietà e l'attrattiva del paesaggio (avanzamento delle sterpaglie e del bosco). Mantenendo la gestione a un determinato livello d'intensità vengono salvaguardati paesaggi variati (B). La diversità del paesaggio può diminuire a causa dell'intensificazione della produzione: il taglio di singoli alberi, l'ingrandimento dei campi, la costruzione di nuovi edifici rurali di grandi dimensioni, il cambiamento di destinazione di edifici tradizionali, forme di produzione industriali, eccetera.

Figura 13: Influsso dell'intensità di produzione sul paesaggio rurale



Originariamente, al di sotto del limite naturale del bosco il territorio che oggi corrisponde alla Svizzera era completamente ricoperto da foreste. I paesaggi rurali forgiati dall'attività agricola si contraddistinguono essenzialmente per ampi spazi, dalla struttura a mosaico, che hanno sostituito le zone boschive. Sulle superfici lasciate a maggese l'avanzamento del bosco è inevitabile. L'effetto quantitativo della gestione del suolo è pertanto la preservazione dell'apertura del paesaggio. Attualmente il rischio di avanzamento del bosco riguarda soprattutto le zone periferiche nella regione di montagna e in quella d'estivazione.

L'agricoltura fornisce un contributo qualitativo alla cura del paesaggio nel momento in cui i risultati della gestione vengono percepiti come una caratteristica estetica del paesaggio. Da un profilo molto generale ciò è il caso quando elementi paesaggistici variati hanno un rapporto territoriale con l'utilizzazione, l'estensione del tipo di paesaggio rurale corrisponde all'estensione della rispettiva base delimitata naturalmente ed è evidentemente in rapporto con essa, oppure quando vi sono costruzioni e installazioni specifiche per una determinata forma di gestione che, se possibile, sono ancora utilizzate. Anche i nuovi paesaggi rurali (agricoli) possono avere una simile dimensione territoriale, essere variati e diventare l'espressione di forme di utilizzazione sostenibili. Dato che le esigenze poste ai paesaggi possono variare considerevolmente da una regione all'altra, è opportuno che gli interessati appurino quali sono tali esigenze e fissino i rispettivi obiettivi di sviluppo. L'orientamento del contributo dell'agricoltura alla cura del paesaggio verso esigenze regionali consente di promuovere la qualità variata dei paesaggi rurali. In questo modo può essere garantita la tipicità regionale del paesaggio rurale forgiato dall'attività agricola, caratteristico della Svizzera.

6.3.4 Riassunto e obiettivo

I paesaggi rurali sono l'espressione dinamica della realtà sociale sia quale risultato di attività agricole ed economiche sia per quanto concerne le esigenze estetiche della società (doppio impatto). Il contributo dell'agricoltura alla cura del paesaggio tocca pertanto paesaggi rurali tradizionali e nuovi e di conseguenza non si tratta di mera conservazione che ricalca la protezione del paesaggio, bensì è significativo anche per lo sviluppo del paesaggio stesso.

Quale esternalità dell'agricoltura il paesaggio rurale presenta peculiarità regionali in quanto scaturisce dalla combinazione di diverse caratteristiche naturali e territoriali con svariate tradizioni d'utilizzazione. Anche le esigenze della società nei confronti del paesaggio variano a seconda della regione. La dimensione nazionale di questa connotazione regionale dei paesaggi si manifesta nel fatto che in Svizzera vi è una notevole varietà di paesaggi di piccole dimensioni.

Il contributo dell'agricoltura alla cura del paesaggio ha una dimensione quantitativa; attraverso la gestione globale della superficie agricola e alpestre viene ostacolato l'avanzamento del bosco. L'utilizzazione agricola ha tuttavia anche effetti qualitativi sulla diversità del paesaggio ed è pertanto in sintonia o in conflitto con le rispettive esigenze espresse dalla società a livello regionale per quanto riguarda l'estetica del paesaggio. La cura del paesaggio rurale è quindi una prestazione i cui effetti si manifestano a livello sia nazionale che regionale.

Obiettivo:

Il paesaggio viene mantenuto aperto tramite una gestione globale delle superfici (obiettivo 1). Questo obiettivo è perseguito a livello nazionale. In tal modo viene garantita una funzione fondamentale dal profilo della cura del paesaggio.

Dal profilo qualitativo il paesaggio rurale forgiato dall'attività agricola si contraddistingue per la sua varietà (obiettivo 2). Il carattere specifico e la qualità estetica del paesaggio rurale rispondono alle esigenze della società. I Cantoni o altri enti regionali possono stabilire obiettivi qualitativi secondo le disposizioni della Confederazione.

Questi obiettivi sono in sintonia con l'obiettivo paesaggistico per l'agricoltura elaborato congiuntamente dall'UFAM e dall'UFAG in virtù delle basi legali vigenti (cfr. UFAM e UFAG 2008).

“Salvaguardia, promozione e sviluppo di paesaggi rurali variati con le loro caratteristiche regionali specifiche e il loro significato per la biodiversità, lo svago, l'identità, il turismo e l'attrattiva del luogo attraverso

1. la preservazione dell'apertura del paesaggio tramite una gestione adeguata;
2. la varietà dei paesaggi rurali vivibili e utilizzati in modo sostenibile;
3. la salvaguardia, la promozione e lo sviluppo dei suoi elementi naturali ed edili regionali specifici, caratteristici, naturali.”

6.4 Occupazione decentrata del territorio

6.4.1 Base legale

Introduzione

Articolo specifico della Costituzione federale

Conformemente all'articolo 2 Cost., la Confederazione

- promuove la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese;
- provvede ad assicurare per quanto possibile pari opportunità ai cittadini;
- si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali.

Nel commento alla Costituzione federale di Ehrenzeller et al. (2002) la promozione della comune prosperità è riconosciuta come scopo fondamentale dello Stato. La promozione della coesione interna e della pluralità culturale del Paese viene definita come scopo dello Stato incontestabile e di per sé ovvio. Non vi sono tuttavia indicazioni che fanno presumere che i termini "comune", "coesione interna" e "pari opportunità" abbiano una dimensione territoriale.

Diritto in materia di pianificazione del territorio

Conformemente all'articolo 75 Cost. (pianificazione del territorio), l'obiettivo della pianificazione del territorio consiste in un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e in un ordinato insediamento del territorio. In virtù dell'articolo 1 della legge sulla pianificazione del territorio, Confederazione, Cantoni e Comuni sostengono gli sforzi intesi a decentralizzare adeguatamente l'insediamento e l'economia nonché a garantire una sufficiente base d'approvvigionamento del Paese.

Per decentralizzazione dell'insediamento s'intende che dal profilo della pianificazione del territorio in Svizzera devono esistere centri di piccole, medie e grandi dimensioni e non un unico centro dominante. Un termine simile utilizzato in questo contesto è quello della concentrazione decentrata (rete di insediamenti compatti di diverse dimensioni; cfr. anche Tschannen 1999).

Protezione della natura e del paesaggio

La legge sulla protezione della natura e del paesaggio che si fonda sull'articolo 78 Cost. sancisce che oltre ai paesaggi anche le località caratteristiche sono oggetti meritevoli di protezione (art. 13). Se si parte dal presupposto che le località caratteristiche sono pregiate soprattutto se i villaggi sono ancora abitati, si può concludere che l'occupazione decentrata del territorio ha una valenza anche dal profilo della protezione del paesaggio.

Politica regionale

La politica regionale della Confederazione si basa sull'articolo 103 Cost. (politica strutturale). Conformemente all'articolo 1 della legge federale sulla politica regionale l'obiettivo (operativo) principale della politica consiste nel potenziare la concorrenzialità di singole regioni e incrementarne la produzione di valore aggiunto. Rispetto alla politica regionale vigente fino alla fine del 2007 che perseguiva anche obiettivi in materia di ripartizione, la nuova legge (cfr. pt. 3.4.8) è incentrata maggiormente sulle sfide economiche future cui dovranno far fronte le regioni. Mediante il rafforzamento dei centri regionali s'intende fornire un contributo anche alla salvaguardia dell'occupazione decentrata del territorio (concentrazione decentrata con effetto d'impulso sulle regioni circostanti).

Politica agricola

La vecchia disposizione costituzionale (art. 31^{bis} cpv. 3 lett. b) non conteneva indicazioni sui compiti dell'agricoltura, ma chiedeva unicamente che l'agricoltura fosse efficiente.

Nel Sesto rapporto sull'agricoltura sono stati elencati esplicitamente i compiti del settore primario: "La loro conservazione contribuisce inoltre ad attuare la finalità di politica regionale dell'insediamento decentralizzato."⁹⁰. Nel Settimo rapporto sull'agricoltura tale compito è stato formulato in modo diverso: "contribuire alla vita economica, sociale e culturale dello spazio rurale"⁹¹, pur non entrando nei dettagli.

Nel messaggio sulle due iniziative popolari "Per un'agricoltura contadina efficiente e rispettosa dell'ambiente" e "Contadini e consumatori - per un'agricoltura in armonia con la natura" quale controprogetto il Consiglio federale aveva suggerito di completare l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b indicando le prestazioni che devono essere fornite dall'agricoltura. Tra queste rientra anche il contributo all'occupazione decentrata del territorio. Questo compito venne inserito nel quadro della procedura di consultazione su pressione dei Cantoni di montagna, sottolineando che l'occupazione decentrata del territorio è un importante obiettivo politico e che l'agricoltura deve fornire un contributo sostanziale al suo raggiungimento. Si era tuttavia anche indicato che, a seguito della razionalizzazione dell'agricoltura, le regioni discoste avrebbero potuto essere salvaguardate soltanto creando posti di lavoro al di fuori dell'agricoltura⁹².

Conformemente all'attuale articolo sull'agricoltura della Costituzione federale (art. 104), la Confederazione provvede affinché l'agricoltura contribuisca efficacemente anche a garantire un'occupazione decentrata del territorio. L'articolo 1 della legge sull'agricoltura ribadisce tale compito. Né i commenti sulla Costituzione federale né il messaggio sulla PA 2002, in cui il Consiglio federale illustra il nuovo articolo costituzionale, contengono spunti che consentono di fornire un'interpretazione più concreta del termine "occupazione decentrata".

Perequazione finanziaria

Conformemente all'articolo 135 Cost., la Confederazione promuove la perequazione finanziaria e degli oneri tra i Cantoni. In virtù della legge federale sulla perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LFPC)⁹³, la Confederazione concede una perequazione ai Cantoni con un eccessivo aggravio geotopografico. Gli indicatori di un eccessivo aggravio sono in particolare una quota superiore alla media di superfici produttive e insediamenti ubicati a un'altitudine elevata nonché strutture d'insediamento disperse e una bassa densità di popolazione.

6.4.2 Descrizione della prestazione

Nell'occupazione decentrata i concetti fondamentali sono "casa", "lavoro", "approvvigionamento" e "gestione nelle aree rurali", ma riveste una notevole importanza anche la distanza tra il luogo di residenza e quello di lavoro in centri di dimensioni maggiori. In tedesco il concetto è utilizzato per piccoli villaggi o insediamenti sparsi abitati tutto l'anno, mentre il termine italiano "occupazione decentrata" si riferisce piuttosto all'utilizzazione della superficie.

Con la crescente mobilità, anche nelle aree rurali si afferma la tendenza a lavorare in un posto diverso da quello in cui si vive. All'interno di un comprensorio le specializzazioni in determinate funzioni sono possibili e opportune (concentrazione decentrata), senza che vada persa l'essenza dell'occupazione decentrata di uno spazio. Più che queste specializzazioni, un fattore limitante è la distanza che deve essere coperta onde poter beneficiare di prestazioni nel quadro dell'approvvigionamento di base o recarsi sul luogo di lavoro.

Le attuali strutture d'insediamento decentrate sono il risultato dell'evoluzione, nell'arco degli anni, di condizioni quadro culturali ed economiche. Sono un presupposto fondamentale per il funzionamento del federalismo politico. Attualmente, per strutture d'insediamento decentrate non s'intende tuttavia un insediamento frammentato, bensì l'esistenza di centri di piccole, medie e grandi dimensioni ben funzionanti.

⁹⁰ FF 1984 III 449, pag 697

⁹¹ FF 1992 II 93, pag 330

⁹² FF 1992 II 93, pag 319, 322

⁹³ RS 613.2

6.4.3 Contributo dell'agricoltura

L'agricoltura contribuisce mediante i seguenti meccanismi all'occupazione decentrata del territorio (cfr. anche Flury 2007, pag. 6):

- effetto diretto: l'agricoltura fa in modo che le persone occupate nel settore agricolo e i loro familiari abbiano la possibilità di lavorare e vivere nella regione;
- effetto indiretto: attraverso prestazioni preliminari, beni d'investimento e uscite per i consumi l'agricoltura crea occupazione e valore aggiunto in altri settori dell'economia regionale. Mediante la sua funzione che va oltre la mera produzione di derrate alimentari (come p.es. la cura del paesaggio rurale, la salvaguardia delle basi vitali, il contributo all'identità culturale di una regione), quindi attraverso il miglioramento dell'attrattiva del luogo, l'agricoltura contribuisce all'occupazione decentrata.

6.4.4 Riassunto e obiettivo

L'occupazione decentrata del territorio rientra nella concezione svizzera di Stato. Dalle basi costituzionali e legali si evince che essa rappresenta di per sé un valore sociale. Tuttavia nessun ambito politico persegue un obiettivo d'insediamento concreto. Nella politica agricola e in quella regionale si indica semplicemente che tali politiche devono contribuire all'insediamento. L'agricoltura fornisce un contributo sia diretto che indiretto all'occupazione decentrata del territorio.

Obiettivo:

Ai sensi della sussidiarietà i Cantoni con regioni a rischio d'insediamento fissano obiettivi propri in materia di occupazione decentrata. La Confederazione può fornire un sostegno sulla base di progetti e in conformità di tali obiettivi, se la popolazione di queste regioni si impegna attivamente per garantire il proprio futuro.

6.5 Benessere degli animali

6.5.1 Base legale

Costituzione federale

Conformemente all'articolo 80 Cost., la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione degli animali. Il capoverso 2 lettera a enuncia esplicitamente che va disciplinata la detenzione e la cura degli animali. La responsabilità di eseguire le prescrizioni spetta ai Cantoni, a meno che la legge non l'abbia affidata alla Confederazione.

L'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che la Confederazione promuova mediante incentivi economicamente redditizi le forme di produzione particolarmente rispettose degli animali.

Leggi

La legge sulla protezione degli animali e l'ordinanza sulla protezione degli animali disciplinano come occuparsi degli animali. Ogni azienda è tenuta a rispettare le prescrizioni.

Nell'articolo 76a LAgri viene concretizzata la promozione di forme di produzione particolarmente rispettose degli animali giusta l'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost.; la promozione avviene mediante contributi etologici i quali vanno calcolati in modo che sia economicamente redditizio fornire la speciale prestazione etologica, tenendo conto del maggior ricavo ottenibile sul mercato.

Accordi internazionali

In Svizzera la Convenzione europea del 10 marzo 1976 sulla protezione degli animali negli allevamen-

ti è entrata in vigore il 25 marzo 1981. Sulla base della Convenzione vengono elaborate delle raccomandazioni⁹⁴.

6.5.2 Descrizione della prestazione

L'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. e l'articolo 76a L'Agr fungono da base per la promozione, mediante contributi, di forme di produzione particolarmente rispettose degli animali. Dalla Costituzione e dalla legge sull'agricoltura si deduce che con ciò s'intendono forme di produzione che aumentano il benessere degli animali oltre il livello richiesto dalla legislazione sulla protezione degli animali.

Il rispetto delle disposizioni svizzere in materia di protezione degli animali è pertanto un dovere e non una prestazione meritevole di promozione.

In alcuni casi le disposizioni elvetiche in questo ambito sono più severe e prevedono standard superiori rispetto a quelle dei nostri partner commerciali. L'osservanza di prescrizioni severe viene indubbiamente percepita dalla società a livello di prodotti animali, di cui ne vengono importati quantitativi considerevoli e per i quali è risaputo che i Paesi esportatori non hanno o hanno disposizioni decisamente meno severe di quelle elvetiche⁹⁵. Attualmente si tiene conto di questi standard superiori rispetto all'estero tramite la protezione doganale. Con l'apertura delle frontiere i maggiori costi risultanti dal rispetto di prescrizioni più severe in materia di protezione degli animali potrebbero venir compensati attraverso altri strumenti (aiuti agli investimenti o pagamenti diretti).

Se gli animali dispongono di una maggiore superficie, di luce diurna e di possibilità di riposarsi, di muoversi e di occuparsi di qualità superiore rispetto alle prescrizioni della legislazione elvetica sulla protezione degli animali o se possono uscire all'aperto, si è confrontati con una prestazione meritevole di promozione che migliora il benessere degli animali oltre il livello di protezione a norma di legge (detenzione particolarmente rispettosa delle esigenze degli animali).

Per i prodotti animali provenienti da allevamenti particolarmente rispettosi delle loro esigenze esiste un mercato (label). I costi di produzione più elevati di questi prodotti vengono coperti da un lato da prezzi al consumo maggiori e dall'altro mediante incentivi della Confederazione sotto forma di contributi etologici.

Il benessere degli animali presenta aspetti sia di un bene privato sia di uno pubblico. Da un lato i consumatori sono disposti a pagare di più per prodotti provenienti da allevamenti particolarmente rispettosi degli animali, dall'altro le persone particolarmente interessate al benessere degli animali non possono esprimere le loro preferenze a livello di mercato perché non acquistano o acquistano pochi prodotti animali.

6.5.3 Contributo dell'agricoltura

L'agricoltura promuove il benessere degli animali detenendo gli animali da reddito agricoli in condizioni particolarmente rispettose delle loro esigenze. Siccome la maggior parte degli animali da reddito è detenuta in aziende agricole, l'agricoltura svolge un ruolo fondamentale nella promozione del benessere degli animali.

6.5.4 Riassunto e obiettivo

Attualmente il benessere degli animali è promosso da un lato attraverso la legislazione sulla protezione degli animali e dall'altro mediante i programmi etologici nel quadro dei pagamenti diretti.

⁹⁴ P.es. "Standing Committee of the European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes (T-AP) Recommendation Concerning Pigs", del 2 dicembre 2004.

⁹⁵ P.es. carne di pollo proveniente da Paesi UE; la legislazione svizzera sulla protezione degli animali prescrive una densità massima di 30 kg/m². Nell'UE è previsto un limite massimo di 33 kg/m², ma a determinate condizioni è consentita anche una densità maggiore.

L'ottemperanza della legge sulla protezione degli animali non è, per principio, una prestazione meritevole di promozione. Se il livello delle prescrizioni sulla protezione degli animali nei Paesi d'importazione è inferiore a quello svizzero, si pone la questione di un indennizzo dei maggiori costi cui devono far fronte gli allevatori elvetici. L'azienda che contribuisce in misura supplementare al benessere degli animali adempiendo le esigenze definite per i programmi etologici che vanno oltre il livello di protezione a norma di legge fornisce una prestazione meritevole di promozione.

I programmi etologici sono apprezzati come mezzo per promuovere il benessere degli animali oltre il livello di protezione prescritto dalla legge. Occorre chiarire che tipo di obiettivo fissare. L'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. non prescrive obiettivi per il benessere degli animali; la Confederazione è infatti soltanto tenuta a promuovere mediante incentivi economicamente redditizi le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali. In linea di principio, la promozione può avvenire mediante pagamenti diretti speciali (contributi etologici) o incentivi d'investimento mirati nella costruzione di stalle (aiuti agli investimenti). Un possibile obiettivo consiste nella definizione di quote di partecipazione nel quadro dei programmi etologici o degli aiuti agli investimenti.

Obiettivo:

In linea di principio viene raggiunta una quota di adesione possibilmente elevata. Partendo dal principio dell'aumento dei costi marginali, si ritiene opportuno fissare come valore indicativo una quota di partecipazione di almeno l'80 per cento per categoria di animali.

6.6 Garanzia del reddito

Oltre agli obiettivi illustrati finora per le diverse prestazioni d'interesse generale, un altro obiettivo importante della politica agricola è rappresentato dalla garanzia del reddito. Dato che essa non è una prestazione d'interesse generale, il presente capitolo presenta una struttura diversa rispetto a quelli precedenti. Dapprima si illustreranno le basi legali di questo obiettivo e in quale misura esso è stato raggiunto. Successivamente si chiarirà se e perché è necessario un obiettivo di politica reddituale e si illustrerà l'obiettivo attuale. Dalle conclusioni cui si giungerà verrà formulato un nuovo obiettivo in materia di garanzia del reddito.

6.6.1 Base legale

Costituzione federale

- L'articolo 104 capoverso 3 lettera a Cost. enuncia che la Confederazione completa il reddito contadino con pagamenti diretti al fine di remunerare in modo equo le prestazioni fornite a condizione che sia fornita la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate.

Nel commento al riguardo nel messaggio sulla PA 2002⁹⁶ viene indicato che vi è un rapporto tra l'ammontare del ricavo sul mercato e i pagamenti diretti, ossia che questi ultimi hanno un carattere sussidiario: "il reddito agricolo è formato dalla produzione e dalla vendita dei prodotti. Quanto più alto è il grado di copertura dei costi attraverso il ricavo sui prodotti, tanto minore è la richiesta di pagamenti diretti. Questo giustifica l'interesse generale per l'alto valore aggiunto della produzione."

- L'articolo 41 capoverso 1 lett. d Cost. sancisce che a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate.

⁹⁶ FF 1996 IV 1, pag. 238

Leggi e ordinanze

- L'articolo 2 capoverso 1 lett. c LAgr prescrive che la Confederazione provvede a uno sviluppo socialmente sostenibile nell'agricoltura.
- L'articolo 5 contiene disposizioni esplicite sul reddito:
 - ¹ I provvedimenti della presente legge hanno lo scopo di permettere alle aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia di conseguire in media su vari anni redditi comparabili a quelli della rimanente popolazione attiva della stessa regione.
 - ² Se i redditi calano notevolmente sotto il livello di cui al capoverso precedente, il Consiglio federale prende provvedimenti di durata limitata per migliorare la situazione.
 - ³ Occorre tenere conto degli altri settori dell'economia, della situazione economica della popolazione che non opera nell'agricoltura e della situazione delle finanze federali.
- Nell'ordinanza concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura⁹⁷ viene da un lato definito com'è effettuato il confronto fra i redditi giusta l'articolo 5 LAgr (art. 4-7) e dall'altro stabilito che ogni anno l'UFAG redige e pubblica un rapporto che espone i risultati dell'analisi dell'agricoltura dal profilo della sostenibilità (art. 11). L'UFAG adempie questo mandato con il Rapporto agricolo pubblicato annualmente. Nel Rapporto agricolo 2005 si è proceduto per la prima volta a una valutazione globale della sostenibilità, utilizzando il rapporto tra profitto del lavoro e salario comparabile quale indicatore della dimensione sociale della sostenibilità. Un aumento della differenza di reddito tra l'agricoltura e la rimanente popolazione è considerato negativo.

6.6.2 Necessità di un obiettivo in materia di garanzia dei redditi

Vi sono due motivi a sostegno dell'introduzione nella politica agricola di un obiettivo in materia di politica dei redditi.

- **Motivi riferiti alle prestazioni:** in linea di massima si potrebbe affermare che non è necessario un ulteriore obiettivo se vi è la garanzia che vengono raggiunti gli obiettivi definiti per tutte le prestazioni d'interesse generale. Un simile approccio non tiene tuttavia conto dell'aspetto della scadenza. Le variazioni delle condizioni quadro della politica agricola hanno un effetto ritardato sulla fornitura di prestazioni. È possibile che impostando le condizioni quadro della politica agricola in un determinato modo gli obiettivi di prestazione direttamente misurabili vengano raggiunti a breve termine nella misura auspicata, ma che mantenendo tali condizioni quadro a lungo termine non sia più garantito il loro raggiungimento. Si deve quindi garantire che l'agricoltura fornisca le prestazioni senza intaccare il capitale necessario per la fornitura delle stesse.
- **Motivi sociali:** a causa del forte sostegno e delle norme statali il settore agricolo dipende direttamente dagli sviluppi sul piano politico. Le variazioni delle condizioni quadro di politica agricola hanno ripercussioni immediate e dirette sulle condizioni di vita delle famiglie contadine. Numerosi agricoltori hanno investito il loro patrimonio nell'azienda agricola e/o si sono formati in vista di un'attività in campo agricolo. All'atto dell'adeguamento delle condizioni quadro di politica agricola questo aspetto deve pertanto essere tenuto in considerazione nell'ottica della tutela della fiducia. La Confederazione ha quindi una responsabilità sociale nei confronti delle famiglie contadine (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. c LAgr).

Finora sono stati esplicitamente considerati soprattutto i motivi riferiti alle prestazioni per giustificare un obiettivo di politica del reddito per l'agricoltura concentrandosi sul confronto fra i redditi di cui all'articolo 5 LAgr.

⁹⁷ RS 919.118

6.6.3 Approfondimento dell'obiettivo storico

L'articolo 104 capoverso 3 lettera a Cost. sancisce un'equa remunerazione delle prestazioni d'interesse generale. Secondo il messaggio sulla PA 2002⁹⁸, la remunerazione è equa se "nella media di diversi anni le aziende efficienti possono coprire i costi della gestione sostenibile." I costi sono coperti se tali aziende raggiungono mediamente il salario comparabile. Questa interpretazione dell'articolo 104 capoverso 3 lettera a Cost. è stata concretizzata nell'articolo 5 capoverso 1 L'Agr. Il commento all'articolo 5 nel messaggio sulla PA 2002⁹⁹ evidenzia che attraverso l'obiettivo del reddito comparabile per le aziende efficienti è garantita la fornitura a lungo termine delle prestazioni:

"In caso di reddito insufficiente, v'è da attendersi che le prestazioni a favore dell'economia generale richieste dalla società non siano più fornite o lo siano soltanto in misura insufficiente. È quindi importante garantire un reddito comparabile per poter raggiungere gli obiettivi della politica agricola. [...] Affinché le prestazioni richieste possano essere garantite durevolmente, le aziende efficienti devono tuttavia poter conseguire un reddito che consenta loro di effettuare gli investimenti necessari per mantenersi in attivo e favorire ulteriori sviluppi. [...] Il confronto dei redditi indica indirettamente se l'adempimento dei compiti è in pericolo e in che misura. In questo senso garantisce che non si reagisca solo quando è visibile ed evidente per tutti che le prestazioni a favore dell'economia generale non sono più fornite o forse quando le strutture necessarie per fornire tali prestazioni sono andate irrimediabilmente perse."

Come va valutato questo approccio nell'ottica attuale? Da un lato è corretto che la fornitura a lungo termine delle prestazioni d'interesse generale è compromessa nel momento in cui le aziende efficienti non possono più operare gli investimenti necessari per conservare il patrimonio e svilupparsi ulteriormente. Dall'altro non si capisce per quale motivo le aziende efficienti possono fare gli investimenti necessari soltanto se il reddito corrisponde esattamente al salario comparabile. Per stabilire gli investimenti necessari, a livello di aziende individuali, anziché sul reddito comparabile sarebbe opportuno basarsi su un volume critico d'investimento o su una formazione minima di capitale proprio in base alla dimensione dell'azienda e alla dotazione in capitale.

Il reddito concorre all'attrattiva del settore agricolo per i lavoratori. Da quest'ottica dell'occupazione la fornitura a lungo termine delle prestazioni sarebbe garantita se un numero sufficiente di persone potesse conseguire un reddito da loro ritenuto equo esercitando l'attività agricola. Il reddito che le persone considerano accettabile per lavorare nel settore agricolo non corrisponde forzatamente al salario comparabile. È risaputo che gli agricoltori sono disposti ad accettare un reddito comparabilmente inferiore a quello della rimanente popolazione e ciò per due motivi: da un lato essi beneficiano di altri vantaggi monetari come i costi minori per la casa o per il tragitto casa-lavoro, eccetera (UFAG 2004, pag. 51) e dall'altro vi sono vantaggi non monetari correlati alla professione di agricoltore come l'autonomia (capo di sé stesso), il lavoro a contatto con la natura e gli animali o la concentrazione nello stesso luogo di lavoro e famiglia. A causa proprio di questi valori non monetari legati alla professione di contadino, gli agricoltori sono disposti a rinunciare a benefici pecuniari. Da un'indagine è emerso che meno del 50 per cento dei successori che riprendono un'azienda agricola parte dal presupposto di conseguire un reddito soddisfacente dell'attività agricola (Rossier e Wyss 2006). Dalle valutazioni dei dati contabili della Centrale analisi emerge che i capoazienda d'età inferiore a 35 anni che hanno appena iniziato a svolgere la professione di contadini realizzano un profitto del lavoro di quasi il 30 per cento inferiore al salario comparabile. Tale differenza può essere considerata ciò che un contadino è disposto a pagare per svolgere la sua attività.

Si possono orientare gli strumenti di politica agricola verso l'obiettivo del salario comparabile, ma esso non verrebbe raggiunto visto che, come precedentemente illustrato, i contadini sono disposti a lavorare per una retribuzione inferiore. A lungo termine una simile impostazione non comporta redditi aziendali più elevati o una maggiore fornitura di prestazioni, bensì un aumento delle persone occupate nel settore e aziende più piccole (cfr. pt. 5.3.5). Se la garanzia del reddito fosse una mera questione di

⁹⁸ FF 1996 IV 1, pag. 239

⁹⁹ FF 1996 IV 1, pag. 69

garanzia a lungo termine delle prestazioni, l'obiettivo non dovrebbe orientarsi verso la situazione reddituale media degli altri settori economici, bensì verso il reddito per il quale le persone sono disposte a lavorare nell'agricoltura.

Onde garantire la fornitura a lungo termine delle prestazioni, anziché un approccio aziendale è opportuno pensare in termini settoriali. L'approccio settoriale presenta il vantaggio di poter fare astrazione dalla definizione talvolta arbitraria di "azienda efficiente". Il principio secondo cui deve essere garantita a lungo termine la fornitura di prestazioni da parte dell'agricoltura senza intaccare il capitale necessario a tal fine equivale a quello della sostenibilità. Nel quadro della valutazione della sostenibilità a livello settoriale viene impiegato l'indicatore del rinnovamento del capitale. Tale indicatore risulta dal rapporto tra il capitale investito nell'intero settore agricolo e l'investimento lordo annuo e mostra quanti anni sarebbero necessari per rinnovare lo stock di capitale se gli investimenti fissi netti rimanessero stabili. In tal modo si può stabilire se all'agricoltura vengono concessi incentivi sufficienti per la fornitura delle prestazioni o se essa deve vivere della propria sostanza.

Nella precedente impostazione della politica agricola e delle singole fasi di riforma si è sempre perseguito anche l'obiettivo sociale. La Politica agricola 2011 è infatti stata concepita in modo da garantire anche in futuro uno sviluppo socialmente sostenibile¹⁰⁰. Il confronto dei redditi viene utilizzato come indicatore anche per la sostenibilità dal profilo sociale. In questo caso, tuttavia, non ci si limita a fare un confronto fra il reddito delle migliori aziende e il salario comparabile, bensì viene considerato il reddito medio di tutte le aziende. L'obiettivo consiste nel mantenere costante il divario rispetto ai redditi della rimanente popolazione. Come illustrato in relazione alla garanzia a lungo termine delle prestazioni, anche in questo ambito si tratta in primo luogo della compensazione tra l'agricoltura e la rimanente popolazione che, come già indicato, in un'ottica di lungo periodo può essere regolata soltanto in misura limitata mediante misure di politica agricola. Se i benefici non monetari della situazione di contadino cambiano, può cambiare anche la differenza tra il reddito contadino e il salario comparabile, senza che ciò comporti forzatamente un miglioramento o un peggioramento per le famiglie contadine. Per fotografare meglio la situazione sociale dell'agricoltura sarebbe più opportuno un indicatore orientato verso il consumo. Nel quadro di uno studio della Scuola superiore svizzera di agronomia e della Scuola universitaria professionale di Berna, Settore Lavoro sociale, è stato elaborato un indicatore che consente di valutare quali aziende si trovano in condizioni economiche difficili (Fluder et al. 2009).

6.6.4 Riassunto e obiettivo

Vi sono motivi legati alle prestazioni e motivi sociali che giustificano un obiettivo di politica del reddito. L'obiettivo sancito dalla vigente LAgr mira a garantire che le aziende efficienti e gestite in modo sostenibile conseguano un reddito comparabile a quello della rimanente popolazione. Ciò dovrebbe garantire a lungo termine la fornitura di prestazioni. La necessità di un reddito comparabile per garantire a lungo termine la fornitura di prestazioni non è motivabile né in un'ottica di investimenti necessari né in un'ottica di occupazione.

Anche nel quadro dell'obiettivo sociale il reddito contadino viene confrontato con quello della rimanente popolazione. L'approccio del salario comparabile è finalizzato in entrambi i casi più a compensare il divario tra il settore agricolo e gli altri settori dell'economia che non a garantire a lungo termine le prestazioni o a evitare casi di rigore in ambito sociale. Sul lungo periodo l'ammontare del reddito agricolo non può essere regolato soltanto attraverso strumenti di politica agricola poiché gli agricoltori, in qualità di liberi imprenditori, decidono personalmente a quale prezzo sono disposti a lavorare nell'agricoltura.

La stretta correlazione esistente a livello di approccio secondo il salario comparabile tra l'obiettivo della garanzia a lungo termine delle prestazioni e quello sociale comporta che gli strumenti di politica agricola possono essere orientati soltanto verso uno dei due. L'obiettivo di politica reddituale della fornitura delle prestazioni e quello dello sviluppo socialmente sostenibile vanno pertanto precisati con

¹⁰⁰ "Gli adeguamenti dovranno seguire un ritmo che permetta di ottenere uno sviluppo socialmente sostenibile." (FF 2006 5815, pag. 5817)

indicatori adeguati e separati nettamente. Ciò consente di migliorare l'orientamento verso l'obiettivo degli strumenti e la loro efficienza.

Obiettivo:

La fornitura di prestazioni d'interesse generale è garantita a lungo termine (obiettivo 1). A tal fine viene utilizzato l'indicatore della sostenibilità "rinnovamento del capitale". Il rinnovamento del capitale ha un ritmo costante, onde garantire che nel fornire le prestazioni l'agricoltura non eroda la sua sostanza.

In linea di massima si evitano emergenze sociali riconducibili al cambiamento delle condizioni quadro della politica agricola (obiettivo 2). L'obiettivo reddituale motivato dal profilo sociale completa gli altri obiettivi della politica agricola. Non è un mezzo per raggiungere altri fini (fornitura di prestazioni), bensì un obiettivo vero e proprio. La quota di aziende confrontate con difficoltà di natura economica non aumenta a causa delle nuove condizioni quadro di politica agricola.

6.7 Altre prestazioni

Oltre alle prestazioni d'interesse generale descritte precedentemente, che si fondano esplicitamente sull'articolo 104 Cost., nel dibattito politico vengono spesso menzionate altre prestazioni positive dell'agricoltura. Nel presente capitolo si analizzeranno in quale misura possono essere considerate prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura e se, nella Costituzione, esiste una base legale per un'eventuale promozione di queste prestazioni da parte dello Stato. Nella conclusione sarà indicato se verrà stabilito un obiettivo esplicito.

6.7.1 Strutture contadine variate

Descrizione della prestazione

Nonostante il costante sviluppo delle strutture nel settore agricolo, le aziende gestite principalmente dalle famiglie contadine stesse sono tuttora la forma predominante di azienda. Le aziende contadine variate, in particolare quelle dedite all'allevamento di animali e alla campicoltura, vanno valutate positivamente perché presentano risultati migliori per quanto concerne i cicli delle sostanze e possono ripartire il rischio imprenditoriale su più rami aziendali. Le aziende contadine variate sono apprezzate dalla popolazione non agricola e spesso sono la proiezione dell'idillio rurale e di un mondo incontaminato, per esempio nei libri per l'infanzia.

Le prestazioni d'interesse generale giusta l'articolo 104 capoverso 1 Cost. possono essere fornite anche con aziende familiari di dimensioni maggiori rispetto a quelle attuali. Vanno tuttavia espresse riserve per quanto concerne l'occupazione decentrata del territorio. La salvaguardia di un determinato numero di aziende agricole ha un effetto positivo sull'occupazione del territorio soprattutto nelle regioni in cui le altre attività economiche sono limitate e la distanza rispetto ai posti di lavoro è tale da non consentire il pendolarismo. Per la salvaguardia delle risorse naturali, la cura del paesaggio rurale e la sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione il numero di aziende familiari riveste soltanto un'importanza secondaria.

Vi è un determinato conflitto d'obiettivi tra la varietà delle piccole aziende contadine e la promozione di strutture competitive nell'agricoltura. L'impiego di macchine più grandi e potenti, l'automatizzazione delle tecniche di mungitura e di foraggiamento richiedono spesso una minore frammentazione della superficie agricola utile ed effettivi di animali più consistenti. Le aziende di piccole dimensioni diventano forzatamente delle unità di produzione più grandi. Una via d'uscita da tale conflitto d'obiettivi è rappresentata dallo sviluppo di una struttura duale, secondo cui accanto a grandi aziende fortemente meccanizzate e allevamenti dai costi contenuti possano esistere aziende di minori dimensioni. Le strategie che permettono a una piccola azienda a gestione familiare di affermarsi sono la diversificazione (p.es. trasformazione dei prodotti nell'azienda, agriturismo) o l'esercizio di una seconda attività lucrativa.

Base legale

L'articolo 104 capoverso 2 Cost. sancisce che la Confederazione promuove le aziende contadine che coltivano il suolo. Le aziende contadine si contraddistinguono per l'unione di lavoro, capitale e proprietà sotto la responsabilità della famiglia del capoazienda (USC 1995). I lavori nell'azienda sono svolti prevalentemente dalla famiglia del capoazienda. Le caratteristiche sancite nell'articolo 104 capoverso 2, ossia "che coltivano il suolo" e "contadine" sono piuttosto una definizione negativa poiché esprimono ciò che la popolazione non vuole, ossia un'agricoltura industriale senza alcun legame con il suolo. La definizione di azienda contadina che coltiva il suolo è talmente vasta che oggi giorno la maggior parte delle aziende agricole può essere classificata sotto questa forma di azienda. Nel settore dei pagamenti diretti tale esigenza è concretizzata escludendo dalla promozione le aziende non contadine attraverso criteri strutturali di entrata in materia (cfr. pt. 8.6). Anche il diritto fondiario rurale e quello sugli affitti agricoli nonché la legislazione sugli assegni familiari nell'agricoltura sono finalizzati a promuovere un'agricoltura contadina.

Riepilogo

Vi sono due possibilità di tenere in considerazione il valore di un'agricoltura contadina limitando il termine alle aziende che rispecchiano l'immagine che la società ha di un'agricoltura variata e contadina (p.es. diversità di colture e di animali, relazione personale tra il capoazienda e gli animali, ecc.) e definendo obiettivi specifici per salvaguardare questo tipo di aziende; oppure mantenendo l'ampia definizione del termine e continuando ad utilizzare il criterio come restrizione onde stabilire quali aziende debbano venir sostenute mediante strumenti di politica agricola. L'interpretazione data finora all'articolo 104 capoverso 2 rispecchia la seconda variante. Per il momento non vi è alcun motivo di introdurre modifiche visto che si può partire dal presupposto che accanto ad aziende grandi ed efficienti continueranno ad esistere anche piccole aziende contadine variate.

6.7.2 Salvaguardia del patrimonio culturale e dei valori delle aree rurali

Descrizione della prestazione

In Svizzera, come in altri Paesi, numerosi beni culturali e valori sono radicati nell'agricoltura. Nel patrimonio culturale della vita rurale rientrano le usanze e le tradizioni contadine come il carico degli alpi, la musica popolare, strumenti (p.es. il corno delle Alpi), canzoni popolari, lo jodel, costumi regionali, fiere del bestiame, utensili e macchinari agricoli, dialetti, abitudini culinarie, tradizioni domestiche, cultura associativa, edifici, abiti, attività, leggende, saghe e discipline sportive di origine contadina (lotta svizzera, hornuss o lancio della pietra). I termini "contadino" e "rurale" si fondono poiché nelle campagne quasi tutte le culture hanno avuto origine dalla cultura contadina. Questo patrimonio, come ad esempio lo scarico degli alpi, può essere valorizzato dal profilo turistico e consente di conservare conoscenze tramandate per secoli.

I valori rurali-contadini possono venir descritti come atteggiamenti nei confronti della vita e convinzioni nei quali l'accento è posto su valori come la famiglia o il parentado, la solidarietà tra vicini, ma anche la dimensione a misura d'uomo, le associazioni di paese, eccetera. Le usanze o le tradizioni si contraddistinguono per il fatto che vengono tramandate e vissute da una collettività che persegue gli stessi obiettivi. I contadini contribuiscono alla salvaguardia del patrimonio culturale rurale, ma oggi giorno tanti elementi vengono curati anche da persone che non sono (più) attive nell'agricoltura e che svolgono queste attività nel tempo libero per il loro equilibrio psicologico e fisico.

Base legale

Quale base per una promozione specifica della cultura rurale potrebbe entrare nuovamente in considerazione l'articolo 104 capoverso 2 Cost., il quale sancisce che la Confederazione promuove le aziende contadine. Finora non si è ritenuto necessario promuovere in modo specifico questi valori culturali. Assicurando l'esistenza economica, il sostegno delle aziende agricole contribuisce anche a mantenere viva la cultura contadina e a tramandarla da una generazione all'altra. Una promozione

diretta del patrimonio culturale contadino potrebbe eventualmente avvenire attraverso l'articolo 69 Cost. anche se nel primo capoverso è sancito che il settore culturale compete ai Cantoni.

Riepilogo

L'agricoltura contribuisce tuttora alla salvaguardia del patrimonio culturale e dei valori delle aree rurali. Le usanze e le tradizioni rurali vengono tuttavia curate e vissute in misure sempre maggiore da persone che non lavorano più direttamente nell'agricoltura. Un obiettivo che si concentri in modo specifico sulla popolazione contadina per la promozione del patrimonio culturale e dei valori delle aree rurali non è pertanto opportuno.

6.7.3 Protezione del clima (assorbimento di carbonio sulle superfici agricole)

Descrizione della prestazione

La strategia di immagazzinamento di carbonio nei suoli, nelle foreste e nella vegetazione in genere (sequestrazione C) si basa sul presupposto secondo cui mediante misure adeguate è possibile aumentare la fissazione del carbonio nel suolo e nella vegetazione, ossia ridurre il flusso di carbonio dal suolo e dalla vegetazione nell'atmosfera, generando, al netto, un effetto di riduzione. Il potenziale di immagazzinamento a lungo termine del carbonio rappresenta tuttavia soltanto una frazione esigua della fissazione lorda di carbonio, perché attraverso la respirazione delle piante e la loro decomposizione o eventi naturali gran parte del carbonio assorbito viene nuovamente rilasciato nell'atmosfera.

Contrariamente agli ecosistemi forestali, negli ecosistemi agricoli la percentuale maggiore di carbonio non è immagazzinata nella biomassa vegetale, bensì nei suoli. Il tenore di humus dei campi dipende da diversi fattori come le condizioni locali, i tenori iniziali di humus, l'avvicendamento delle colture, la concimazione e la lavorazione del suolo. Importanti elementi d'influsso sono l'apporto di sostanza organica e la degradazione della sostanza organica del suolo.

Rispetto alla vegetazione naturale, l'utilizzazione a scopo campicolo comporta nella maggior parte dei casi una riduzione della quantità di humus. Dopo decenni di utilizzazione invariata nel suolo si riscontrano tenori più bassi di humus. Misure di sequestrazione del carbonio nell'agricoltura possono contribuire a fissare nuovamente, perlomeno in parte, i quantitativi di carbonio liberati. Ciò è possibile introducendo cambiamenti mirati nell'utilizzazione del suolo e misure specifiche di gestione. Il processo di arricchimento può durare parecchi decenni, è finito (limitato dal potenziale di fissazione del suolo) e, in linea di massima, reversibile. Per immagazzinare in modo durevole il carbonio occorre evitare di passare nuovamente a una gestione che richiede molto humus.

In ambito agricolo vi sono possibilità di sequestrazione nell'utilizzazione a scopo campicolo (aumento della quota di prati artificiali nell'avvicendamento delle colture, colture intercalari, copertura prolungata del suolo, ev. semina diretta), nella gestione degli erbai (conversione dei campi in terreni permanentemente inerbiti, sistemi agroforestali) e nella gestione di suoli organici (rinaturalizzazione, estensificazione). Tuttavia, le misure summenzionate oltre a benefici dal profilo dell'immagazzinamento del carbonio possono avere effetti negativi per il clima, visto che i cambiamenti di utilizzazione dei terreni e di gestione comportano un aumento delle emissioni di protossido d'azoto e di metano (p.es. emissioni di metano dopo la rinaturalizzazione di paludi coltivate, maggiori emissioni di metano se a causa dell'estensione degli erbai vengono detenuti più animali).

A livello di quantificazione sussistono notevoli incertezze. Attualmente si parte dal presupposto che le perdite di carbonio riconducibili alla gestione di zone paludose sono maggiori rispetto al carbonio sequestrato attualmente. In Svizzera, in ambito agricolo il potenziale di sequestrazione massimo dovrebbe essere inferiore a quello riscontrato sul piano internazionale a causa della struttura agricola che si contraddistingue per una quota elevata di prati artificiali e terreni permanentemente inerbiti.

Basi legali

Le prestazioni dell'agricoltura per la protezione del clima e per un utilizzo accorto della risorsa "suolo" – rilevante in particolare per questa tematica – possono essere dedotte dall'articolo 104 capoverso 1 lettera b Cost. (salvaguardia delle basi vitali naturali). In via suppletiva può venir considerato l'articolo 74 Cost. (protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti). Le misure volte a ridurre le emissioni di CO₂ sono contenute nella legge sul CO₂ e nella legge sulla protezione dell'ambiente. Tuttavia non vi vengono menzionate attività di sequestrazione. La priorità è data al contenimento delle emissioni alla fonte.

Sul piano internazionale, in virtù dell'articolo 3.4 del Protocollo di Kyoto, gli Stati sono liberi di far computare sui loro impegni in materia di riduzione le prestazioni di riduzione sul piano interno per opera dell'uomo risultanti da attività forestali e agricole (gestione dei boschi, campicoltura, gestione degli erbai, rinverdimento o inerbimento di superfici incolte). La Svizzera ha deciso di tener conto dell'effetto della selvicoltura per il raggiungimento dell'obiettivo. Rinuncia invece nel primo periodo d'impegno a un computo della riduzione agricola. Sono in corso negoziati per un accordo volto a sostituire il Protocollo di Kyoto che scadrà il 2012. In questo contesto viene trattata anche la questione della riduzione in ambito agricolo.

Riepilogo

Attualmente non è possibile esprimersi con certezza in merito agli effetti delle molte attività e forme di gestione per quanto concerne la sequestrazione del carbonio. Un contributo certamente negativo dell'agricoltura è costituito dal drenaggio e dalla coltivazione di quelle superfici che in passato erano paludose (p.es. nel Seeland bernese). È improbabile che questa perdita possa venir interamente compensata mediante misure sui suoli minerali in campicoltura, ragion per cui si deve partire dal presupposto che attualmente l'agricoltura elvetica emette più carbonio di quanto ne sequestri. Viste le conoscenze limitate, per il momento non è opportuno definire un obiettivo. Tale valutazione dovrà essere rivista se i parametri rilevanti dovessero cambiare sulla base di nuove conoscenze o dell'esito dei negoziati su un accordo successivo all'accordo di Kyoto.

6.7.4 Protezione dai pericoli naturali

Descrizione della prestazione

Per quanto concerne la protezione dai pericoli naturali l'agricoltura può contribuire alla riduzione del potenziale di pericolo e dell'entità dei danni, gestendo in modo mirato i comprensori, migliorando il potere di ritenzione delle acque mediante una lavorazione accorta del suolo e la protezione contro l'erosione, creando e gestendo camere di ritenzione e corridoi di deflusso in caso di inondazione e garantendo la cura e la manutenzione dei piccoli corsi d'acqua e delle condotte di deviazione delle acque.

Attualmente è possibile descrivere soltanto il contributo qualitativo dell'agricoltura alla protezione contro i pericoli naturali. Finora sono stati svolti soltanto esperimenti isolati e non coordinati sulla quantificazione. Non si sa se attraverso determinate forme di gestione agricola si verifichi anche il contrario, ossia aumenti il rischio di degrado naturale. Manca un'indagine mirata e coordinata.

In relazione alla messa a disposizione di superfici per camere di ritenzione e corridoi di deflusso vanno disciplinati contrattualmente eventuali indennizzi e ripristini in caso di sinistro tra le collettività e i rispettivi proprietari fondiari.

Base legale

Nella Costituzione non esiste un articolo specifico sui compiti della Confederazione nell'ambito della protezione contro i pericoli naturali. Vi sono tuttavia disposizioni negli articoli 57 (principio generale sulla sicurezza), 76 (difesa dagli effetti dannosi delle acque) e 77 (funzione protettiva della foresta). Le

prestazioni dell'agricoltura per la protezione contro i pericoli naturali possono essere dedotte dall'articolo 104 capoverso 1 lettere b (salvaguardia delle basi vitali naturali e cura del paesaggio rurale) e c (occupazione decentrata del territorio).

Questa varietà a livello di Costituzione trova riscontro nelle diverse disposizioni di leggi federali quali la LPT, la WBG, la LFo e la LAgr (art. 1 lett. b: salvaguardia delle basi vitali naturali; art. 87 cpv. 1 lett. c: aiuti finanziari per la protezione contro i pericoli naturali).

Riepilogo

Gli obiettivi in materia di gestione sostenibile delle risorse e gestione globale delle superfici sono adeguati anche per la protezione contro i pericoli naturali. Attualmente a livello regionale esistono già convenzioni tra gestori ed enti pubblici onde garantire la protezione contro i pericoli naturali sul piano locale. Sussistono notevoli incertezze sui meccanismi mediante i quali l'agricoltura può contribuire ad esercitare un effetto protettivo contro i pericoli della natura. Per questi motivi si rinuncia a stabilire un obiettivo esplicito in questo settore. Se le attuali indagini della PLANAT (piattaforma nazionale per i pericoli naturali) concernenti la protezione contro i pericoli naturali attraverso l'agricoltura dovessero fornire nuovi elementi, questa valutazione dovrebbe venir rivista.

6.7.5 Formazione della falda e potere di ritenzione dell'acqua

Descrizione della prestazione

Una gestione globale del suolo ha, in linea di principio, un effetto positivo sulla formazione della falda e sul potere di ritenzione dell'acqua. Attraverso la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale l'agricoltura, unitamente alla foresta, concorre alla formazione della falda e al potere di ritenzione dell'acqua soprattutto nei suoli alluvionali dei grandi fondovalle.

La produzione agricola può esercitare anche un influsso negativo sulla formazione della falda e sul potere di ritenzione dell'acqua. Ciò è il caso in particolare se una gestione per nulla sostenibile ha provocato una compattazione del suolo o fenomeni erosivi.

Basi legali

La promozione della formazione della falda e del potere di ritenzione dell'acqua potrebbe basarsi sull'articolo 104 capoverso 1 lettera b (salvaguardia delle basi vitali naturali e cura del paesaggio rurale) e sull'articolo 76 capoverso 1 (protezione delle risorse idriche nonché difesa dagli effetti dannosi delle acque). Le rispettive disposizioni sono contenute in diverse leggi federali come la LPT, la LPac e la LAgr.

Riepilogo

L'attività agricola può esercitare anche un influsso negativo sulla formazione della falda e sul potere di ritenzione dell'acqua. Entrambi gli aspetti vengono già tenuti in considerazione tramite gli obiettivi illustrati precedentemente "salvaguardia delle basi vitali naturali" (cfr. pt. 6.2) e "cura del paesaggio rurale" (cfr. pt. 6.3). Non è pertanto opportuno definire un obiettivo specifico.

6.8 Conclusioni

Nel presente capitolo sono state descritte le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura giusta l'articolo 104 Cost. e, per ciascuna di essa, si è proceduto alla definizione di uno o più obiettivi. Ne è scaturito il seguente sistema di obiettivi di politica agricola per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti (tab. 14).

Tabella 14: Ricapitolazione degli obiettivi

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 importanti• Conservazione di sufficienti terreni coltivabili fertili
Salvaguardia delle basi vitali naturali	<ul style="list-style-type: none">• Salvaguardia e promozione della biodiversità• Utilizzo sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria
Cura del paesaggio rurale	<ul style="list-style-type: none">• Preservazione dell'apertura del paesaggio rurale• Salvaguardia 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 prestazioni• Garanzia di uno sviluppo socialmente sostenibile

Si è inoltre analizzato se è giustificata una promozione attraverso i pagamenti diretti di altre prestazioni d'interesse generale. Per queste prestazioni non sono stati formulati obiettivi espliciti poiché, o sono già tenute in considerazione nel quadro di altri obiettivi, oppure non vi è alcuna necessità d'intervento che giustifichi un obiettivo. L'aspetto delle aziende contadine sarà tenuto in considerazione anche in futuro mediante i criteri di entrata in materia di natura strutturale (cfr. pt. 8.6.2).

7 Valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti

Per valutare l'attuale sistema dei pagamenti diretti si appurerà dapprima se sono stati raggiunti gli obiettivi definiti al punto 6 (cfr. pt. 7.1). Per alcuni ambiti è la prima volta che gli obiettivi sono stati descritti in modo così specifico, ragion per cui hanno potuto venir evidenziate determinate lacune. L'analisi di tali lacune mostra in quali settori in futuro dovranno venir impiegati i fondi, ma fornisce poche informazioni sulla qualità del sistema dei pagamenti e dei singoli strumenti. Successivamente verranno illustrati i risultati delle valutazioni del sistema dei pagamenti diretti fatte finora (cfr. pt. 7.2). Sulla base dei criteri definiti al punto 5.3 si stabilirà se il vigente sistema di pagamenti diretti è efficiente (cfr. pt. 7.3). Inoltre si appurerà in quale misura gli attuali strumenti sono compatibili con i criteri della green box dell'OMC (cfr. pt. 7.4). Infine, sulla base delle informazioni acquisite, si procederà a una valutazione volta a stabilire se il sistema dei pagamenti diretti debba venir adeguato nel quadro di una prossima tappa della riforma agraria (cfr. pt. 7.5).

7.1 Raggiungimento degli obiettivi

7.1.1 Sicurezza dell'approvvigionamento

Nel quadro di diversi interventi parlamentari¹⁰¹ il Consiglio federale si è espresso in merito all'attuale situazione per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento. Nelle sue risposte ha indicato che anche in situazioni di crisi in Svizzera è garantito un sufficiente approvvigionamento in derrate alimentari della popolazione, che a medio termine la sicurezza dell'approvvigionamento è data e che le riforme agricole in atto consentiranno di adempiere il mandato costituzionale anche in futuro, indipendentemente dalla conclusione di un accordo di libero scambio con l'UE.

Per quanto riguarda i tre obiettivi formulati al punto 6.1.4. la situazione si presenta come segue.

Mantenimento della produzione di calorie

Dall'inizio degli anni novanta la produzione di calorie alimentari è aumentata del 5 per cento (tab. 15). Tale incremento è ridimensionato dal fatto che, parallelamente, sono cresciute pure le importazioni di alimenti per animali. A livello di produzione netta¹⁰² si segnala quindi un aumento che tuttavia è molto più contenuto in quanto ammonta al 2,4 per cento. È possibile comunque sostenere che in questi ultimi anni l'obiettivo di una produzione costante di calorie è stato raggiunto. Tuttavia, visto l'inarrestabile incremento demografico e quindi del consumo di generi alimentari, nonostante il lieve aumento della produzione il grado di autoapprovvigionamento è in calo. Il grado di autoapprovvigionamento lordo è sceso di 3 punti attestandosi sul 59 per cento circa, quello netto ammonta al 54 per cento contro il 58 per cento negli anni 1990/92.

Tabella 15: Evoluzione della produzione di derrate alimentari e consumo interno

	1990/92	2004/06	1990/92 - 2004/06
	TJ	TJ	%
Produzione lorda di derrate alimentari	21 974	23 079	+ 5,0
Produzione netta di derrate alimentari	20 637	21 134	+ 2,4
Consumo interno	35 377	39 288	+ 11,1

¹⁰¹ 06.3880 Mozione Schibli, Promozione della produzione indigena di derrate alimentari
08.3194 Mozione von Siebenthal, Garanzia dell'autoapprovvigionamento della popolazione svizzera attraverso la Politica agricola 2015

¹⁰² Per la determinazione della produzione netta viene detratta la produzione di derrate alimentari di origine animale basata sulle importazioni di alimenti per animali.

Mantenimento di colture strategicamente importanti

Per i semi oleosi e le barbabietole da zucchero, colture strategicamente importanti ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento, dall'inizio degli anni novanta si rileva un notevole incremento della superficie pari ad oltre il 30 per cento. Per questi rami di produzione il volume minimo di produzione indigena per il mantenimento del know how specifico e delle necessarie capacità di trasformazione è quindi stato raggiunto. Nello stesso arco di tempo per le sementi si è registrato un calo del 30 per cento circa.

Mantenimento dei terreni coltivabili fertili

Come emerge dalla statistica delle superfici (cfr. pt. 7.1.3), a causa dell'avanzamento del bosco e dell'aumento della superficie degli insediamenti le superfici gestite a fini agricoli continuano a diminuire. Dal profilo della sicurezza dell'approvvigionamento un problema è rappresentato dalla diminuzione di terreni coltivabili. Tra il 1979/85 e il 1992/97 la superficie campicola è diminuita del 2,1 per cento; il calo corrisponde quasi alla metà della superficie del lago di Neuchâtel. Dai risultati intermedi della rilevazione in corso (2004/09) emerge che nei Comuni esaminati continua inarrestabile la progressione della superficie degli insediamenti. Dal profilo della sicurezza dell'approvvigionamento tale evoluzione è da considerare negativa e mostra che vi è ancora molto da fare per quanto riguarda la protezione quantitativa del suolo.

7.1.2 Basi vitali naturali

Come indicato al punto 6.2.1, UFAG e UFAM hanno redatto e pubblicato congiuntamente il rapporto sugli obiettivi ambientali dell'agricoltura (UFAM e UFAG 2008). In tale rapporto, oltre agli obiettivi dedotti dalle basi legali è illustrato anche in che misura sono stati raggiunti. Nel presente capitolo verrà fatto un riassunto dei risultati.

Salvaguardia e promozione della biodiversità

Nel capitolo dedicato alla biodiversità sono stati formulati tre obiettivi parziali. Per illustrarne il conseguimento verrà ripresa la medesima struttura.

Obiettivo parziale 1: specie e habitat: l'agricoltura garantisce e promuove le specie indigene, presenti soprattutto sulle superfici agricole o dipendenti dall'utilizzazione agricola, nonché gli habitat nella loro area di diffusione naturale. Da un lato, l'agricoltura conserva e promuove le popolazioni delle specie bersaglio, dall'altro promuove le popolazioni delle specie faro rendendo disponibili habitat adeguati, dotati di superfici sufficienti e dei necessari requisiti in termini di qualità e distribuzione sul territorio.

Dalla valutazione globale emerge che l'efficacia delle superfici di compensazione ecologica è moderatamente positiva. Attraverso la compensazione ecologica è stato ottenuto un beneficio misurabile per la biodiversità, ma non è stato raggiunto l'obiettivo di frenare la diminuzione delle specie minacciate e di rilanciarne la diffusione. Le quote di superfici di compensazione ecologica qualitativamente pregiate variano dall'11 al 100 per cento (terreni da strame) a seconda del tipo di superficie di compensazione; tra i tipi più importanti per quanto concerne l'estensione della superficie (prati sfruttati in modo estensivo e poco intensivo e frutteti con alberi da frutto ad alto fusto) soltanto dall'11 al 29 per cento delle superfici sono qualitativamente pregiate.

Nel complesso va osservato che nelle condizioni quadro attuali gli impegni che scaturiscono dalla Costituzione federale, dagli accordi internazionali e dalle leggi federali non sono ancora adempiuti. Gli sforzi profusi finora dall'agricoltura nel settore della biodiversità non bastano per salvaguardare la diversità biologica sui terreni coltivabili. Dati concreti al riguardo sono forniti da Swiss Bird Index®. Dall'inizio delle misurazioni, per numerose specie di uccelli che vivono sui terreni coltivabili la tendenza è negativa. Ciò rispecchia le difficoltà cui sono confrontate numerose specie di uccelli nelle zone agricole della Svizzera. Negli ultimi decenni sono diminuiti considerevolmente anche gli effettivi della maggior parte delle specie faro e bersaglio nonché l'estensione degli habitat. Da un confronto tra i

rilevamenti cartografici di prati e pascoli secchi d'importanza nazionale (PPS) e vecchi inventari cantonali dei prati secchi emerge che negli ultimi vent'anni le superfici dei prati e pascoli secchi sono diminuite di circa un quinto a causa dell'intensificazione della gestione o dell'abbandono dell'utilizzazione. Anche la qualità delle torbiere alte e basse è peggiorata nel periodo 1997/2001 e 2002/2006; in diversi luoghi le zone cuscinetto sono inesistenti o presentano delle lacune e la gestione delle torbiere basse è stata intensificata o abbandonata.

Gli obiettivi per la realizzazione della compensazione ecologica sono stati formulati nel quadro della Politica agricola 2007. Entro il 2005 nella regione di pianura avrebbero dovuto venir impiantati 65 000 ettari di superfici di compensazione ecologica (10 % ca. della SAU nella regione di pianura; escl. gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi). Ciò risponde soltanto dal profilo quantitativo all'obiettivo fissato dal Consiglio federale nella Concezione Paesaggio Svizzero (CPS). Essa prescrive infatti che tali superfici devono essere pregiate anche dal profilo qualitativo. Questi obiettivi non sono stati raggiunti. Nel 2007, nella regione di pianura erano stati impiantati circa 58 000 ettari di superfici di compensazione ecologica. In questa regione, la quota di tali superfici rispetto alla superficie agricola utile ammonta pertanto al 9 per cento. Una notevole carenza di superfici ecologiche si riscontra in particolare nelle zone più favorite per la campicoltura dove la loro quota corrisponde generalmente a meno dell'1 per cento della superficie agricola utile.

Obiettivo parziale 2: diversità genetica: l'agricoltura salvaguarda e promuove la diversità genetica delle specie indigene selvatiche concentrandosi soprattutto sulle superfici agricole. Inoltre, fornisce un contributo fondamentale alla conservazione e all'utilizzazione sostenibile di varietà indigene di piante agricole e di razze indigene di animali da reddito.

Numerose specie animali e vegetali rare vivono in piccole popolazioni isolate caratterizzate da un notevole calo della diversità genetica come emerge da studi effettuati sugli effettivi di genzianella stellata (*Swertia perennis*), di genzianella germanica (*Gentianella germanica*) e di ranuncolo reptante (*Ranunculus reptans*). Per tutte e tre le specie si è riscontrato che le piccole popolazioni isolate erano meno variate dal profilo genetico rispetto a quelle grandi.

Nel settore delle risorse fitogenetiche numerose vecchie varietà delle specie coltivate hanno potuto venir inventariate, depositate in banche genetiche o piantate in raccolte. Ciò ha consentito di assicurare gran parte della diversità genetica delle specie coltivate. Nel complesso, in Svizzera sono conservate 20 195 varietà o accessioni. Attualmente, nel quadro del piano nazionale d'azione per la conservazione e la gestione sostenibile delle risorse fitogenetiche sono in atto 31 raccolte e 42 progetti. Tuttavia, essi possono evitare solo in parte che la diversità genetica venga ulteriormente compromessa e diminuisca.

Obiettivo parziale 3: biodiversità funzionale: l'agricoltura salvaguarda le prestazioni ecosistemiche frutto della biodiversità.

Le prestazioni ecosistemiche della biodiversità sono ad esempio la formazione e la salvaguardia dei terreni coltivabili attraverso organismi del suolo, l'impollinazione da parte degli insetti o la regolazione naturale dei parassiti attraverso organismi utili. Attualmente non è possibile esprimersi in merito allo stato della biodiversità funzionale.

Un intervento è manifestamente necessario soprattutto a livello di obiettivo parziale 1. Gli obiettivi sulla biodiversità in ambito agricolo possono essere raggiunti soltanto se nella regione di pianura la quota di superfici di compensazione ecologica rispetto alla superficie agricola utile verrà aumentata e soprattutto se vi sarà un miglioramento della loro qualità in vista del raggiungimento dell'obiettivo. Anche la regione d'estivazione deve essere gestita in modo da salvaguardare la diversità delle specie autoctone.

Utilizzazione sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua e aria

Il raggiungimento degli obiettivi dal profilo delle sostanze è illustrato nella tabella 16.

Tabella 16: Raggiungimento degli obiettivi nel settore suolo, acqua, aria e clima

	Obiettivo ambientale per l'agricoltura	Raggiungimento degli obiettivi
Suolo		
Sostanze nocive nel suolo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nessun degrado della fertilità del suolo e della salute dovuto a sostanze nocive inorganiche e organiche derivanti dall'attività agricola. 2. La quantità di singole sostanze nocive immessa nei suoli a seguito dell'attività agricola è inferiore a quella corrispondente emessa e degradata. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pur considerando unicamente la rete di riferimento NABO, nel 39 % delle 105 stazioni di misurazione viene superato almeno un valore di riferimento. Nel 10 % delle stazioni ciò è riconducibile principalmente alle immissioni antropiche delle sostanze nocive rame, cadmio, zinco e piombo. Nel 19 % delle stazioni vengono superati i valori indicativi dei tenori solubili di cadmio e zinco a causa di immissioni diffuse e dell'acidificazione del suolo. In quelle rimanenti il superamento dei valori indicativi è riconducibile ai tenori elevati naturali nella roccia madre. 2. Per singole aziende agricole della rete di misurazione NABO le immissioni secondo il flusso NABO sono 3-4 volte superiori alle emissioni. Nella maggior parte delle 48 particelle facenti parte della rete di misurazione NABO in un decennio le concentrazioni di metalli pesanti nel suolo sono aumentate di meno dell'1 % del rispettivo valore di riferimento.
Erosione del suolo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nessun superamento dei valori indicati per l'erosione e prevenzione dell'erosione a valle sulle superfici coltivate. 2. Nessun degrado della fertilità del suolo causato dall'erosione sulle superfici agricole. 3. Nessun degrado delle acque e degli habitat seminaturali dovuto a materiale di erosione del suolo proveniente da superfici agricole. 	<p>Sono disponibili soltanto risultati di studi di casi. Da studi svolti dalla Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon ART nella regione di Frienisberg (Canton Berna) è emerso che dall'introduzione della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate l'erosione è diminuita del 15-30 % soprattutto grazie alla maggiore diffusione di tecniche di lavorazione del suolo che ne conservano le caratteristiche e dell'impianto di colture intercalari. Questo successo è tuttavia riconducibile soltanto per due terzi allo speciale programma di protezione dell'ambiente del Canton Berna.</p> <p>Nella regione di Frienisberg il 65 % delle particelle coltivabili è direttamente o indirettamente in contatto con acque superficiali, il 90 % del materiale eroso che lascia le particelle confluire, attraverso la rete di canalizzazione, in ruscelli, fiumi e laghi. L'erosione del suolo è visibile soprattutto nei luoghi in cui nelle immediate vicinanze non vi sono drenaggi sotterranei.</p>
Compattazione del suolo	Riduzione di compattazioni durature dei suoli agricoli.	Dato che le misurazioni sono molto onerose, mancano indicazioni precise e globali sull'entità e sulla diffusione della compattazione del suolo. Si deve tuttavia partire dal presupposto che a causa del continuo aumento del peso delle macchine edili, di traino e per la semina tendenzialmente cresce il pericolo di compattazione, ma anche tenere in considerazione il fatto che oggi le macchine e le attrezzature presentano pneumatici di dimensioni notevolmente maggiori. Per i suoli campicoli della Svizzera esiste una carta del rischio di compattazione.
Acqua		
Nitrati	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un massimo di 25 mg di nitrati per litro nelle acque potabili o in quelle destinate a tale utilizzazione e il cui settore di alimentazione viene usato principalmente per attività agricole. 2. Riduzione del 50 % rispetto al 1985 delle immissioni di azoto nelle acque dovute all'agricoltura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dopo un netto calo dei tenori di nitrati nella falda registrato alla fine del XX secolo, dal 2003 le concentrazioni medie sono nuovamente aumentate considerevolmente. Nel 2006 nel 61 % delle stazioni di misurazione della falda in comprensori a vocazione campicola il tenore massimo di nitrati era superiore al valore fissato dall'ordinanza sulla protezione delle acque di 25 mg/l. Dati analoghi sono stati rilevati anche nel 22 % delle stazioni di misurazione della falda in comprensori in cui prevale la pastorizia e l'allevamento di animali. 2. Tra il 1985 e il 2001 il carico di azoto nell'intero bacino idrografico del Reno della Svizzera al di sotto dei laghi riconducibile a immissioni antropiche diffuse (= prevalentemente agricole) è diminuito del 18 %.

	Obiettivo ambientale per l'agricoltura	Raggiungimento degli obiettivi
Fosforo	Il tenore complessivo di fosforo nei laghi, dovuto principalmente ad immissioni riconducibili all'agricoltura, è inferiore a 25 µg per litro. Sono salve condizioni naturali particolari.	L'obiettivo ambientale in diversi laghi è stato mancato o è stato insufficientemente raggiunto. L'obiettivo è stato raggiunto nei laghi di Costanza, Locarno, Brienz, Thun, Neuchâtel e Walen. La situazione è problematica nei laghi di Zugo e di Lugano.
Prodotti fitosanitari	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nessun degrado per l'ambiente e la salute dovuto a prodotti fitosanitari derivanti dall'attività agricola. 2. Per le acque in cui sono stati immessi prodotti fitosanitari derivanti principalmente dall'attività agricola: un massimo di 0,1 µg, per litro e per singola sostanza, di prodotti fitosanitari organici e di pertinenti metaboliti nelle acque superficiali nonché in quelle sotterranee che servono come acque potabili o per le quali è prevista tale utilizzazione. Sono salvi altri valori sulla base delle valutazioni di singole sostanze nell'ambito della procedura di omologazione. 3. Riduzione più ampia possibile del rischio per l'ambiente provocato dall'impiego di prodotti fitosanitari nell'agricoltura, tenendo conto delle caratteristiche naturali locali. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Non esiste una valutazione globale. Nelle campagne, soprattutto nei piccoli corsi d'acqua particolarmente dinamici, a breve termine (ore-pochi giorni) si raggiungono concentrazioni che rientrano o superano quelle suscettibili di avere un effetto su diversi organismi acquatici. 2. Tra il 2004 e il 2006 ogni anno nel 10 % circa delle stazioni di misurazione della falda si sono rilevati in almeno una misurazione oltre 0,1 µg di prodotti fitosanitari (singola sostanza) per litro. Attualmente non sono disponibili studi nazionali rappresentativi per le acque superficiali. Da analisi a campione effettuate da singoli Cantoni emerge tuttavia che il valore di 0,1 µg/l è spesso chiaramente superato soprattutto nei piccoli corsi d'acqua. 3. Per valutare il rischio ambientale dei prodotti fitosanitari non esiste un indicatore globale consolidato.
Medicamenti	Nessun pregiudizio per l'ambiente e la salute dovuto a medicinali per uso veterinario, il cui apporto è riconducibile principalmente all'attività agricola.	A causa della mancanza di dati specifici, quale primo indicatore ci si avvale del volume di vendita di antibiotici. Nel 2006 nel commercio all'ingrosso sono state vendute 53 tonnellate di antibiotici per uso veterinario. A causa del potere di trattenimento nel suolo, i medicinali per uso veterinario vengono rinvenuti in concentrazioni minori nelle acque superficiali rispetto ai medicinali per la medicina umana, tranne in pochi casi di pioggia.
Clima e aria		
Gas serra	Riduzione delle emissioni di biossido di carbonio, metano e protossido d'azoto causate dall'agricoltura.	Secondo l'inventario dei gas serra, tra il 1990 e il 2006 le emissioni totali di gas serra riconducibili all'agricoltura sono diminuite del 10 %. Dal 2004 si osserva un lieve incremento dovuto al fatto che è nuovamente aumentato il numero di bovini.
Inquinanti atmosferici (ammoniaca, ossidi di azoto)	Le emissioni di ammoniaca riconducibili all'agricoltura ammontano a un massimo di 25 000 tonnellate di azoto l'anno.	Secondo stime effettuate in passato delle emissioni di ammoniaca, nel 2000 a livello svizzero sono state emesse 44 000 tonnellate di ammoniaca-azoto. Tra il 1995 e il 2000 era stato registrato un notevole calo, mentre dal 2000 si segnala un lieve incremento delle emissioni. Visti i risultati delle misurazioni delle immissioni si deve tuttavia partire dal presupposto che dal 2000 le emissioni non sono diminuite e pertanto l'obiettivo non è stato pienamente raggiunto.
Fuliggine da diesel	Le emissioni di fuliggine da diesel riconducibili all'agricoltura ammontano a un massimo di 20 tonnellate l'anno.	Nel 2005 le emissioni di fuliggine da diesel riconducibili all'agricoltura ammontavano a 400 tonnellate circa. Sono quindi venti volte più elevate del valore d'obiettivo.

Fonte: Rapporto sugli obiettivi ambientali nell'agricoltura, UFAM e UFAG, 2008, estratti

In diversi settori vi sono ancora notevoli lacune per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi. Negli ambiti in cui non è possibile rilevare una tendenza verso il conseguimento degli obiettivi è indispensabile intervenire. Vista l'entità delle lacune e considerati i notevoli sforzi necessari per raggiungere gli obiettivi, in diversi settori è necessario fissare obiettivi parziali. Essi vanno definiti unitamente a proposte di misure concrete tenendo in considerazione il progresso tecnico, altri obiettivi e gli effetti economici.

In alcuni ambiti vi sono lacune, la cui entità, tuttavia, non può essere appurata data la difficoltà di eseguire le necessarie misurazioni su tutto il territorio. È il caso soprattutto del suolo e di alcuni aspetti inerenti all'acqua. Queste lacune sono caratterizzate dal fatto che nella maggior parte dei casi possono essere attribuite a singoli luoghi o a singoli corsi d'acqua e pertanto la loro entità varia a seconda della regione. La situazione è diversa per quanto riguarda i settori "aria e clima". A causa della ripartizione diffusa degli inquinanti nell'atmosfera, le lacune sono di entità analoga in tutta la Svizzera, anche se ogni azienda agricola vi contribuisce in modo diverso a seconda della sua struttura.

7.1.3 Cura del paesaggio rurale

Apertura del paesaggio rurale

Secondo la statistica delle superfici (UST 2005), nel periodo dal 1979/1985 al 1992/1997 al di sotto dei 1 080 m s.l.m. sono andati persi oltre 38 000 ettari di superficie agricola, di questi l'82 per cento è stato edificato. Al di sopra di 1 080 m s.l.m. la diminuzione delle superfici agricole è stata di 22 000 ettari circa. A queste altitudini soltanto il 13 per cento del calo è riconducibile all'estensione delle superfici per gli insediamenti o per le vie di comunicazione. Il motivo principale del calo delle superfici utilizzate a scopo agricolo nella regione di montagna e in quella d'estivazione è l'avanzamento delle foreste e dei boschi; esso ha riguardato soprattutto le Alpi centrali e le regioni a Sud delle Alpi nonché le zone periferiche (Stöcklin et al. 2007, pag. 57-61, Baur 2006). I risultati intermedi del terzo Inventario forestale nazionale svizzero (IFN3) confermano questa evoluzione¹⁰³. Anche studi regionali documentano una perdita impressionante di terreni coltivabili dovuta all'avanzamento del bosco. In Bregaglia, ad esempio, tra il 1942 e il 2003 il bosco è avanzato ogni ora di una superficie pari a un parcheggio (9 m²) (Commissione forestale Bregaglia 2003). Mentre nell'Altipiano il calo delle superfici agricole è riconducibile principalmente all'ampliamento degli insediamenti, nella regione di montagna e in quella d'estivazione è dovuto soprattutto all'avanzamento del bosco su superfici difficili da gestire. L'obiettivo nazionale "preservazione dell'apertura del paesaggio e salvaguardia dei terreni coltivabili" non è stato raggiunto sull'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda la preservazione dell'apertura del paesaggio vi sono lacune in particolare nelle zone di montagna più alte, nella regione d'estivazione e nelle superfici a basso rendimento.

Paesaggio rurale variato

I cambiamenti nella qualità del paesaggio avvengono in modo lento ragion per cui non si percepiscono immediatamente. Nel quadro del progetto "Il paesaggio sotto pressione" (ARE e UFAM 2007) si è esaminato come si sviluppano nel tempo i singoli elementi del paesaggio. Negli scorsi anni, ad esempio, sono aumentati gli edifici al di fuori della zona edificabile, mentre sono diminuiti considerevolmente gli alberi da frutto.

Non esistono rilevazioni sistematiche sulle variazioni qualitative del paesaggio, ma soltanto studi incentrati su singoli tipi di paesaggio. Per i pascoli boscati del Giura, ad esempio, si constata una notevole perdita della struttura a mosaico "bosco-superficie inerbita". Mentre le superfici in prossimità delle fattorie sono gestite intensamente, altre vengono invase dal bosco. Questa evoluzione è riconducibile all'incremento di produzione verificatosi nel secondo dopoguerra, alla chiara separazione tra bosco e pascolo perseguita per lungo tempo e alla razionalizzazione della gestione (Perrenoud et al. 2003). Il medesimo sviluppo bipolare di intensificazione e razionalizzazione da un lato e cessazione della gestione dall'altro pregiudica ad esempio anche la salvaguardia dei paesaggi terrazzati (Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio 2006). I risultati del PNR 48 mostrano per l'intera regione alpina che la meccanizzazione e l'intensificazione dell'agricoltura unitamente al crescente allacciamento e alla proliferazione caotica di abitazioni residenziali hanno determinato un calo della diversità di utilizzazione e quindi una evidente perdita di diversità del paesaggio (Stöcklin et al 2007). Visti i risultati,

¹⁰³ "Rispetto al secondo Inventario forestale nazionale svizzero nell'arco di 11 anni sull'intero territorio nazionale la foresta si è estesa del 4,9 per cento. Nel Giura e nell'Altipiano non vi sono state variazioni significative. Nelle Prealpi l'aumento è stato del 2 per cento circa, nelle Alpi e nelle regioni al Sud delle Alpi complessivamente del 9 per cento. All'origine del forte avanzamento delle foreste vi è la riconquista, da parte del bosco, delle superfici alpestri abbandonate." (UFAM e FNP 2007).

l'obiettivo "varietà del paesaggio" intesa come carattere specifico e qualità estetica dei paesaggi non è più raggiunto ovunque.

7.1.4 Occupazione decentrata del territorio

Secondo uno studio di Rieder et al. (2004) circa 230 Comuni sono classificati a rischio d'insediamento. Nel complesso, l'agricoltura contribuisce in misura determinante all'insediamento in 360 Comuni (ca. 12 % dei Comuni svizzeri). In questi vive l'1,2 per cento della popolazione e si trova l'11 per cento della SAU. Sono ubicati nell'ampia regione del Gottardo, nei Grigioni e nel Giura. Lo studio considera esclusivamente l'effetto diretto sull'insediamento. Gli effetti indiretti dell'agricoltura attraverso l'interconnessione economica con i settori a monte e a valle, il consumo privato, la preservazione dell'apertura del paesaggio e la cura del paesaggio rurale sull'occupazione del territorio non sono considerati nello studio.

Non esistono studi quantitativi sull'evoluzione, in passato, del contributo dell'agricoltura all'occupazione decentrata del territorio. Siccome il numero di persone occupate nell'agricoltura diminuisce costantemente a causa del mutamento strutturale, si può partire dal presupposto che anche il contributo dell'agricoltura all'occupazione decentrata del territorio è minore. L'esistenza di lacune in riferimento a questo obiettivo va valutata in primo luogo dai Cantoni sul cui territorio vi sono regioni a rischio d'insediamento.

7.1.5 Benessere degli animali

I programmi etologici (SSRA e URA) promuovono il benessere degli animali al di là del livello della legislazione in materia di protezione degli animali. Attualmente, la maggior parte degli animali da reddito è detenuta secondo le regole di almeno uno dei due programmi summenzionati. Per le diverse categorie di animali si riscontrano tuttavia notevoli differenze per quanto concerne la partecipazione. La tabella 17 fornisce una visione d'insieme per ogni categoria di animali.

Tabella 17: Partecipazione ai programmi etologici per categoria di animali

Categoria di animali	Partecipazione SSRA ¹	Partecipazione URA ¹
Vacche da latte	29,4 % (+10,4)	77,9 % (+12,4)
Manze, di oltre 1 anno d'età	34,3 % (+11,9)	73,8 % (+13,7)
Tori, di oltre 1 anno d'età	36,4 % (+12,8)	56,0 % (+13,5)
Bestiame giovane di sesso femminile, di 4-12 mesi d'età	33,6 % (+10,9)	65,0 % (+13,8)
Bestiame giovane di sesso maschile, di 4-12 mesi d'età	13,5 % (+3,7)	31,1 % (+7,3)
Vitelli da allevamento, fino a 4 mesi d'età	-	26,9 % (+2,9)
Vacche madri e nutrici (SSRA: senza vitelli, URA: con vitelli)	83,2 % (+7,8)	93,5 % (+3,6)
Manze, tori, buoi, di oltre 4 mesi d'età	60,1 % (+8,0)	48,9 % (+10,5)
Vitelli, fino a 4 mesi d'età	-	22,6 % (+0,3)
Vitelli da ingrasso	-	11,2 % (+2,7)
Totale bovini	36,7 % (+12,0)	74,5 % (+12,2)
Animali della specie equina	-	84,3 % (+5,4)
Ovini	-	82,8 % (+8,9)
Caprini	31,0 % (+7,8)	72,2 % (+5,5)
Daini e cervi	-	88,1 % (+7,7)
Bisonti	-	97,2 % (-2,8)
Conigli	38,3 % (+35,7)	2,6 % (-1,0)
Totale altri animali che consumano foraggio grezzo	31,4 % (+14,3)	81,7 % (+9,4)
Suini da allevamento, di oltre 6 mesi d'età e suinetti	62,8 % (+17,5)	62,4 % (+18,7)
Rimonte, fino a 6 mesi d'età e suini da ingrasso	64,3 % (+7,0)	61,1 % (+8,3)
Totale suini	63,8 % (+11,1)	61,6 % (+12,2)
Galline e galli da allevamento	34,3 % (+17,3)	16,5 % (+9,0)
Galline ovaiole	82,2 % (+10,4)	66,8 % (+8,3)
Pollastre, pollastri e pulcini	74,6 % (+15,2)	17,0 % (+5,4)
Polli da ingrasso	87,7 % (+5,6)	6,9 % (-10,1)
Tacchini	97,1 % (+1,5)	96,9 % (+1,7)
Totale pollame	84,1 % (+8,5)	37,0 % (-1,5)
Totale di tutte le categorie di animali	42,4 % (+12,4)	71,9 % (+11,2)

¹ Numero di UBG, dati del 2007, tra parentesi è riportata la variazione in per cento rispetto al 2002

Sulla scorta dell'obiettivo secondo cui deve essere raggiunta una partecipazione il più elevata possibile ad entrambi i programmi con un indicatore di almeno l'80 per cento, considerando entrambi i programmi nella maggior parte delle categorie di animali l'obiettivo è stato raggiunto. Ciononostante sono necessari ulteriori incentivi per colmare le lacune nel programma SSRA per le vacche da latte e per il bestiame giovane di sesso maschile nonché nel programma URA per i polli da ingrasso.

7.1.6 Garanzia del reddito

Garanzia a lungo termine delle prestazioni d'interesse generale

È possibile assicurare a lungo termine la fornitura delle prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura soltanto se è garantita la sostenibilità dal profilo economico, la quale è valutata utilizzando come indicatore il rinnovamento del capitale. Negli ultimi 15 anni il rinnovamento del capitale ha avuto un andamento relativamente costante. Lo stock di capitale viene rinnovato mediamente ogni 25-30 anni. Si può quindi concludere che la capacità dell'agricoltura di fornire a lungo termine le prestazioni d'interesse generale non è diminuita dall'inizio della riforma della politica agricola.

L'indicatore "rinnovamento del capitale" consente di esaminare a posteriori se è pregiudicata la fornitura a lungo termine di prestazioni da parte dell'agricoltura, ma non permette di stabilire se le prestazioni potrebbero venir fornite anche riducendo il sostegno, vale a dire se attualmente l'obiettivo è già raggiunto. Questo aspetto scaturisce invece da diversi studi scientifici, i quali mostrano che la fornitura di prestazioni non sarebbe pregiudicata anche se il sostegno della politica agricola o l'ammontare dei pagamenti diretti fosse decisamente inferiore a quello attuale (p.es. Mann e Mack 2004; Rieder et al. 2004; Flury et al. 2007).

Questa constatazione è rilevante, da un lato se si tratta di valutare gli attuali strumenti dei pagamenti diretti, ragion per cui viene nuovamente trattata al punto 7.2 e dall'altro in vista del futuro impiego dei fondi, ovvero della loro futura ripartizione. Al punto 8.7 si cercherà di quantificare il potenziale di miglioramento dell'efficienza e di riduzione dei costi e di appurare quale dovrà essere il livello di sostegno e a quanto dovranno ammontare i pagamenti diretti affinché l'agricoltura possa fornire a lungo termine le prestazioni d'interesse generale.

Riduzione delle emergenze sociali riconducibili al cambiamento delle condizioni quadro della politica agricola

In futuro questo obiettivo dovrà essere verificato mediante un indicatore che mostri lo sviluppo della quota di economie domestiche contadine al di sotto del minimo esistenziale. L'indicatore è stato sviluppato nel quadro di uno studio dello scorso anno (Fluder et al. 2009), ma finora non è stato calcolato. La valutazione del raggiungimento degli obiettivi verrà pertanto effettuata utilizzando altri parametri come lo sviluppo delle strutture, la richiesta di misure sociali collaterali e l'evoluzione del reddito delle aziende con i redditi più bassi.

Il mutamento strutturale può essere illustrato attraverso l'evoluzione del numero di aziende o del numero di lavoratori nell'agricoltura. Mentre la diminuzione delle aziende ha subito tendenzialmente un'accelerazione negli anni novanta (-2,7 % p.a.) e un rallentamento dall'inizio del millennio (-1,9 % p.a.), quella del numero di lavoratori è costante dall'inizio degli anni novanta (-2,2 % p.a.). La cessazione della gestione dell'azienda coincide, in linea di massima, con il cambiamento generazionale. Si può partire dal presupposto che soltanto in pochissimi casi la gestione dell'azienda deve essere cessata anticipatamente a causa di difficoltà finanziarie. Ciò è confermato anche dal ricorso relativamente contenuto alle misure sociali collaterali. Nella media degli anni 2005/07 soltanto lo 0,24 per cento delle aziende aventi diritto ai pagamenti diretti ha utilizzato le misure sociali collaterali (aiuti per la conduzione aziendale, aiuti per la riqualificazione).

Da un'analisi dei risultati contabili di ART Tänikon emerge che tra il 1997/99 e il 2005/07 il reddito globale medio delle aziende del primo quartile (quarto inferiore delle aziende per quanto concerne il profitto del lavoro) è aumentato dell'1,3 per cento l'anno. Nello stesso periodo, il rincaro medio è stato dello 0,9 per cento. Pertanto il potere d'acquisto delle economie domestiche con i redditi più bassi è lievemente aumentato.

Com'è il caso per gli altri gruppi della popolazione, anche in ambito agricolo vi possono essere delle emergenze sociali. Esse non sono tuttavia direttamente riconducibili alla politica agricola e non possono essere affrontate mediante misure di politica agricola. Negli scorsi anni la situazione finanziaria delle economie domestiche contadine a basso reddito è leggermente migliorata e non si è rilevata un'accelerazione nella cessazione della gestione di aziende, ragion per cui si può affermare che finora l'obiettivo di uno sviluppo socialmente sostenibile è stato raggiunto.

7.2 Risultati delle valutazioni

Negli scorsi anni si è proceduto a una valutazione scientifica dei pagamenti diretti. Le valutazioni erano incentrate da un lato sulla PER (cfr. pt. 7.2.1) e dall'altro sugli strumenti dei pagamenti diretti generali ed ecologici (cfr. pt. 7.2.2 e 7.2.3).

7.2.1 Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate

In linea di massima la PER ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi agroecologici (Flury 2005). Di seguito verranno riassunti i risultati della valutazione delle singole esigenze PER.

La condizione di un **bilancio equilibrato di sostanze nutritive** è uno strumento efficace per ridurre le eccedenze del bilancio di azoto. Questa condizione ha comportato una riduzione dell'impiego di concimi minerali e una maggiore consapevolezza nell'utilizzo di fertilizzanti. Il bilancio di sostanze nutritive è fondamentale anche per la riduzione delle eccedenze di fosforo. Soprattutto nelle regioni con effetti elevati di animali, il rispetto del bilancio di ogni singola azienda ha consentito di ridurre le emissioni di fosforo. Questo effetto non si ottiene riducendo l'effettivo di bestiame, ma con misure a livello di foraggiamento e mediante contratti di ritiro di concimi.

L'imposizione di un bilancio equilibrato di sostanze nutritive funge da incentivo per le aziende a rispettare il bilancio senza tuttavia incoraggiarle a ridurre, su base facoltativa, l'utilizzo di concimi, a impiegare in modo più efficiente le sostanze nutritive e a contenere le perdite. Viste le eccedenze del bilancio nazionale dell'azoto e in particolare di quello del fosforo si può concludere che lo strumento del bilancio delle sostanze nutritive nella sua impostazione attuale non consente di ridurre ulteriormente le eccedenze. Dalla fine degli anni novanta la diminuzione ristagna e in alcuni casi le eccedenze hanno subito un lieve incremento, ragion per cui esse non sono dovute unicamente alle tolleranze ammesse nel bilancio delle sostanze nutritive, ma a problemi nell'esecuzione.

Fino alla fine del 2003 la condizione di una **protezione adeguata del suolo** è stata applicata utilizzando l'indice di protezione del suolo. Il rispetto di tale indice consente di ridurre il dilavamento di nitrati e le immissioni di fosforo nei corsi d'acqua. L'introduzione di questa condizione si è tradotta in un calo generalizzato dei maggesi neri in autunno e in un miglioramento della copertura del suolo. L'effetto riducente esercitato dalla protezione del suolo è strettamente connesso ai cambiamenti in ambito campicolo, al maggiore impianto di colture intercalari e al maggiore ricorso a tecniche di lavorazione del suolo che ne conservano le caratteristiche. Non esistono ancora indicazioni scientificamente provate sugli effetti delle condizioni inerenti alla protezione del suolo che nel 2004 hanno sostituito l'indice di protezione del suolo.

L'effetto dell'**avvicendamento disciplinato delle colture** sui flussi di sostanze è esiguo rispetto a quello del bilancio delle sostanze nutritive soprattutto per quanto riguarda le perdite di azoto e di fosforo. In relazione ai prodotti fitosanitari esercita i suoi effetti positivi sui quantitativi impiegati attraverso la soppressione di malattie e parassiti.

La condizione di una **quota adeguata di superfici di compensazione ecologica** ha contribuito in misura sostanziale all'approntamento di superfici di compensazione ecologica (SCE). L'effetto delle SCE sulla biodiversità è illustrato al punto 7.2.3. La concimazione ridotta delle SCE ha consentito anche di ridurre le perdite di azoto e fosforo. L'obbligo correlato alla compensazione ecologica di collocare fasce tampone lungo corsi d'acqua, siepi e boschetti potrebbe essere uno strumento efficace per ridurre le immissioni di fosforo e prodotti fitosanitari nei corsi d'acqua. L'effetto delle fasce tampone si riferisce in primo luogo a insetticidi e fungicidi che attraverso la deriva possono finire nei corsi d'acqua. In caso di forti precipitazioni le fasce tampone non basterebbero tuttavia a evitare il convogliamento di erbicidi sciolti.

La condizione dell'**utilizzo mirato di prodotti fitosanitari** promuove l'impiego di prodotti selettivi, ma in linea di massima non è detto che vengano irrorati meno prodotti di quanti ne vengano utilizzati nell'agricoltura convenzionale. Il passaggio dall'agricoltura convenzionale a quella integrata o biologica non ha quindi forzatamente ridotto l'impiego di prodotti fitosanitari. A causa del frazionamento dei quantitativi, negli ultimi anni il numero di trattamenti è in alcuni casi addirittura aumentato. Parallelamente si constata che l'impiego di principi attivi nelle principali colture come cereali, mais, colza e patate si è stabilizzato. Le restrizioni di applicazione e di omologazione come ad esempio quelle emesse in relazione all'atrazina hanno invece contribuito a ridurre i quantitativi di prodotti fitosanitari.

Siccome per le aziende le diverse condizioni della PER hanno lo stesso effetto di prescrizioni legali e la PER non contiene incentivi a utilizzare tecniche rispettose delle risorse, la sua efficienza è ritenuta negativa (Zgraggen 2005). Da un punto di vista generale è possibile affermare che con l'introduzione della PER quale presupposto per il versamento dei pagamenti diretti si sono ottenuti notevoli miglioramenti nel settore delle basi vitali naturali che tuttavia ristagnano dall'inizio del nuovo millennio.

7.2.2 Pagamenti diretti generali

La Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon ha valutato l'effetto dei pagamenti diretti generali dal profilo degli obiettivi di politica agricola (Mann e Mack 2004).

Il **contributo generale di superficie** e in particolare il **contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni** promuovono la campicoltura rispetto all'utilizzazione mediante erbai. Ciò ha un effetto positivo dal profilo della sicurezza dell'approvvigionamento. Dato l'elevato livello dei prezzi nella regione di pianura, i contributi di superficie non hanno alcun influsso sulla gestione globale. Nella regione collinare e soprattutto in quella di montagna i contributi di superficie hanno avuto un effetto positivo sulla gestione globale, soprattutto sull'utilizzazione come pascolo. L'accoppiamento dei contributi al rispetto della PER ha un effetto positivo sulle basi vitali naturali. Ciò vale, in linea di massima, per tutti i pagamenti diretti generali, ma dato che i contributi riferiti agli animali incentivano la produzione (cfr. i capitoli seguenti), è il caso soprattutto del contributo generale di superficie. Il contributo di superficie esercita, a breve termine, un notevole effetto dal profilo del reddito, ma vi è il pericolo della formazione di rendite e della riduzione della disponibilità di superfici sul mercato dell'affitto.

I **contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo** rafforzano la competitività dell'allevamento sulla base di foraggio grezzo promuovendo la produzione su erbai. I contributi UBGFG esercitano un influsso significativo sulla gestione globale. Nella regione di pianura essi hanno comportato un'estensione degli erbai a scapito della campicoltura con ripercussioni negative sulla sicurezza dell'approvvigionamento. Inoltre, nella regione di pianura l'effetto sul reddito è esiguo. I contributi UBGFG sono all'origine di un'intensificazione dell'utilizzazione come erbai. L'effetto dei contributi di incentivare la produzione deriva dal fatto che, da un lato per le aziende con una densità di animali inferiore al limite di promozione funge da incentivo per l'intensificazione, e dall'altro il limite di promozione funge da incentivo a mantenere l'elevato grado d'intensità. Ciò esercita una determinata concorrenza nei confronti della gestione estensiva delle superfici di compensazione ecologica soprattutto nella regione collinare e in quella di montagna. In queste due regioni i contributi UBGFG hanno un effetto positivo sul reddito e concorrono quindi all'occupazione decentrata del territorio.

Mediante i **contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione** nella regione collinare e in quella di montagna si ottiene un effetto simile a quello dei contributi UBGFG. L'influsso sulla gestione globale è esiguo. In regioni con una densità di animali inferiore al limite di promozione i contributi sono un incentivo a produrre di più. Senza contributi DACDP gli erbai verrebbero gestiti in modo decisamente più estensivo. L'effetto sul reddito e quindi anche il contributo all'occupazione decentrata del territorio sono significativi.

I **contributi generali di declività** promuovono la gestione e quindi la preservazione dell'apertura del paesaggio nelle zone in pendenza e in forte pendenza. A seconda dell'onere che la gestione di una superficie comporta, oggi l'importo è sufficiente per garantire la preservazione dell'apertura del paesaggio. Ciò non è sempre il caso per le particelle distanti dall'azienda.

Ai pagamenti diretti generali viene attribuito un effetto globale e quindi un'elevata efficacia. A breve termine esercitano un influsso sul reddito contadino, mentre a lungo termine l'importo attuale consolida le strutture. Essi provocano inoltre meno effetti distorsivi del commercio rispetto al sostegno del mercato.

Nell'attuale sistema dei pagamenti diretti vi è un potenziale di miglioramento affinché gli obiettivi possano essere raggiunti in modo efficiente. Da un lato perché i pagamenti diretti generali non hanno un rapporto sistematico con gli obiettivi perseguiti; finora non sono stati formulati obiettivi per tutte le prestazioni d'interesse generale e dall'altro perché gli attuali pagamenti diretti generali non fanno una chiara distinzione tra la promozione delle prestazioni d'interesse generale e la garanzia del reddito (cfr. pt. 7.3.2).

Anche altri studi forniscono informazioni importanti in merito ai pagamenti diretti generali.

- Gli attuali pagamenti diretti non sono strumenti adeguati per raggiungere gli obiettivi nel settore della garanzia del reddito. Le superfici nella regione di pianura verrebbero gestite anche senza pagamenti diretti generali, ragion per cui questi fondi dovrebbero essere riservati alla garanzia del reddito e vincolati a criteri sociali (Mann 2005).
- Sulla scorta di un'azienda di riferimento con un superficie di 40 ettari Rieder et al. (2004) hanno stabilito che una parte del sostegno attuale cementa le strutture. Ipotizzando che la conservazione delle strutture contribuisce unicamente a promuovere l'occupazione decentrata del territorio, lo studio è giunto alla conclusione che nelle regioni che non sono a rischio d'insediamento gli obiettivi di politica agricola potrebbero essere raggiunti anche con un sostegno minore (cfr. pt. 8.7.2).
- I pagamenti diretti generali non sono orientati in modo sufficientemente coerente verso la promozione delle prestazioni d'interesse generale auspiccate dalla società. I pagamenti diretti generali riferiti agli animali, in particolare, esercitano concorrenza nei confronti dei pagamenti diretti ecologici. La detenzione di animali non rappresenta di per sé una prestazione d'interesse generale. Una parte dei pagamenti diretti generali rappresenta una rendita vincolata alla superficie e al numero di animali (Stöcklin et al. 2007).

7.2.3 Pagamenti diretti ecologici

Mediante i pagamenti diretti ecologici vengono creati incentivi affinché gli agricoltori rispettino le esigenze ecologiche ed etologiche che vanno al di là delle prescrizioni legali generali e della PER. Tra il 1994 e il 2005 le diverse misure sono state valutate nel quadro di circa 40 progetti di ricerca. I risultati sono stati riassunti in una sintesi (Flury 2005).

Contributi per la compensazione ecologica: l'obiettivo è conservare e, se possibile, ampliare nuovamente lo spazio vitale della fauna e della flora indigene nelle regioni a vocazione agricola. La compensazione ecologica contribuisce inoltre alla conservazione delle strutture e degli elementi paesaggistici tipici. Nel 2007 le superfici di compensazione ecologica (SCE) ammontavano a 98 058 ettari, di cui il 57 per cento erano prati sfruttati in modo estensivo, il 30 per cento prati sfruttati in modo poco

intensivo, il 7 per cento terreni da strame, il 3 per cento boschetti campestri e rivieraschi, il 2 per cento maggese fioriti e l'1 per cento maggese da rotazione. Inoltre sono stati versati contributi per 2,3 milioni di franchi per gli alberi da frutto ad alto fusto nei campi. Nel 2007 la superficie globale delle SCE (superfici aventi diritto ai contributi e superfici computabili) ammontava a 120 767 ettari.

Dal profilo globale l'effetto delle SCE sulla biodiversità va considerato moderatamente positivo. Le SCE presentano una maggiore biodiversità rispetto alle superfici gestite in modo estensivo. La compensazione ecologica fornisce quindi un contributo misurabile alla salvaguardia della diversità delle specie nel paesaggio agricolo. Tuttavia, dal profilo globale la biodiversità è ancora a un basso livello. Soltanto una piccola parte delle SCE presenta i criteri qualitativi prescritti dall'ordinanza sulla qualità ecologica. Pochissime specie iscritte nell'Elenco rosso approfittano della compensazione ecologica. Questi strumenti vanno a beneficio in primo luogo delle specie con esigenze medie e permettono di evitare che le specie potenzialmente minacciate lo diventino effettivamente. Onde promuovere le specie già minacciate, devono tuttavia venir adottate ulteriori misure, badando che perseguano gli stessi obiettivi di quelle prese in virtù della legge sulla protezione della natura e del paesaggio. Nella regione di montagna la compensazione ecologica contribuisce a mantenere la gestione estensiva di determinati prati montani che altrimenti verrebbero abbandonati. I tipi di superficie di compensazione ecologica seminati o piantati (soprattutto i maggese fioriti e le strisce) promuovono la diversità delle specie, ma sono talmente piccoli che svolgono un ruolo secondario. Per tutti gli altri tipi (in particolare terreni da strame, prati sfruttati in modo estensivo e poco intensivo) si presume che già prima della gestione come superficie di compensazione ecologica vi fosse un'elevata biodiversità e che l'effetto principale dei contributi sia stato quello di tutelare tali zone da un'ulteriore intensificazione.

Contributi per la qualità ecologica: sono finalizzati a salvaguardare e promuovere la diversità naturale delle specie. Nel 2007 a 51 989 ettari di superfici di compensazione ecologica sono stati versati contributi per una qualità biologica particolare o per l'interconnessione in progetti a favore di specie bersaglio ben definite.

Dalla valutazione è emerso che in futuro ci si dovrà concentrare sulla promozione della qualità delle superfici di compensazione. Ciò comprende una valorizzazione dei singoli tipi nonché elementi strutturali che finora non erano stati tenuti in considerazione e parallelamente un trasferimento di fondi dall'OPD all'OQE. Determinati adeguamenti in questo senso sono stati effettuati nel quadro della PA 2011.

Contributi per la produzione estensiva di cereali e colza: inizialmente questi contributi erano stati introdotti con lo scopo di orientare la produzione. Promuovono la coltivazione di cereali e colza senza ricorrere a regolatori della crescita, fungicidi, stimolanti chimici di sintesi delle difese naturali e insetticidi. Nel 2007 sono stati versati contributi a favore di 76 913 ettari, di cui il 54 per cento messo a cereali panificabili, il 39 per cento a cereali da foraggio e il 7 per cento a colza. Dal 1989 i quantitativi di principi attivi dei prodotti fitosanitari venduti in Svizzera sono diminuiti, ma dal 1999 il calo è decisamente più contenuto.

La diminuzione dell'impiego di insetticidi potrebbe essere collegata direttamente all'importanza della coltivazione estensiva che ne vieta l'uso. Nella produzione estensiva di cereali e colza non vengono impiegati soltanto meno prodotti fitosanitari, bensì anche meno concimi minerali azotati. Da calcoli su modello (Zraggen 2005) emerge tuttavia che per le aziende che beneficiano di contributi per la coltivazione estensiva vi è un incentivo a ampliare la superficie campicola. La coltivazione estensiva comporta un'estensione della superficie messa a cereali a scapito delle altre colture campicole e degli erbai e quindi maggiori perdite di azoto e fosforo.

Contributi per l'agricoltura biologica: nel 2007 sono stati versati contributi a favore di 113 531 ettari. L'impiego di principi attivi chimici di sintesi è vietato. Secondo Flury (2005) l'agricoltura biologica ha contribuito a ridurre i quantitativi di prodotti fitosanitari. Contro le malattie fungine è consentito utilizzare preparati a base di zolfo e preparati inorganici a base di rame. Si tratta tuttavia di prodotti che devono essere sparsi in modo piuttosto abbondante. Inoltre, il rame si accumula nel suolo. La rinuncia a concimi minerali azotati ha effetti positivi sul bilancio nazionale dell'azoto. Benché l'influsso dell'agri-

coltura biologica sull'entità delle perdite di fosforo a causa dell'erosione e del convogliamento non sia ancora stato chiarito, è assodato che nei suoli gestiti biologicamente i tenori di fosforo sono minori. Nell'agricoltura biologica i bilanci delle sostanze nutritive riferiti alle superfici presentano meno squilibri rispetto ad altri sistemi di coltivazione, riducendo anche il potenziale di perdita di sostanze nutritive.

Contributi etologici: la Confederazione promuove la detenzione di animali mediante i programmi "sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA)" e "uscita regolare all'aperto (URA)". La partecipazione nelle singole categorie di animali varia notevolmente (cfr. pt. 7.1.5).

I programmi SSRA e URA sono importanti per la promozione del benessere degli animali e, salve pochissime eccezioni, efficaci. Il benessere degli animali è aumentato, i programmi hanno quindi contribuito al raggiungimento dell'obiettivo. Un miglioramento del benessere degli animali è favorito anche da sistemi facoltativi di detenzione rispettosi delle loro esigenze e dagli sviluppi sul mercato caratterizzati da un notevole incremento dei programmi label. Tuttavia, l'effetto maggiore è riconducibile ai programmi URA e SSRA. Senza di essi la quota di prodotti provenienti da allevamenti particolarmente rispettosi degli animali sarebbe notevolmente più bassa. Nelle singole categorie di animali si rilevano squilibri tra i benefici dei programmi e l'importo dei contributi. Nei grandi effettivi di vacche da latte, ad esempio, i SSRA consentono di ridurre i costi rispetto ai sistemi convenzionali di stabulazione. Nel complesso, dal profilo economico i pagamenti per la promozione del benessere degli animali sono considerati efficienti. In riferimento al programma URA, dal profilo sociale il beneficio di un accresciuto benessere degli animali è relativamente elevato e supera i costi dei contributi. Non è possibile esprimere giudizi in merito al programma SSRA in quanto mancano i dati per farlo.

Contributi per la protezione delle acque: mediante questi contributi si sostengono progetti di durata limitata per il risanamento di corsi d'acqua con elevati tenori di nitrati, fosforo o prodotti fitosanitari. Nel 2007 erano in corso d'attuazione 25 progetti: 20 relativi ai nitrati, 3 relativi al fosforo e 2 sui prodotti fitosanitari per un totale di 21 835 ettari. Questi progetti contribuiscono a ridurre, sul piano locale, l'inquinamento dei corsi d'acqua.

Contributi d'estivazione: dalla valutazione di questi contributi emerge che contribuiscono in misura elevata alla gestione e alla cura (Mack e Flury 2008). Dal profilo del carico degli alpi sono considerati in linea di massima efficaci, anche in considerazione del fatto che il numero di animali è fissato secondo i principi di un'utilizzazione sostenibile e che la gestione deve avvenire a condizioni precise onde ridurre gli effetti negativi. Inoltre, sulla base degli sviluppi rilevati finora si prevede che l'aumento dei contributi deciso nell'ambito della PA 2011 non sarà sufficiente per frenare il calo dei carichi che comporta perdite per quanto concerne la preservazione dell'apertura del paesaggio rurale e la biodiversità. Oltre a un aumento dei contributi d'estivazione concessi finora vi è la possibilità di salvaguardare e promuovere superfici ecologiche e particolarmente pregiate dal profilo paesaggistico mediante contributi specifici. In linea di massima un programma ecologico e paesaggistico complementare di questo tipo è realizzabile (Schiess et al. 2009).

7.3 Efficienza

Le valutazioni dell'attuale sistema dei pagamenti diretti mostrano soprattutto il suo grado di efficacia. Per quanto riguarda l'efficienza dei pagamenti diretti le considerazioni sono soltanto puntuali. Nel presente capitolo verrà esaminata l'efficienza degli attuali strumenti dei pagamenti diretti sulla base dei criteri enunciati al punto 5.3.

7.3.1 Finalità delle misure

Le interazioni tra le diverse prestazioni d'interesse generale sono molteplici. Di conseguenza un singolo strumento nel quadro dei pagamenti diretti non ha effetti soltanto su una prestazione, bensì può influenzarne diverse. Un sistema di pagamenti diretti è efficiente se è stato chiaramente definito quale obiettivo primario viene perseguito con un determinato strumento. Soltanto a questo punto è possibile scegliere i parametri di una misura in modo che esercitino un influsso ottimale sulla fornitura delle prestazioni.

Pagamenti diretti generali

Al punto 2 sono stati illustrati gli obiettivi perseguiti con i singoli tipi di contributi constatando che ogni misura è spesso correlata a diversi obiettivi senza che sia stato chiaramente definito qual è l'obiettivo primario che deve essere perseguito con lo strumento in questione. Nel complesso con i pagamenti diretti generali vengono promosse le due prestazioni "sicurezza dell'approvvigionamento" e "cura del paesaggio rurale"; il contributo generale di superficie e i contributi di declività sono finalizzati in primo luogo alla preservazione dell'apertura del paesaggio, mentre i contributi riferiti agli animali e il contributo supplementare per le superfici coltivate aperte e le colture perenni mirano in primo luogo alla sicurezza dell'approvvigionamento. Questi pagamenti hanno anche una componente finalizzata a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile (cfr. pt. 7.3.4). Manca tuttavia una chiara finalità per le singole misure.

Pagamenti diretti ecologici

Per i pagamenti diretti ecologici la finalità è più chiara. I contributi per la compensazione ecologica e quelli per la qualità e l'interconnessione mirano a promuovere la biodiversità; per i pagamenti giusti l'ordinanza sulla qualità ecologica la finalità è decisamente più chiara rispetto a quelli giusti l'OPD.

Nel caso dei contributi per la produzione estensiva e l'agricoltura biologica non vi è un riferimento diretto agli obiettivi. Entrambe le misure mirano a ridurre l'impiego di prodotti fitosanitari che, da un lato ha effetti positivi sui corsi d'acqua e dall'altro contribuisce ad aumentare la biodiversità sulle superfici di produzione. I contributi per l'agricoltura biologica concorrono inoltre a ridurre le immissioni di nutrienti e quindi il carico dei corsi d'acqua.

Mediante i pagamenti diretti ecologici s'intende promuovere il benessere degli animali. La finalità di questa misura è molto diretta e chiara.

Anche i contributi d'estivazione hanno una finalità relativamente chiara. Concorrono in primo luogo a preservare l'apertura del paesaggio nelle regioni d'estivazione e esercitano un effetto positivo sulla biodiversità.

Anche i contributi per la protezione delle acque giusti l'articolo 62a LPAC hanno una chiara finalità. Il loro obiettivo è quello di ridurre il carico di nitrati, fosforo e prodotti fitosanitari nei corsi d'acqua.

Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate

Le singole prescrizioni della PER sono finalizzate a ridurre gli effetti negativi su suolo, acqua e aria. La condizione secondo cui ogni azienda deve presentare una quota minima di superfici di compensazione ecologica è finalizzata a promuovere la biodiversità. Mediante la condizione della congrua detenzione degli animali si garantisce l'ottemperanza della legge sulla protezione degli animali.

Criteri di entrata in materia e di delimitazione di natura sociale e strutturale

La finalità di questi criteri non è chiara. Per quanto concerne le prestazioni definite nella Costituzione esiste un nesso unicamente con la condizione relativa alla formazione. Si può affermare che agricoltori opportunamente formati sono in grado di fornire le prestazioni d'interesse generale in modo migliore rispetto a quelli senza formazione. L'esigenza secondo cui soltanto le aziende contadine che coltivano il suolo possono beneficiare dei pagamenti diretti ha l'obiettivo di salvaguardare la dimensione contadina dell'agricoltura. I due criteri sociali "limite d'età" e "limite di reddito e di sostanza" hanno una determinata correlazione con l'obiettivo sociale nell'ambito della sicurezza del reddito. I due criteri "graduazione secondo la superficie e il numero di animali" e "limitazione dei contributi per USM" non hanno alcuna finalità.

7.3.2 Criteri per l'ottenimento dei pagamenti diretti

Le considerazioni espresse al punto 5.3.3 indicano che i diversi criteri per l'ottenimento dei pagamenti diretti sono efficienti dal profilo della promozione delle varie prestazioni. Essi dovrebbero pertanto corrispondere all'obiettivo delle misure.

Pagamenti diretti generali

Visto che i pagamenti diretti generali non sono sufficientemente orientati verso gli obiettivi, in alcuni casi i vigenti criteri per il loro ottenimento creano incentivi non auspicati. In primo luogo i contributi riferiti agli animali hanno effetti secondari indesiderati sulle basi vitali naturali in quanto incentivano le aziende ad aumentare gli effettivi di animali. Quello dei bovini, diminuito negli anni novanta, ha ripreso ad aumentare nel 2004 con conseguente incremento delle emissioni di ammoniaca e gas serra. Il cosiddetto limite di promozione riduce l'incentivo ad aumentare l'effettivo. Nelle zone di montagna, tuttavia, in alcune regioni ecologicamente sensibili tale limite è decisamente superiore al livello sostenibile dal profilo ecologico. Inoltre, il limite di promozione non permette di evitare che le aziende intensifichino la gestione sulle superfici più favorite e la estensifichino su quelle con rendimenti marginali, con effetti per nulla auspicati sulla biodiversità e sul paesaggio (cfr. pt. 7.1.3).

In secondo luogo, mediante la promozione della detenzione di animali tramite i contributi UBGFG viene aumentata artificialmente l'attrattiva della gestione degli erbai rispetto all'utilizzazione a fini campicoli soprattutto nella regione di pianura. Attraverso i contributi UBGFG attualmente gli erbai vengono sostenuti in misura maggiore con pagamenti diretti rispetto alla superficie coltiva aperta. Negli anni scorsi ciò ha comportato un costante ampliamento dell'utilizzazione degli erbai a scapito della campicoltura. Considerato che la campicoltura contribuisce in misura maggiore all'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento rispetto alla gestione degli erbai e che i contributi UBGFG sono legittimati soltanto da questo obiettivo, non sono per nulla mirati e vanno considerati addirittura controproducenti.

In terzo luogo, è problematico che tutti i pagamenti vengano corrisposti in base a criteri riferiti alla superficie e al numero di animali, nonostante una parte di essi non sia necessaria per garantire la fornitura delle prestazioni, bensì per assicurare uno sviluppo socialmente sostenibile. I pagamenti finalizzati al trasferimento di reddito dovrebbero venir disaccoppiati dai criteri legati alla produzione ed essere concessi in funzione dell'azienda o della persona. Questa problematica e i rispettivi effetti negativi sullo sviluppo strutturale dell'agricoltura verranno approfonditi al punto 7.3.4.

Pagamenti diretti ecologici

I pagamenti legati alla superficie, vincolati a condizioni specifiche in materia di qualità o gestione, si prestano ottimamente per salvaguardare le basi vitali naturali. Dal profilo dei criteri determinanti per il loro ottenimento, i pagamenti diretti ecologici riferiti alla superficie possono essere valutati positivamente. Per i pagamenti diretti ecologici riferiti agli animali (contributi etologici e d'estivazione) valgono, in linea di massima, le stesse riserve di natura ecologica espresse per i contributi riferiti agli animali nell'ambito dei pagamenti diretti generali (v. sopra).

7.3.3 Livello di regolamentazione ottimale

Il livello di regolamentazione ottimale cambia a seconda di quale prestazione deve essere promossa con una determinata misura (cfr. pt. 5.3.4). L'attuale sistema dei pagamenti diretti è disciplinato quasi esclusivamente a livello federale. I Cantoni partecipano materialmente e finanziariamente soltanto ai pagamenti diretti ecologici nel settore della qualità ecologica e dell'interconnessione e ai contributi per la protezione delle acque.

L'anello più debole per quanto riguarda la condizione dell'equivalenza fiscale si riscontra nell'ambito del paesaggio rurale. Le misure nel settore dei pagamenti diretti generali, in particolare il contributo generale di superficie e i contributi di declività, concorrono all'obiettivo definito a livello nazionale della preservazione dell'apertura del paesaggio. Tuttavia, nell'attuale sistema dei pagamenti diretti non esiste uno strumento specifico per la promozione mirata della varietà del paesaggio a livello regionale. Benché i benefici del paesaggio si rilevino a livello locale, attualmente non vi è alcuna possibilità per la popolazione locale di far valere i propri interessi in materia di paesaggio né alcun obbligo di partecipare direttamente al finanziamento delle rispettive misure di promozione.

7.3.4 Efficienza del trasferimento

L'OCSE (2002) ha svolto analisi sull'efficienza del trasferimento dal profilo economico. Al livello del sostegno del mercato, per ogni franco di costi economici 25 centesimi vanno al gestore e 13 ai proprietari dei terreni. Per quanto riguarda gli strumenti analizzati la migliore efficienza economica del trasferimento è stata riscontrata nel sostegno legato alla superficie senza ulteriori condizioni: per ogni franco 47 centesimi vanno al gestore e 46 centesimi al proprietario dei terreni. Per coloro che gestiscono le superfici in proprio l'efficienza del trasferimento dei fondi federali è elevata ed ammonta al 93 per cento, per i gestori di superfici in affitto, invece meno della metà del sostegno va a favore del gestore. Benché le condizioni in Svizzera siano diverse a causa del diritto fondiario rurale e del diritto sull'affitto agricolo, si deve comunque partire dal presupposto che per una quota in affitto del 50 per cento circa¹⁰⁴ una parte considerevole del sostegno concesso attualmente non va a beneficio dell'agricoltura, bensì dei locatori.

Come indicato al punto 5.3.5, nei pagamenti diretti occorre fare una chiara distinzione tra strumenti orientati verso la prestazione finalizzati a promuovere le prestazioni d'interesse generale e strumenti orientati verso il trasferimento che mirano ad incrementare nella misura maggiore possibile il reddito delle aziende agricole. I pagamenti orientati verso il trasferimento vanno versati soltanto per un periodo di tempo limitato, devono essere completamente disaccoppiati e vincolati alla persona. Nell'attuale sistema dei pagamenti diretti tutti i pagamenti sono vincolati a criteri riferiti alle prestazioni, ossia non esistono pagamenti esplicitamente orientati verso il trasferimento. Sorge pertanto l'interrogativo se tutti i pagamenti diretti attuali sono necessari al fine della fornitura delle prestazioni o se esse possono venir fornite anche beneficiando di pagamenti diretti di minore entità. Come indicato al punto 7.1.6, diverse analisi scientifiche svolte in questi ultimi anni hanno evidenziato che l'agricoltura continuerebbe a fornire le prestazioni d'interesse generale anche con un sostegno minore, ovvero beneficiando di pagamenti diretti più contenuti. La quota dei pagamenti che va oltre il livello necessario per la fornitura delle prestazioni a lungo termine non ha alcuna relazione con le prestazioni d'interesse generale in quanto mira unicamente a garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Tale quota dovrebbe pertanto venir esplicitamente versata attraverso uno strumento orientato verso il trasferimento, mentre i pagamenti diretti erogati secondo criteri riferiti alle prestazioni andrebbero limitati alla misura necessaria per il raggiungimento degli obiettivi. Siccome oggi tutti i pagamenti sono vincolati a criteri riferiti alle prestazioni, come illustrato precedentemente, una parte considerevole dei pagamenti diretti va a beneficio dei proprietari di terreni al di fuori dell'agricoltura e inoltre viene fornito un incentivo non auspicato di gestire personalmente le superfici. Ne consegue una minore disponibilità di superfici sul mercato dell'affitto, un rallentamento dello sviluppo strutturale e una minore competitività. Questi aspetti sono problematici soprattutto in considerazione delle imminenti ulteriori aperture dei mercati. Contrariamente a quanto auspicato dagli ambienti contadini, questi falsi incentivi non possono venir eliminati vincolando maggiormente i pagamenti agli animali o al lavoro. In primo luogo lo sviluppo strutturale è influenzato soprattutto dall'importo del sostegno totale (Mann 2008) e dall'altro un sostegno relativamente elevato riduce l'attrattiva dell'utilizzazione del suolo se i pagamenti sono completamente disaccoppiati e viene fatta una chiara distinzione tra gli strumenti orientati verso le prestazioni e quelli finalizzati al trasferimento.

¹⁰⁴ In Svizzera il 56 per cento della superficie agricola utile è di proprietà di coloro che la gestiscono (USC 2008).

7.3.5 Costi di transazione

Da un'analisi di Buchli e Flury (2004) emerge che l'efficienza d'esecuzione del sistema dei pagamenti diretti è relativamente elevata. Nei Cantoni Zurigo e Grigioni, considerati nello studio, i costi correlati all'esecuzione e ai controlli variavano dall'1,8 al 2,8 per cento dell'importo totale dei pagamenti diretti erogati. I costi per azienda ammontano a 1 100 franchi circa, le aziende del Canton Zurigo hanno ricevuto mediamente 39 000 franchi, quelle del Canton Grigioni oltre 60 000 franchi. Nella media nazionale, nel 2003 i pagamenti diretti per azienda ammontavano a 42 700 franchi. La maggior parte di questi costi di transazione è a carico dell'agricoltore, l'ente pubblico ne sopporta rispettivamente il 36 per cento (Canton Grigioni) e il 38 per cento (Canton Zurigo). La quota di denaro dei contribuenti rispetto ai costi di transazione è molto esigua. Essa ammonta infatti allo 0,7 per cento circa dei pagamenti diretti erogati.

Dal profilo dell'esecuzione non vi è una necessità impellente d'intervento. I controlli sono già ben coordinati, l'esecuzione è efficiente e le riduzioni dei pagamenti diretti in caso di lacune si sono rivelate efficaci. Tuttavia l'interazione tra gli attori è molto complessa e le basi di dati non sono accessibili. Nel quadro del programma ASA 2011 s'intende migliorare l'accesso alle basi di dati onde ridurre il dispendio amministrativo degli enti preposti all'esecuzione e al controllo.

7.3.6 Confronto fra singole misure e promovimento di sistemi aziendali globali

Nell'attuale sistema dei pagamenti diretti vi sono due tipi di approccio globale. L'adempimento della PER quale condizione per l'intera azienda è un presupposto per il versamento di pagamenti diretti. Tuttavia gli agricoltori non beneficiano di pagamenti diretti per adempiere le condizioni della PER. L'osservanza delle prescrizioni della PER è richiesta indirettamente visto che soltanto le aziende che si attengono a tali disposizioni beneficiano dei pagamenti diretti per la fornitura delle prestazioni d'interesse generale. In questo caso si può quindi parlare di una classica promozione di un sistema aziendale globale.

Il secondo ambito in cui l'attuale sistema dei pagamenti diretti prevede un approccio globale è quello della promozione dell'agricoltura biologica. Come indicato al punto 5.3.7, una promozione di sistemi aziendali globali rispetto a singole misure è opportuna soltanto se i costi più elevati per il mancato raggiungimento degli obiettivi vengono compensati con costi di transazione più bassi. A livello internazionale sono state svolte diverse analisi nell'ambito delle quali sono stati messi a confronto i costi di transazione della promozione dell'agricoltura biologica con quelli delle singole misure. I risultati sono in parte contraddittori. Tendenzialmente si constata che i costi di transazione per la misura "agricoltura biologica" sono minori per l'ente pubblico, ma superiori a livello di azienda agricola a causa dell'elevata frequenza dei controlli (p.es. Beckmann et al. 2003). Gli obiettivi ambientali non verrebbero raggiunti in misura sufficiente soltanto attraverso la promozione dell'agricoltura biologica, ragion per cui la misura deve essere completata con altre singole misure mirate. Pertanto un confronto fra i costi di transazione della promozione dell'agricoltura biologica e le singole misure non fornisce indicazioni esaurienti, poiché vi sono in ogni caso costi di transazione delle singole misure. Senza ulteriori singoli strumenti specifici i costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi sarebbero molto elevati. Inoltre la promozione dell'agricoltura biologica come sistema aziendale globale presenta chiari svantaggi dal profilo della flessibilità, della differenziazione regionale e della portata per quanto riguarda la partecipazione.

7.3.7 Strumenti volti a ridurre le esternalità negative

Attualmente esiste un sistema di misure a più livelli per ridurre le esternalità negative della produzione agricola. Esso si basa sulle prescrizioni della legislazione in materia ambientale. Queste prescrizioni vanno osservate e rispettate pena una procedura penale. L'onere della prova spetta tuttavia all'ente pubblico. Il secondo livello è rappresentato dalla PER che concretizza le diverse prescrizioni del diritto sull'ambiente (p.es. bilancio di concimazione, protezione del suolo). L'adempimento della PER è il presupposto per il versamento dei pagamenti diretti e gli agricoltori hanno l'obbligo di dimostrare che ne rispettano le condizioni. L'introduzione della PER ha comportato, negli ultimi anni, un notevole mi-

glioramento dell'esecuzione del diritto sull'ambiente, ma anche di quello sulla protezione degli animali. La PER contiene inoltre esigenze supplementari nel settore dei prodotti fitosanitari, dell'avvicendamento delle colture e della compensazione ecologica. Il terzo elemento è rappresentato dai contributi per la produzione estensiva di cereali e colza nonché da quelli per l'agricoltura biologica con i quali viene promossa mediante incentivi finanziari permanenti soprattutto la riduzione dell'impiego di prodotti fitosanitari. Il quarto livello è costituito dalle misure di promozione giusta l'articolo 62a LPac e gli articoli 77a e 77b LAgr. Nel quadro di progetti regionali o specifici, mediante questi strumenti vengono creati incentivi temporanei per ridurre l'inquinamento ambientale e migliorare l'efficienza delle risorse.

In seguito all'introduzione della PER nel quadro della Politica agricola 2002, dalla metà degli anni novanta si registra un notevole miglioramento in quasi tutti gli ambiti ecologici. Dalla fine degli anni novanta si segnala tuttavia una stagnazione. Visto che la PER è praticamente adempiuta sull'intero territorio nazionale, non esistevano più incentivi per un ulteriore sviluppo a livello ecologico, ragion per cui nella Politica agricola 2011 è stato introdotto il programma sulle risorse (art. 77a e b LAgr). Non è ancora possibile affermare in quale misura ciò consentirà di colmare le lacune esistenti a livello ecologico.

Le attuali misure vengono valutate in base alle considerazioni espresse al punto 5.3.8. Non vengono tenute in considerazione le prescrizioni del diritto sull'ambiente in quanto non rientrano nei pagamenti diretti. Dal profilo economico-ambientale la PER può essere considerata uno strumento efficiente se si tratta di fornire un incentivo per l'applicazione delle prescrizioni della legislazione in materia ambientale. Se la PER va oltre il diritto sull'ambiente, l'efficienza è data soltanto se viene creato un incentivo ad applicare tecniche particolarmente rispettose delle risorse. Ciò non è il caso delle esigenze della PER che vanno al di là delle disposizioni legali. In particolare l'esigenza secondo cui il 7 per cento della SAU deve essere gestita come superficie di compensazione ecologica non è efficiente perché i costi per l'allestimento di queste superfici variano considerevolmente da un'azienda all'altra e non tutte le aziende dispongono del medesimo potenziale per quanto concerne la messa a disposizione di biodiversità.

I contributi per la produzione estensiva di cereali e colza non creano un incentivo a impiegare tecniche particolarmente rispettose delle risorse. Esistono metodi di coltivazione predefiniti che prevedono la rinuncia a determinati mezzi di produzione. Dato che vengono promossi permanentemente con incentivi finanziari, sono in contraddizione con il principio di causalità in quanto la società indennizza l'agricoltura per la riduzione delle esternalità negative e l'agricoltura non sopporta i rispettivi costi.

Le misure giusta l'articolo 62e LPac e gli articoli 77a e 77b LAgr sono molto mirate e promuovono l'impiego di tecniche rispettose delle risorse. Provocano tuttavia un dispendio relativamente elevato dal profilo dell'esecuzione. Inoltre la loro efficacia è limitata in quanto rientrano in progetti che presuppongono un'iniziativa locale e pertanto la promozione è ristretta a un determinato comprensorio. Sarebbe più efficiente promuovere in maniera generalizzata tecniche rispettose delle risorse per un periodo di tempo limitato.

7.4 Compatibilità con l'OMC

Per ogni valutazione della compatibilità con l'OMC delle misure di sostegno interno occorre in primo luogo stabilire se la misura ha un effetto più che minimo su una determinata produzione (§1 dell'allegato 2 dell'Accordo agricolo) e se è finanziata esclusivamente con fondi pubblici. Nel caso dei pagamenti diretti ai produttori va tenuto conto della compatibilità con il paragrafo 5 e seguenti. Tutti gli attuali pagamenti diretti (cfr. pt. 2) sono contenuti nei paragrafi 5, 6, 12 e 13.

I contributi di superficie (§ 6), quelli di declività generali (§ 13) e quelli d'estivazione (§ 12) sono chiaramente in sintonia con le condizioni dei rispettivi paragrafi. Nei contributi per l'ambiente (§ 12) rientrano attualmente i contributi per la compensazione ecologica, quelli per l'agricoltura biologica e i contributi per la produzione estensiva di cereali e colza. Questi ultimi incentivano la produzione di determinate colture, ma perseguono l'obiettivo di contenere l'utilizzo di prodotti fitosanitari su di esse. Visto

l'obiettivo ecologico e quindi di contenimento della produzione di questa misura è piuttosto improbabile che tali pagamenti siano oggetto di ricorsi. I contributi per il benessere degli animali notificati nella green box si fondano sullo stesso concetto di quelli per l'ambiente. Diventano problematici in quanto le forme di produzione sostenute incentivano la detenzione di animali.

Per quanto concerne i contributi supplementari per la superficie coltiva aperta e le colture perenni (§ 6) la compatibilità non è ottimale, ma l'obiettivo della misura non è in contrasto con le disposizioni della green box. Un contributo alla campicoltura non è privo di effetti su determinate produzioni. Le misure più problematiche sono indubbiamente i contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (§ 6) e quelli per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (§ 13). Questi contributi sono vincolati al numero di animali, ciò che è esplicitamente incompatibile con le esigenze dell'allegato 2 paragrafi 1 e 6, che vietano un simile incentivo alla produzione.

7.5 Conclusioni

In base alla valutazione nel presente capitolo, per quanto concerne l'ulteriore sviluppo del sistema di pagamenti diretti possono essere formulate le seguenti conclusioni.

- Gli obiettivi definiti al punto 6 vengono raggiunti solo in parte con l'attuale sistema dei pagamenti diretti. Vi sono lacune nei seguenti ambiti:
 - sicurezza dell'approvvigionamento: conservazione del terreno coltivabile fertile, in particolare dei suoli di buona qualità nella regione di pianura;
 - basi vitali naturali: qualità e in parte anche quantità della biodiversità, in particolare nella regione di pianura; qualità dell'acqua e del suolo a livello regionale e locale (in particolare ammoniacale);
 - paesaggio rurale: preservazione dell'apertura del paesaggio nelle zone in altitudine e soprattutto nella regione d'estivazione, varietà del paesaggio in regioni specifiche;
 - benessere degli animali: partecipazione ai programmi etologici per determinate categorie di animali.
- Sulla scorta delle decisioni nel quadro della Politica agricola 2011 le lacune relative alle basi vitali naturali e al benessere degli animali diminuiranno, ma probabilmente non verranno colmate. In alcuni casi esse possono venir colmate aumentando i fondi impiegati (benessere degli animali), in altri soltanto adeguando gli strumenti o creandone dei nuovi.
- 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 in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e di 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 varietà 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 consistente le lacune tuttora esistenti a livello di obiettivi nel settore delle risorse naturali.

- L'attuale sistema di pagamenti presenta notevoli lacune dal profilo dell'efficienza.
 - Per diversi strumenti la **finalità** non è chiara. Nei pagamenti diretti generali, in particolare, non viene fatta una chiara distinzione tra i singoli obiettivi. I criteri di entrata in materia e di delimitazione di natura sociale e strutturale sono correlati soltanto in misura esigua agli obiettivi. La graduazione in base alla superficie e al numero di animali e il limite di contribuzione per USM non hanno alcuna finalità.
 - Gli attuali **criteri per l'ottenimento dei pagamenti diretti**, vale a dire la superficie e in alcuni casi gli animali, sono, in linea di massima, adatti per promuovere le prestazioni d'interesse generale. Data l'insufficiente finalità dei pagamenti diretti generali, i contributi previsti per gli animali (contributi UBGFG e DACDP) creano falsi incentivi. Ciò compromette la qualità delle basi vitali naturali da un lato e esercita una concorrenza non auspicata nei confronti dell'utilizzazione a scopo campicolo dall'altro.
 - Il **livello di regolamentazione** degli attuali pagamenti diretti è prevalentemente federale tranne per i pagamenti secondo l'OQE e i contributi per la protezione delle acque. La promozione del paesaggio rurale, i cui benefici sul piano estetico si riscontrano prevalentemente a livello locale, avviene esclusivamente mediante strumenti nazionali.
 - L'attuale sistema dei pagamenti diretti non soddisfa pienamente i criteri dell'**efficienza del trasferimento**. Il fatto che tutti i pagamenti siano legati a fattori di produzione (superficie e animali) nonostante una parte di essi abbia chiaramente il carattere di pagamenti di trasferimento determina la formazione di rendite e ostacola lo sviluppo strutturale.
 - I **costi di transazione** degli attuali pagamenti diretti sono comparativamente bassi, il che ne costituisce la principale forza. Ciò è riconducibile da un lato a un'esecuzione bene organizzata e dall'altro all'elevata quota di pagamenti diretti generali. Costi di transazione bassi non rappresentano, tuttavia, un marchio di qualità per una misura. Essi devono essere valutati includendo anche eventuali costi per il mancato raggiungimento degli obiettivi.
 - Nell'attuale sistema dei pagamenti diretti, oltre alle diverse **singole misure**, viene promossa anche l'agricoltura biologica come **sistema aziendale globale**. 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 incentivando singoli provvedimenti orientati verso gli obiettivi.
 - Attualmente vengono impiegati diversi strumenti per **ridurre le esternalità negative**. La PER sancita nella Costituzione è adeguata quando si tratta di concretizzare e applicare le prescrizioni del diritto sull'ambiente. Un aspetto problematico è rappresentato dalla condizione della PER secondo cui il 7 per cento della SAU deve essere gestito come superficie di compensazione ecologica, poiché non si tiene conto delle diverse strutture dei costi e del diverso potenziale per quanto concerne la messa a disposizione di biodiversità delle aziende agricole. La promozione permanente della produzione estensiva di cereali e colza e dell'agricoltura biologica mediante pagamenti diretti è in contraddizione con il principio di causalità. Inoltre questi contributi non forniscono incentivi per l'impiego di tecniche rispettose delle risorse.

- Alcuni degli attuali strumenti dei pagamenti diretti vanno ritenuti critici per quanto concerne la loro compatibilità con la green box dell'OMC. Ciò è il caso in particolare dei contributi riferiti agli animali notificati sotto i paragrafi 6 e 13 (contributi UBGFG e DACDP). Anche alcuni aspetti del contributo supplementare per la superficie campicola aperta, di quelli per la produzione estensiva e dei contributi etologici danno adito a critiche da parte dell'OMC. Il contributo generale di superficie, i contributi di declività nonché quelli per la compensazione ecologica e l'agricoltura biologica come pure i contributi d'estivazione e per la protezione delle acque non presentano invece alcun problema.

Alla luce di quanto suesposto, il Consiglio federale ritiene che l'attuale sistema dei pagamenti diretti debba venir adeguato nel quadro di una prossima tappa di riforma. Sulla base delle considerazioni espresse finora, nel capitolo seguente verrà presentato un concetto per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti che mantiene i punti forti del sistema vigente eliminando quelli deboli.

8 Concetto per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti

8.1 Principi fondamentali

L'**obiettivo principale** dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti consiste nell'impostare i **pagamenti diretti in modo più efficace ed efficiente**. Il nuovo sistema si baserà pertanto sui criteri di efficienza illustrati al punto 5. In tal modo s'intende garantire che in un contesto caratterizzato da una maggiore apertura dei mercati e da una riduzione del sostegno gli obiettivi possano essere raggiunti in modo migliore rispetto a ciò che è stato il caso finora.

Nell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti va inoltre tenuto conto delle future condizioni quadro (cfr. pt. 3) e degli sviluppi dei pagamenti diretti sul piano internazionale (cfr. pt. 4). Sulla base di ciò vengono definite le seguenti condizioni per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti.

- In vista di una maggiore apertura dei mercati i pagamenti diretti vanno impostati in modo da favorire lo sviluppo di strutture competitive. I pagamenti devono essere strutturati in base al livello di sostegno necessario per la fornitura a lungo termine delle prestazioni d'interesse generale.
- Data l'incertezza sull'evoluzione dei costi, gli obiettivi devono poter per principio venir raggiunti in scenari con costi e prezzi differenti utilizzando il medesimo sistema di pagamenti diretti. A seconda del livello dei prezzi i singoli strumenti saranno dotati di più o meno fondi.
- I pagamenti diretti vanno impostati in modo che siano disaccoppiati nella misura maggiore possibile e siano compatibili con i criteri della green box dell'OMC.
- Le esternalità positive della produzione agricola vanno incentivate con mezzi finanziari, al contrario, il fatto di evitare esternalità negative non costituisce una prestazione da sostenere permanentemente con mezzi finanziari.
- La politica agricola è, in linea di principio, una politica federale. Per le prestazioni i cui benefici sono percettibili prevalentemente a livello locale i Cantoni vanno coinvolti nella definizione degli obiettivi e nel finanziamento. Al netto, non deve risultare alcun trasferimento di oneri tra Confederazione e Cantoni.
- Viste le numerose interfacce, i pagamenti diretti futuri vanno conciliati ancora meglio con gli altri ambiti politici e occorre evitare che compiti identici vengano sovvenzionati a più riprese sulla base di diverse politiche settoriali.

8.2 Panoramica degli obiettivi e dei corrispettivi strumenti

Gli strumenti dei pagamenti diretti vanno impostati in modo che siano maggiormente orientati verso gli obiettivi rispetto al sistema attuale. L'idea alla base del nuovo concetto dei pagamenti diretti è quella di concepire, per ogni obiettivo, uno strumento che consenta di raggiungere in modo specifico tale obiettivo. Nella tabella 18 a ogni singolo obiettivo (cfr. pt. 6.8) è stata attribuita una misura specifica che consente di raggiungerlo. Il fulcro del concetto è costituito da cinque contributi erogati permanentemente (evidenziati in grassetto), onde promuovere la fornitura di prestazioni d'interesse generale da parte dell'agricoltura. La denominazione di questi strumenti ne esprime l'obiettivo *primario*. È tuttavia chiaro che un determinato strumento può consentire di raggiungere anche altri obiettivi e che un obiettivo può essere raggiunto con diverse misure (cfr. pt. 5.3.2). Le misure evidenziate in corsivo sono strumenti che dovrebbero consentire di raggiungere gli altri obiettivi non perseguiti mediante i contributi permanenti nel settore dei pagamenti diretti.

Tabella 18: Panoramica su obiettivi e misure

Prestazione	Obiettivo	Provvedimento	Punto
Garanzia dell'approvvigionamento della popolazione	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimento dell'attuale capacità produttiva e di colture strategicamente importanti 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento 	8.3.2
	<ul style="list-style-type: none"> • Conservazione di sufficienti terreni coltivabili fertili 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Misure per la protezione dei terreni coltivabili</i> 	8.4.2
Salvaguardia delle basi vitali naturali	<ul style="list-style-type: none"> • Salvaguardia e promozione della biodiversità 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per la biodiversità 	8.3.3
	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizzo sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>PER, progetti regionali a favore dell'ambiente e contributi temporanei per l'efficienza delle risorse</i> 	8.4.1
Cura del paesaggio rurale	<ul style="list-style-type: none"> • Preservazione dell'apertura del paesaggio rurale 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per il paesaggio rurale 	8.3.1
	<ul style="list-style-type: none"> • Salvaguardia e incentivazione della diversità del paesaggio 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per la qualità del paesaggio 	8.3.4
Occupazione decentrata del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione di obiettivi a livello cantonale 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Promozione mirata attraverso gli aiuti agli investimenti</i> 	8.4.3
Benessere degli animali	<ul style="list-style-type: none"> • Ampia adesione ai sistemi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per il benessere degli animali 	8.3.5
Garanzia del reddito	<ul style="list-style-type: none"> • Garanzia della fornitura a lungo termine delle prestazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Regolazione attraverso l'importo dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni</i> 	8.5.1
	<ul style="list-style-type: none"> • Garanzia di uno sviluppo socialmente sostenibile 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Contributi d'adeguamento</i> 	8.5.2

Dato che per le altre prestazioni non sono stati definiti obiettivi espliciti (cfr. pt. 6.7), esse non devono neppure venir promosse con strumenti specifici.

I singoli strumenti del nuovo sistema di pagamenti diretti verranno illustrati dettagliatamente nei capitoli seguenti. Nei punti 8.3.1-8.3.5 si spiegheranno i cinque tipi di pagamenti diretti permanenti proposti. Seguono l'ordine degli obiettivi fissati dalla Costituzione. Un'eccezione è costituita dai contributi per il paesaggio rurale finalizzati a preservare l'apertura del paesaggio rurale. Per la maggior parte delle altre prestazioni la preservazione dell'apertura è il presupposto fondamentale, ragion per cui essi verranno trattati per primi.

I tipi di contributi previsti nel quadro dei pagamenti diretti non consentono di raggiungere tutti gli obiettivi. Il raggiungimento degli obiettivi nei settori "riduzione delle esternalità negative", "protezione quantitativa del suolo" e "occupazione decentrata del territorio" verrà pertanto assicurato mediante misure supplementari e altri strumenti (cfr. pt. 8.4.1-8.4.3). Il raggiungimento degli obiettivi nel settore "garanzia del reddito" viene garantito, da un lato dall'importo dei fondi impiegati nell'ambito delle misure riferite alle prestazioni e dall'altro da uno strumento volto a ridurre le conseguenze del passaggio al nuovo sistema (cfr. pt. 8.5).

Infine verranno trattati gli attuali criteri di entrata in materia e di delimitazione di natura strutturale nonché fatte proposte per il loro adeguamento (cfr. pt. 8.6). Sulla base del nuovo sistema dei pagamenti diretti verrà infine illustrata l'entità dei fondi che dovrà essere impiegata a seconda dei possibili scenari di prezzi e come verrebbero ripartiti i fondi tra i singoli ambiti e tipi di obiettivi dopo la sua applicazione (cfr. pt. 8.7).

8.3 Contributi permanenti per la promozione delle prestazioni d'interesse generale

Il rispetto della PER continuerà ad essere il presupposto per il versamento di pagamenti diretti. I contributi descritti nel presente capitolo potranno quindi venir richiesti soltanto dalle aziende che adempiono le condizioni della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate. Le considerazioni di natura concettuale in merito alla PER sono illustrate al punto 8.4.1.

8.3.1 Contributi per il paesaggio rurale

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. I contributi per il paesaggio rurale sono composti dai seguenti elementi (tab. 19).

Tabella 19: Impostazione dei contributi per il paesaggio rurale

Tipo	Impostazione	Obiettivo
Componente di base	Pagamento uniforme in tutte le zone per ha di SAU	Gestione globale delle superfici nella zona di pianura
Componente legata alla difficoltà	Pagamento a seconda della zona e della declività, differenziato per ha di SAU	Gestione globale delle superfici nella regione di montagna, in quella collinare e nelle zone declive
Componente legata all'estivazione	Pagamento per carico normale estivo	Gestione nella regione d'estivazione

Mediante la **componente di base** s'intende garantire la gestione delle superfici pianeggianti nella zona di pianura. Il pagamento è versato in riferimento alla superficie e il suo importo è uguale per tutta la superficie agricola utile.

La componente di base non tiene conto delle differenze climatiche e topografiche. Tuttavia, a causa di queste differenze la gestione nella regione collinare e in quella di montagna nonché nelle zone declive comporta costi maggiori o rendimenti inferiori. Questi svantaggi vengono compensati con la componente legata alla **difficoltà**. La compensazione della difficoltà contiene due elementi. Il primo è un pagamento per ettaro di superficie agricola utile che aumenta a seconda della zona, finalizzato a garantire la gestione delle superfici pianeggianti nella regione di montagna e in quella collinare. Il secondo è un incentivo supplementare per la gestione delle zone declive onde poter raggiungere l'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio. In linea di massima, questo elemento corrisponde agli attuali contributi di declività. Rispetto ad oggi, i pagamenti vengono estesi anche alle zone declive della zona di pianura.

Anche nella **regione d'estivazione** verranno erogati contributi per il paesaggio rurale. Tuttavia, diversamente da quanto è il caso per la SAU essi non saranno vincolati alla superficie e verranno concessi per carico normale. In linea di massima questo pagamento corrisponde all'attuale contributo d'estivazione. Una limitazione del pagamento ad alpi al di sotto del limite del bosco sarebbe logica dal profilo degli obiettivi, ma difficilmente realizzabile. Mediante la promozione sulle superfici d'estivazione s'intende fornire un importante contributo alla gestione e alla preservazione dell'apertura delle superfici gestite a scopo alpestre. Inoltre, in futuro nella regione d'estivazione verranno concessi anche pagamenti diretti per la biodiversità e per la qualità del paesaggio (cfr. pt. 8.3.3 e 8.3.4).

Con la prevista differenziazione dei contributi per il paesaggio rurale si tiene conto soltanto in parte delle diverse condizioni di gestione, poiché i contributi si basano sui costi medi di gestione nelle diverse zone. Determinati aspetti come la distanza tra la fattoria e i campi o l'allacciamento delle particelle potrebbero essere tenuti in considerazione soltanto mediante una differenziazione maggiore dei contributi (p.es. utilizzando dati SIG). Se i contributi per determinate superfici e regioni non bastano per garantire la gestione, la rispettiva regione è tenuta a decidere se tali superfici debbano continuare a

venir gestite per motivi estetici o ecologici e a partecipare finanziariamente, ad esempio attraverso lo strumento dei contributi per la qualità del paesaggio (cfr. pt. 8.3.4). Rimane quindi aperta l'opzione che su determinate superfici si rinunci alla continuazione della gestione.

8.3.2 Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

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. I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento sono composti dai seguenti elementi (tab. 20).

Tabella 20: Impostazione dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Tipo	Impostazione	Obiettivo
Componente di base	Pagamento uniforme in tutte le zone per ha di SAU	Utilizzazione del potenziale naturale di produzione nella zona di pianura
Componente legata alla difficoltà	Pagamento per zona, differenziato per ha di SAU	Utilizzazione del potenziale naturale di produzione nella regione di montagna e in quella collinare
Componente legata alla superficie coltiva	Pagamento uniforme in tutte le zone, per ha di superficie coltiva aperta	Salvaguardia dell'utilizzazione a scopo campicolo
Componente legata alla singola coltura	Pagamento uniforme in tutte le zone, per ha di SAU di una coltura specifica	Mantenimento di colture strategicamente importanti

Mediante la **componente di base** s'intende coprire i costi supplementari risultanti da una produzione con un'intensità di utilizzazione adeguata al luogo rispetto a una mera gestione estensiva. L'importo del pagamento è uguale per tutta la SAU. Onde garantire il raggiungimento dell'obiettivo, deve esserci un'utilizzazione agricola. Per gli erbai viene fissata una densità minima di animali (UBGFG) per ettaro differenziata a seconda delle zone.

Lo stesso vale per la componente legata alla **difficoltà** mediante la quale vengono compensati gli svantaggi climatici e topografici della gestione adeguata al luogo nella regione di montagna e in quella collinare rispetto alla zona di pianura. Per il calcolo della densità minima di animali ci si basa sull'effettivo annuale, ragion per cui anche il contributo fornito dall'estivazione alla garanzia dell'approvvigionamento viene indennizzato attraverso la componente di base e quella legata alla difficoltà.

Con il pagamento per le **superfici coltivate** vengono compensati gli svantaggi comparativi dal profilo dei costi dell'utilizzazione a scopo campicolo rispetto a quella come erbaio. Ciò dovrebbe consentire di mantenere invariato il volume della campi coltura, visto che la produzione di calorie sulle superfici coltivate è superiore rispetto a quella sugli erbai e l'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento può venir raggiunto soltanto salvaguardando la campicoltura in Svizzera. Questo pagamento corrisponde all'attuale contributo supplementare per le superfici coltivate aperte.

In linea di massima la differenziazione del contributo per la sicurezza dell'approvvigionamento è soltanto tra l'utilizzazione campicola e quella come erbaio. Dal profilo della produzione di calorie è in primo luogo importante che si produca. Cosa viene prodotto passa in secondo piano e viene determinato dal mercato.

Determinate colture strategicamente importanti beneficiano di un sostegno supplementare mediante la componente legata alla **singola coltura**. Per i semi oleosi o le barbabietole da zucchero è necessario

un volume di produzione minimo per poter salvaguardare le capacità di trasformazione interne. Ciò vale anche per le sementi che rivestono un'importanza fondamentale per l'aumento della produzione in periodi di crisi. La promozione mediante pagamenti specifici per le colture è necessaria poiché senza di essa non ne verrebbero coltivate in misura sufficiente. Fondamentalmente corrispondono agli attuali contributi di coltivazione e, come questi, vengono gestiti nel quadro del limite di spesa "produzione e smercio". A seconda della situazione sul fronte dei prezzi anche per determinate colture perenni o speciali potrebbe essere opportuno un sostegno specifico. A cadenza periodica si dovrà verificare per quali colture viene erogata la componente legata alla singola coltura. I pagamenti per coltura hanno una durata limitata a norma di legge, cosicché nel quadro dei dibattiti quadriennali sui limiti di spesa il Parlamento potrà decidere se mantenerli o sopprimerli. Se viene abrogata la base legale per la promozione di una coltura, i pagamenti verranno ridotti progressivamente nell'arco di una fase transitoria.

Importo dei contributi per il paesaggio rurale e per la sicurezza dell'approvvigionamento

L'importo dei contributi per il paesaggio rurale e per la sicurezza dell'approvvigionamento va fissato in modo da compensare i costi medi non coperti dal mercato correlati rispettivamente alla preservazione dell'apertura del paesaggio e alla produzione di calorie nel quadro di una gestione efficiente. Ciò significa che l'importo dei contributi dipende dall'andamento dei prezzi. Se i prezzi sono elevati i costi per la preservazione dell'apertura del paesaggio e della produzione di calorie vengono coperti dal ricavo sul mercato in misura maggiore di quanto sarebbe il caso a un basso livello dei prezzi. Le aliquote dei contributi vanno quindi aumentate o ridotte a seconda dell'ammontare dei prezzi (cfr. pt. 8.7.2). In un contesto caratterizzato da prezzi elevati, ad esempio, la componente di base dei contributi per il paesaggio rurale sarebbe molto bassa, mentre crescerebbe con l'aumento dei prezzi. In linea di principio i contributi sono cumulabili.

8.3.3 Contributi per la biodiversità

La salvaguardia e la promozione della biodiversità avverranno anche in futuro mediante contributi e condizioni. Mentre il sistema attuale è limitato alla salvaguardia e alla promozione di specie e habitat, il nuovo concetto tiene conto di tutti gli aspetti della biodiversità. Anche la biodiversità funzionale e le corrispettive prestazioni ecosistemiche vanno incentivate. Il concetto lascia inoltre spazio a un'eventuale integrazione della salvaguardia della diversità genetica di piante utili e animali da reddito attualmente promossa mediante altri strumenti di politica agricola (cfr. obiettivo concernente la biodiversità al pt. 6.2.1).

Come indicato al punto 7.1.2, oltre al fatto che non è stato raggiunto l'obiettivo nella regione di pianura, si segnalano lacune in particolare nella qualità. Nel concetto dei contributi per la biodiversità l'accento è quindi posto sul miglioramento della qualità delle superfici.

La creazione e la salvaguardia, da parte dell'agricoltura, di habitat speciali sono descritte come esternalità positive al punto 5.1.2 e pertanto vanno promosse mediante pagamenti permanenti. Devono essere aumentati gli incentivi economici per approntare superfici per la biodiversità e quindi per rafforzare l'impegno su base facoltativa degli agricoltori.

Per le superfici che devono essere ubicate in un determinato luogo affinché presentino la qualità auspicata, il principio della promozione su base facoltativa mostra i suoi limiti. Ciò è il caso soprattutto delle superfici inserite in inventari su superfici utilizzate a scopo agricolo (paludi, prati e pascoli secchi nonché siti di riproduzione di anfibi). Per queste superfici il concetto deve contemplare condizioni che semplificano l'esecuzione delle disposizioni della LPN.

Alla luce di queste considerazioni, nel settore della biodiversità l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti avrà i seguenti indirizzi di fondo:

1. maggiore promozione della qualità delle superfici per la biodiversità;
2. rafforzamento dell'iniziativa individuale e dell'impegno su base facoltativa;
3. armonizzazione dell'esecuzione della promozione della biodiversità secondo la LAg e la LPN;

Questi indirizzi di fondo generali vengono completati con i diversi elementi del concetto descritto di seguito.

Nuovo termine "superficie per la promozione della biodiversità, SPB"

Il termine "superficie per la promozione della biodiversità, SPB", sostituirà il termine "superficie di compensazione ecologica" utilizzato finora. Esso evidenzia le caratteristiche positive di queste superfici e quindi la prestazione degli agricoltori, mentre quello utilizzato finora poneva l'accento sulla compensazione. Di conseguenza i contributi erogati in questo ambito sono detti contributi per la biodiversità.

Ottimizzazione delle condizioni di base

Nel concetto attuale le condizioni di base per l'ottenimento dei pagamenti diretti rilevanti per la biodiversità sono definite nella PER. Tali regole saranno, in linea di massima, mantenute. Essenzialmente si tratta di rispettare condizioni di gestione che promuovono la biodiversità.

L'applicazione e l'esecuzione relative alle superfici contenute negli inventari nazionali giusta la LPN, come torbiere basse nonché prati e pascoli secchi, attualmente non rientrano nella PER e a seconda del Cantone non sono affidate allo stesso ufficio. Gli agricoltori devono pertanto rivolgersi a diversi interlocutori. In futuro, la condizione della gestione orientata verso l'obiettivo di tali superfici rientrerà nella PER (risp. nell'OCEst). La promozione finanziaria delle superfici iscritte negli inventari rientrerà nella promozione della biodiversità su superfici non inserite in un inventario e i contributi per la biodiversità verranno versati a entrambe le categorie di superfici. Per il momento non è chiaro in quale misura questa nuova disposizione riguarderà oltre alle superfici iscritte in inventari nazionali anche quelle di inventari cantonali o regionali.

Gli attuali tipi di SPB verranno integrati con altri tipi sulla superficie aziendale e nella regione d'estivazione. Verranno infatti creati nuovi tipi come ad esempio "fasce tampone lungo le paludi", "zona ripuale lungo i corsi d'acqua", "striscia lungo la foresta" o "pascoli sfruttati in modo estensivo nella regione d'estivazione". È presupposto il rispetto delle condizioni di gestione poste alle SPB, come ad esempio la rinuncia alla concimazione o uno sfalcio ritardato.

In futuro, non verranno più versati contributi per la mera osservanza delle condizioni di gestione, ma saranno concessi soltanto se le SPB presenteranno una qualità ben definita per quanto concerne la biodiversità (cfr. i capitoli seguenti). Parallelamente verranno aumentati i fondi impiegati per la promozione della biodiversità. Ciò consente di rafforzare l'incentivo, per gli agricoltori, a gestire su base volontaria le superfici come superfici per la promozione della biodiversità. Visto che il raggiungimento dell'obiettivo è garantito mediante l'aumento dei contributi, la condizione concernente la quota minima di SPB nella PER verrà progressivamente soppressa. Grazie ai maggiori incentivi e all'allentamento delle condizioni per gli agricoltori l'approntamento di biodiversità non sarà più una prescrizione da adempiere, bensì un'opportunità imprenditoriale.

Incentivazione permanente della qualità delle superfici per la promozione della biodiversità

Per salvaguardare e promuovere habitat variati e qualitativamente pregiati e quindi le specie che vi vivono, verranno versati pagamenti annuali. Analogamente agli attuali contributi per la qualità ecologica giusta l'ordinanza sulla qualità ecologica (OQE), il versamento sarà vincolato a standard qualitativi ben definiti.

Attualmente l'OQE non definisce caratteristiche qualitative per tutti i tipi di superfici. Per tale motivo, per i nuovi tipi di SPB la Confederazione stabilirà dei criteri, ad esempio per i maggesi fioriti e da rotazione o per le fasce tampone lungo le paludi. I criteri qualitativi, oltre a condizioni in materia di varietà botanica, faunistica, genetica o strutturale, possono contemplare condizioni sull'ubicazione, la dimensione o la collocazione territoriale rispetto ad altre SPB. Per singole SPB possono essere definiti diversi livelli qualitativi (p.es. prati sfruttati in modo estensivo LPN, prati sfruttati in modo estensivo con 8 specie faro, prati sfruttati in modo estensivo con 4 specie faro). I criteri qualitativi vanno differenziati in funzione delle caratteristiche regionali.

I contributi per le SPB verranno aumentati considerevolmente rispetto a quelli attuali affinché sia possibile raggiungere, su base facoltativa, i rispettivi obiettivi e rinunciare alla condizione del 7 per cento nella PER. In futuro le superfici per la promozione della biodiversità saranno collocate in misura maggiore su superfici con un elevato potenziale qualitativo per la biodiversità. Nel quadro dei lavori concernenti la strategia sulla biodiversità (cfr. pt. 3.4.3) gli obiettivi definiti per la biodiversità (cfr. pt. 6.2.1) saranno regionalizzati e quantificati. L'ammontare dei contributi sarà in funzione di questi obiettivi regionalizzati, cosicché in seguito alla soppressione dell'esigenza minima non si giunga a una segregazione non auspicata dal profilo ecologico. In caso contrario dovrebbero essere adottate contromisure. La Confederazione si assume integralmente questi contributi.

Misure uniche di valorizzazione

Visto che i contributi permanenti saranno erogati soltanto per le SPB con una qualità ben definita, occorre concedere agli agricoltori un aiuto finanziario finalizzato ad aumentare la qualità di tali superfici fino al livello auspicato. Simili misure di valorizzazione contemplano la promozione, mediante pagamenti unici, della valorizzazione di SPB già esistenti o di una superficie gestita a scopo agricolo affinché diventi una SPB. Tra le misure di valorizzazione rientrano ad esempio la piantagione di una siepe, l'installazione di una pozza o la risemina di un prato ricco di specie. La valorizzazione verrà promossa dalla Confederazione mediante un'aliquota di contributo predefinita. Dopo la valorizzazione la SPB viene gestita come tale per una determinata durata minima. Questa promozione avviene sotto forma di un pagamento unico.

Misure per la promozione delle specie

La promozione di determinate specie molto esigenti (le cosiddette specie bersaglio) richiede misure più specifiche. Simili misure per la promozione delle specie che vanno oltre la qualità e le misure di valorizzazione sono sostenute mediante pagamenti. La procedura per la realizzazione delle misure per la promozione delle specie ricalca quella applicata per i progetti sulle risorse (art. 77a e 77b LAg) e per i progetti per la protezione delle acque (art. 62a LPAc). La Confederazione definisce le specie principali da promuovere in collaborazione con i Cantoni, i quali sono responsabili dell'elaborazione dei rispettivi progetti. Dopo la rilevazione del popolamento della specie da promuovere si definiscono e si realizzano le misure volte a raggiungere l'obiettivo prefissato. Lo sviluppo della specie viene monitorato. Il concetto va valutato periodicamente e, se necessario, adeguato. È presupposta una partecipazione finanziaria dei Cantoni. Per la realizzazione delle rispettive misure sono previsti sia pagamenti unici, soprattutto nella fase di elaborazione del progetto, sia pagamenti permanenti.

Misure per la promozione della biodiversità funzionale sulla superficie produttiva

Per la promozione della biodiversità funzionale sono previste misure specifiche sulla superficie utilizzata a scopo agricolo non gestita come SPB. A coloro che rinunceranno all'utilizzo di determinati prodotti fitosanitari o concimi minerali verranno versati dei pagamenti. Il concetto consente di impostare in maniera modulare le misure di rinuncia che possono venir promosse mediante contributi. 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. PI, bio), può essere versato un pagamento più consistente. Una simile rinuncia, eventualmente combinata con una riconversione, ha effetti positivi soprattutto sulla fertilità del suolo, ma anche su altre prestazioni ecosistemiche come l'impollinazione o la regolazione naturale dei parassiti.

8.3.4 Contributi per la qualità del paesaggio

Scopo e livello di regolamentazione

Per l'obiettivo nazionale "preservazione dell'apertura del paesaggio" l'attuale sistema dei pagamenti diretti contiene già incentivi per una gestione globale. Per l'obiettivo regionale "diversità della qualità del paesaggio", invece, non esiste una misura mirata perché la diversità del paesaggio può venir promossa soltanto come sottoprodotto della biodiversità. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti questa lacuna deve essere colmata. I contributi per la qualità del paesaggio devono consentire la cura mirata dei paesaggi rurali tradizionali e la creazione sostenibile di nuovi paesaggi favorendo quindi la salvaguardia della diversità del paesaggio in Svizzera. Sono finalizzati a rispondere alle esigenze della popolazione nei confronti del paesaggio. Mediante incentivi orientati verso il risultato la cura del paesaggio dovrebbe diventare un ramo di produzione opzionale dell'agricoltura.

La politica agricola è un compito federale, ragion per cui le misure devono essere, in linea di massima, impostate a livello nazionale. Per poter raggiungere in modo più efficace gli obiettivi, per ambiti di prestazione specifici vanno coinvolti maggiormente i Cantoni. Alla luce del contesto per il settore della qualità del paesaggio, che presuppone il coinvolgimento dei diretti interessati, può essere prospettata una misura regionalizzata secondo il seguente principio: per le prestazioni dell'agricoltura che riguardano la qualità del paesaggio la competenza di definire gli obiettivi va delegata al livello regionale. La Confederazione fissa le linee guida della procedura, mette a disposizione le basi materiali e valuta i progetti in base ad esse. I Cantoni possono stabilire ulteriori condizioni, coordinare i progetti e inoltrare alla Confederazione le domande che sono già state oggetto di una valutazione preliminare. Essi sono altresì responsabili dell'applicazione delle misure e partecipano al loro finanziamento.

Progetti per la qualità del paesaggio (progetti QP)

Comprensorio dei progetti QP: il comprensorio del progetto comprende almeno una camera topograficamente limitata (valori indicativi: superficie totale >10 km² e SAU e/o superficie d'estivazione >5 km²). I limiti amministrativi non giustificano comprensori di dimensioni minori. La rimanente superficie del comprensorio del progetto può essere ricoperta di bosco e/o riservata agli insediamenti o alle vie di comunicazione. Affinché un progetto possa essere approvato, è necessario che i gestori con cui vengono stipulati contratti di cura gestiscano in comune almeno due terzi della superficie utilizzata a scopo agricolo (SAU e superficie d'estivazione) nel comprensorio del progetto QP.

Procedura di partecipazione: gli obiettivi paesaggistici vengono stabiliti in modo partecipativo a livello regionale per ogni singolo progetto. Per poter tener conto nella misura maggiore possibile di tutte le esigenze nei confronti del paesaggio i progetti QP devono essere conformi allo standard dei piani di sviluppo del paesaggio (PSP¹⁰⁵) o di procedure equivalenti. Affinché si crei un certo equilibrio tra condizioni incisive e procedura efficiente la Confederazione deve elaborare uno schema adeguato che garantisca, ad esempio, il coinvolgimento degli attori interessati, eviti che venga tenuta in considerazione unicamente l'agricoltura e assicuri il rispetto dei processi standard per la determinazione dell'obiettivo regionalizzato (bottom up).

Definizione dell'obiettivo: gli obiettivi in materia di qualità del paesaggio sono definiti in modo sovrasettoriale (considerando lo sviluppo degli insediamenti e delle vie di comunicazione, i corsi d'acqua, le foreste, ecc.) e tenendo conto dell'agricoltura. Vanno imperativamente tenuti in considerazione gli obiettivi superiori risultanti da regioni protette esistenti (parco nazionale, parchi naturali, riserva della biosfera), inventari (IFP, zone palustri, IVS) o da altre basi per la pianificazione con obiettivi paesaggistici (piano direttore, PSP esistente). La Confederazione dovrà valutare se è opportuno elaborare basi

¹⁰⁵ Un PSP ha caratteristiche specifiche. In primo luogo vanno rilevate le diverse esigenze in materia di utilizzazione delle singole porzioni. Successivamente vengono valutate e ponderate le esigenze in materia di utilizzazione onde appurare se sono compatibili. Infine si cerca di collocare un numero possibilmente elevato di esigenze con benefici reciproci in obiettivi di sviluppo che verranno riportati in un progetto. Nella fase di elaborazione degli obiettivi vanno coinvolte le cerchie che utilizzano il paesaggio. Cfr. anche Bolliger et al. (2002).

per la pianificazione paesaggistica concernenti importanti paesaggi tipo da utilizzare come strumento per la definizione di obiettivi paesaggistici¹⁰⁶. I progetti QP devono inoltre adempiere esigenze minime per quanto riguarda un'utilizzazione parsimoniosa dei terreni coltivabili e contenere pertanto anche obiettivi sulla protezione quantitativa del suolo (cfr. pt. 8.4.2). Infine, in analogia alle rispettive disposizioni per foreste e pascoli (art. 699 del codice civile svizzero, CC)¹⁰⁷ nella definizione degli obiettivi dovrà essere chiarito anche l'aspetto dell'accessibilità alla rete di strade agricole affinché il paesaggio possa effettivamente venir "vissuto".

Contratti QP: per la superficie utilizzata dai contadini lo stato auspicato definito come obiettivo nel progetto QP deve essere riportato su un piano. Parallelamente viene rilevato il dispendio supplementare correlato alla gestione delle porzioni di superficie e degli elementi nonché stabilita una chiave di riparto provvisoria dei contributi per la qualità del paesaggio. Sulla base di questo piano, il Cantone stipula contratti di qualità del paesaggio (contratti QP) con i gestori di aziende annuali e di aziende d'estivazione. Un contratto QP contiene accordi tra il gestore e il Cantone, i quali sono una rappresentazione cartografica dello stato attuale e di quello auspicato¹⁰⁸. Già nella fase di definizione degli obiettivi occorre garantire che i necessari adeguamenti a livello di gestione siano sopportabili dal profilo agronomico. Un contratto QP riguarda l'intera superficie aziendale per la quale il progetto prevede adeguamenti nella gestione e può eventualmente contenere altri accordi che non riguardano superfici, bensì ad esempio edifici o animali. Se i gestori non sono d'accordo con gli obiettivi definiti, la loro superficie aziendale viene esclusa dal comprensorio del contratto QP (principio della partecipazione facoltativa). La durata d'impegno è di 6 anni. I gestori che non la rispettano devono, per principio, restituire i contributi ricevuti. I controlli competono ai Cantoni. L'UFAG esercita l'alta vigilanza. Alla fine del periodo contrattuale deve essere stato raggiunto lo stato auspicato, affinché possano venir conclusi nuovamente dei contratti per il periodo seguente. L'ente responsabile verifica gli obiettivi e, se necessario, li adegua. Non è necessario rivedere completamente il progetto, ma dovrebbe essere possibile rinnovarlo mediante una procedura semplificata.

Valutazione del progetto: il trattamento delle domande avviene in due fasi. Sulla scorta della rappresentazione su un piano degli obiettivi QP, la Confederazione effettua un esame preliminare del progetto QP. Si può rinunciare a un esame preliminare se per il comprensorio del progetto esistono già obiettivi paesaggistici (inventari, parchi, piano direttore, PSP, ecc.) Dopo aver redatto la bozza di contratto, il Cantone inoltra il progetto QP alla Confederazione affinché proceda all'esame definitivo e si esprima in merito al finanziamento. L'UFAG decide sulla base delle disposizioni procedurali e materiali, concedendo all'UFAM la possibilità di esprimersi.

Contributi per la qualità del paesaggio

Diritto ai contributi: hanno diritto ai contributi per la qualità del paesaggio (contributi QP) i gestori di aziende (annuali) e di aziende d'estivazione che si attengono alla PER e adempiono le condizioni dell'OCEst. Com'è il caso per la promozione della biodiversità, deve essere possibile offrire incentivi per una cura mirata del paesaggio anche nella regione d'estivazione. Oltre che per la SAU o le superfici d'estivazione i contributi QP possono essere concessi anche per le altre superfici di cui il gestore garantisce la cura (p.es. bordo del bosco su più livelli, siepi, spazio riservato alle acque, pascoli boscati, terreno da stame)¹⁰⁹ confinanti con la SAU o la superficie d'estivazione e importanti per l'immagine del paesaggio (la gestione di vaste porzioni di bosco non dà invece diritto ai contributi).

¹⁰⁶ Potrebbero fondarsi sulla Tipologia Paesaggistica Svizzera attualmente in elaborazione (ARE et al. 2008).

¹⁰⁷ RS 210

¹⁰⁸ La rappresentazione cartografica contiene ad esempio le seguenti informazioni: particelle del registro fondiario, SAU con codice delle colture, superficie aziendale, superficie d'estivazione, oggetti/superfici di inventari e zone protette, foreste, zone di protezione delle acque, zone edificabili, elementi paesaggistici essenziali (alberi da frutto nei campi, siepi, canali, alberi isolati, recinti, terrazzi, ecc.)

¹⁰⁹ Alcuni degli esempi citati rientrano attualmente nella SAU. Va tuttavia valutato se in futuro la SAU debba essere limitata alla superficie produttiva e se la cura ad esempio di siepi e spazi riservati ai corsi d'acqua debba essere promossa esclusivamente mediante contributi per la biodiversità e per la qualità del paesaggio.

Finanziamento: è presupposto che i Cantoni cofinanzino i contributi QP nella misura del 20 per cento. Questa partecipazione finanziaria è giustificata dal fatto che, a prescindere dall'interesse superiore nei confronti della varietà del paesaggio, la principale beneficiaria delle prestazioni dell'agricoltura per la qualità del paesaggio è la regione. Non è previsto un contributo federale speciale alla progettazione di misure di qualità del paesaggio (finanziamento iniziale). Per quanto concerne i PSP l'esperienza insegna che i problemi di finanziamento non si presentano nella fase di elaborazione, bensì in quella di realizzazione.

Sistema di contributi: per principio viene versato un contributo uniforme per la qualità del paesaggio per tutte le superfici contrattuali. La Confederazione si assume l'80 per cento dei costi, il Cantone il rimanente 20 per cento. I fondi sono ripartiti in base alle prestazioni applicando una chiave di riparto stabilita nel quadro del progetto QP per la gestione delle superfici contrattuali e degli elementi contrattuali. Ciò consente di promuovere in modo mirato un maggior impegno nella cura del paesaggio e di giungere a una vera e propria specializzazione delle aziende nella cura del paesaggio nei luoghi in cui una simile prestazione è auspicata. Deve essere vagliata una differenziazione del contributo QP uniforme a seconda del rispettivo progetto QP. La valorizzazione del paesaggio in regioni a vocazione puramente campicola, in cui vengono essenzialmente convenute condizioni supplementari per quanto riguarda l'avvicendamento delle colture, comporta un onere supplementare indubbiamente minore rispetto a quello correlato ai paesaggi terrazzati o declivi e strutturati delle vallate prealpine i cui contratti si concentrano sulla cura dei bordi del bosco. Nell'ambito dei contratti di 6 anni, mediante i fondi del contributo QP uniforme possono venir finanziate anche misure uniche di valorizzazione del paesaggio che non implicano prestazioni periodiche (muri a secco, diradamento o piantagione di siepi, camminamenti, viali alberati, ecc.).

Interfaccia con i contributi per la biodiversità

Anche la varietà degli habitat come obiettivi da promuovere mediante i contributi per la biodiversità è un aspetto del paesaggio. L'interfaccia tra biodiversità e paesaggio risulta dal fatto che determinati elementi paesaggistici sono importanti e interessanti sia per l'estetica del paesaggio sia per la diversità delle specie. Se in una determinata regione la popolazione ritiene i bordi del bosco su più livelli o le siepi essenziali per lo sviluppo del paesaggio, essi hanno una valenza sia dal profilo estetico che degli obiettivi in materia di biodiversità. Se, sulla base di esigenze regionali, lo sviluppo del paesaggio comprende ad esempio la promozione della campicoltura di montagna o l'impianto di viali alberati, pur riconoscendo che si tratta di elementi importanti per l'estetica del paesaggio è chiaro che hanno effetti soltanto contenuti sulla biodiversità. Per tale motivo il rapporto tra i contributi QP e quelli per la biodiversità va chiarito come segue.

Progetti QP e misure uniche di valorizzazione: nel comprensorio dei progetti QP possono venir concessi contributi per la biodiversità a favore di misure uniche di valorizzazione se i rispettivi elementi paesaggistici comportano un beneficio per la biodiversità. Se la loro manutenzione è oggetto di una convenzione nel quadro di un contratto QP possono venir erogati anche contributi per la qualità del paesaggio a condizione che durante il periodo minimo prestabilito siano adempiute le esigenze della biodiversità (criteri qualitativi per le SPB ben definiti dal concetto sulla biodiversità). Il diritto al contributo per la qualità del paesaggio sussiste anche dopo il periodo minimo, anche se l'elemento non viene più gestito come SPB (p.es. siepe o orlo inerbito). Per gli elementi paesaggistici che hanno una valenza soltanto dal profilo estetico non vengono concessi contributi per misure uniche di valorizzazione. Il concetto di contribuzione flessibile consente di attingere dal fondo comune i mezzi necessari per finanziare le misure di valorizzazione auspiccate.

Progetti PQ e promozione delle specie: l'ente regionale ha la possibilità di riunire il modulo "promozione delle specie" del concetto per la biodiversità e il progetto PQ in un progetto globale, inoltrando una sola domanda alla Confederazione. Grazie alla riunione dei due concetti, la priorità è data alla promozione delle specie invece che all'estetica del paesaggio, ossia l'efficacia della promozione delle specie non deve essere compromessa a scapito delle esigenze della popolazione nei confronti del paesaggio. Se viene approvata soltanto la parte della promozione delle specie o quella della qualità del paesaggio del progetto unito va applicata la seguente procedura. Il concetto di promozione delle

specie può sempre essere approvato indipendentemente dalla qualità del paesaggio; il progetto parziale sulla qualità del paesaggio, invece, può essere approvato separatamente soltanto se non è in contraddizione con l'obiettivo della promozione delle specie. Se al momento dell'avvio dei progetti QP nel comprensorio vengono già attuate misure di promozione delle specie, esse vanno imperativamente tenute in considerazione e integrate nell'obiettivo.

In vista dell'erogazione dei contributi per la qualità del paesaggio e di quelli per la biodiversità va inoltre garantita la conciliabilità con ambiti politici che perseguono gli stessi obiettivi. Le misure della LPN, della LPAmb e della LAgr devono essere coordinate nel modo migliore possibile sfruttando le sinergie, evitando doppioni nell'esecuzione e sovvenzioni multiple nonché valutando trasferimenti di fondi tra gli ambiti di competenza "ambiente" e "agricoltura".

8.3.5 Contributi per il benessere degli animali

La promozione del benessere degli animali attraverso i programmi "sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali SSRA" e "uscita regolare all'aperto URA" si è dimostrata efficace. Anche l'incentivo rappresentato da un'aliquota maggiorata del 20 per cento degli importi forfettari degli aiuti agli investimenti per UBG per la costruzione di stalle SSRA ha dato gli effetti auspicati. Non vi è quindi alcuna necessità impellente di apportare modifiche sostanziali ai due programmi o al sistema dei supplementi nel quadro degli aiuti agli investimenti.

Va tuttavia chiarito se per la promozione del benessere degli animali deve essere dato maggior peso ai pagamenti diretti o agli aiuti agli investimenti. Il modo più efficiente di procedere consisterebbe nel coprire i maggiori costi dei provvedimenti edilizi rispetto allo standard previsto dal diritto vigente in materia di protezione degli animali mediante gli aiuti agli investimenti e di indennizzare attraverso i pagamenti diretti i maggiori costi d'esercizio permanenti correlati a forme di detenzione più rispettose degli animali.

Va osservato che in determinati casi, data la loro struttura semplice le stalle conformi alle disposizioni SSRA comportano investimenti minori rispetto a quelle convenzionali (p.es. stalle a stabulazione libera per le vacche). Tuttavia, generalmente le stalle SSRA sono più costose perché implicano più spazio per ciascun animale o devono essere rispettate condizioni supplementari (p.es. sistemi ad aree multiple). Da confronti tra i costi di costruzione emerge che vi sono grandi differenze a seconda della categoria di animali. Il supplemento SSRA nel quadro degli aiuti agli investimenti dovrebbe pertanto venir differenziato in funzione delle categorie di animali.

Anche in caso di promozione mirata delle stalle SSRA mediante aiuti agli investimenti i contributi SSRA nel quadro dei pagamenti diretti rimangono necessari. Da un lato l'esercizio di una stalla SSRA comporta maggiori costi permanenti riconducibili ad esempio a un maggiore fabbisogno di paglia o a un maggiore onere per l'adempimento delle condizioni cui il programma è vincolato, dall'altro è necessario un incentivo permanente per stalle SSRA con esigenze maggiori per quanto concerne la superficie soprattutto se è possibile utilizzare la stalla in modo convenzionale con un dispendio minore e/o con una maggiore densità di animali. Infine, affinché possano essere versati aiuti agli investimenti nell'intera azienda devono essere adempiute condizioni più severe, ragion per cui non tutti i progetti possono venir sostenuti mediante aiuti agli investimenti. In questo caso i contributi SSRA sono l'unico strumento per promuovere sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali.

L'importo dei contributi dipende dai costi specifici delle categorie di animali (unici e permanenti) e dal maggior ricavo sul mercato. Visto che l'obiettivo è quello di giungere a un'adesione più ampia possibile, i contributi devono eventualmente venir impostati in modo più differenziato rispetto ad oggi.

8.4 Altri strumenti per il raggiungimento degli altri obiettivi di prestazione

8.4.1 Utilizzazione sostenibile delle risorse: promozione di tecniche rispettose delle risorse e di innovazioni aziendali

Nel presente capitolo si illustrerà il concetto per la promozione dell'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria e clima e per un migliore raggiungimento degli obiettivi per quanto concerne gli obiettivi ambientali per l'agricoltura con riferimento alle sostanze. Conformemente al principio di causalità la riduzione di esternalità negative e dell'inquinamento non deve essere permanentemente sostenuta finanziariamente. Sono invece opportuni incentivi finanziari temporanei volti a promuovere l'introduzione di nuove tecniche o a risanare uno stato non conforme all'obiettivo (cfr. pt. 5.3.8). Dopo un determinato periodo, questi contributi di promozione vanno sospesi e sostituiti da altre soluzioni durevoli. Un pagamento permanente, oltre a essere in contraddizione con il principio di causalità sancito dal diritto sull'ambiente, cozzerebbe con la disponibilità a pagare dimostrata finora dalla popolazione.

Il principio dei pagamenti temporanei per ridurre le esternalità negative va applicato coerentemente. Nel presente capitolo si illustra il concetto elaborato a tal fine. Esso consta di quattro elementi.

Pochi effetti collaterali risultanti dalla promozione delle prestazioni positive

Il primo elemento del concetto di riduzione delle esternalità negative è l'impostazione dei contributi permanenti giusta il punto 8.3 (contributi per il paesaggio rurale, per la sicurezza dell'approvvigionamento, per la biodiversità, per la qualità del paesaggio e per il benessere degli animali). Un orientamento maggiore di questi contributi verso gli obiettivi perseguiti nonché la limitazione dei fondi previsti a tal fine al livello necessario per il raggiungimento degli obiettivi consentono di disaccoppiare i pagamenti dalla produzione. La rinuncia a contributi legati agli animali, in particolare, azzererà gli incentivi ad intensificare la detenzione di animali.

Mantenimento della PER e delle altre disposizioni legali

Il secondo elemento per ridurre le esternalità negative è rappresentato dal mantenimento della PER quale presupposto fondamentale valido per tutta l'azienda per poter ricevere i pagamenti diretti. Verranno mantenute anche le prescrizioni concernenti l'ambiente. Si cercherà tuttavia di migliorare l'esecuzione di queste basi legali ad esempio mediante misure e applicazioni che consentono di ottimizzare la gestione interaziendale delle sostanze nutritive.

Proseguimento della promozione di progetti facoltativi

I due strumenti applicati attualmente per la promozione di progetti facoltativi volti a migliorare l'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali verranno mantenuti. Si tratta delle seguenti misure.

- Progetti per il miglioramento della sostenibilità nella gestione delle risorse naturali giusta gli articoli 77a e 77b LAgr. La Confederazione versa contributi a progetti regionali e settoriali. I contributi sono in funzione dell'efficacia del progetto, ma tuttavia ammontano al massimo all'80 per cento dei costi computabili e vengono erogati a un ente responsabile. I contributi sono di durata limitata a 6 anni e sono vincolati alla condizione secondo cui i progetti devono mantenere la loro efficacia anche dopo la fine della contribuzione (p.es. quelli volti a ridurre le emissioni di ammoniaca).
- Progetti per la riduzione del carico eccessivo di nitrati, fosforo o prodotti fitosanitari nei corsi d'acqua giusta l'articolo 62a LPac. La Confederazione versa contributi alle aziende agricole che adottano provvedimenti per ridurre le immissioni di sostanze nei corsi d'acqua. Contrariamente al principio di causalità, attualmente simili misure sono sostenute permanentemente (p.es. progetti volti a ridurre i nitrati o le immissioni di PF). Nel nuovo concetto, il sostegno finanziario di misure giusta l'articolo 62a LPac sarà temporaneo e, com'è il caso per i progetti giusta gli articoli 77a e 77b LAgr, sarà vincolato alla condizione secondo cui i progetti devono mantenere la loro efficacia anche dopo la fine della contribuzione.

Anche i progetti sostenuti nel quadro dei miglioramenti strutturali hanno effetti positivi sull'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali. Nelle migliori integrali e in progetti di sviluppo rurale giusta l'articolo 93 capoverso 1 lettera c, ad esempio, vengono tenuti in considerazione anche gli aspetti ecologici.

Contributi temporanei per l'efficienza delle risorse

In settori nei quali, nonostante l'applicazione delle misure descritte precedentemente, è probabile che gli obiettivi non vengano pienamente raggiunti, l'introduzione di tecniche rispettose delle risorse (p.es. barre di distribuzione del liquame con tubi flessibili) e di innovazioni aziendali vanno promosse mediante **contributi temporanei per l'efficienza delle risorse**. Per poter beneficiare di questi contributi deve essere comprovato che le misure contribuiscono a ridurre le lacune nel raggiungimento degli obiettivi e sono applicabili dal profilo tecnico e aziendale. Ciò riguarda in particolare misure che si sono rivelate efficaci nel quadro di progetti facoltativi. A seconda del tipo di lacuna, la promozione può avvenire a livello nazionale, in regioni o in settori specifici. Il finanziamento è garantito dalla Confederazione. I contributi per l'efficienza delle risorse sono un complemento adeguato dei contributi temporanei concessi in virtù degli articoli 77a e 77b LAGr che tuttavia sono limitati a singoli progetti regionali o settoriali. I contributi per l'efficienza delle risorse sono adeguati soprattutto se si tratta di colmare lacune sovra-regionali, poiché non devono essere elaborati, valutati e gestiti più progetti individuali dello stesso tipo.

La promozione di determinate tecniche o innovazioni mediante i contributi per l'efficienza delle risorse è temporanea. Com'è il caso per i progetti giusta gli articoli 77a e 77b LAGr, deve essere garantito che gli effetti positivi sull'ambiente siano mantenuti anche dopo la fine della contribuzione, ad esempio inserendo nella PER l'applicazione di una determinata tecnica come buona pratica agricola. Onde offrire condizioni quadro stabili e prevedibili, la decisione deve essere presa con sufficiente anticipo e prevedere un periodo transitorio.

Il vantaggio dei contributi temporanei per l'efficienza delle risorse rispetto alla promozione di singoli progetti consiste nel fatto che essi non dipendono dall'iniziativa di una regione o di un settore e quindi consentono di ottenere un notevole effetto con costi amministrativi ridotti.

8.4.2 Protezione quantitativa del suolo: legame tra la pianificazione del territorio e i pagamenti diretti

Un obiettivo importante nei tre ambiti di prestazione "sicurezza dell'approvvigionamento", "basi vitali naturali" e "paesaggio" è la salvaguardia quantitativa dei terreni coltivabili. Attualmente la perdita di suolo fertile è dovuta principalmente all'avanzamento del bosco e alla sigillatura. Se mediante il contributo per il paesaggio rurale e progetti QP concreti è possibile porre un freno all'avanzamento del bosco, gli incentivi economici di tali misure sono troppo esigui per arginare efficacemente la sigillatura. La salvaguardia quantitativa dei terreni coltivabili è tuttavia un presupposto fondamentale affinché l'agricoltura possa continuare a fornire le prestazioni d'interesse generale.

Il diritto sulla pianificazione del territorio è finalizzato a proteggere il suolo e a utilizzarlo con parsimonia. Tuttavia né la legge sulla pianificazione del territorio né il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture hanno permesso di evitare, in questi ultimi anni, che molti terreni coltivabili fertili venissero erosi dallo sviluppo degli insediamenti. Il disegno per una nuova legge sullo sviluppo territoriale (D-LST), attualmente in consultazione, propone strumenti più efficaci per porre un freno a questo fenomeno. Per il momento non è dato di sapere in quale misura essi contribuiranno a migliorare la situazione. Benché esista un quadro legale finalizzato a salvaguardare una quantità sufficiente di terreni per l'agricoltura (art. 3 cpv. 2 lett. a LPT risp. art. 7 lett. c D-LPT), la sigillatura è talmente interessante dal profilo economico che gli strumenti vigenti non vengono applicati correttamente.

Onde migliorare la protezione dei terreni coltivabili fertili occorre stabilire un legame tra la pianificazione del territorio e lo strumento dei pagamenti diretti. Non si tratta di introdurre attraverso i pagamenti diretti incentivi finanziari volti a rendere l'utilizzazione agricola interessante come la sigillatura. Ciò sarebbe troppo costoso e praticamente irrealizzabile. Mediante il legame tra la pianificazione del territorio e i pagamenti diretti s'intende piuttosto ridurre l'attrattiva della sigillatura. Sono previste le seguenti misure.

1. Esclusione dai pagamenti diretti delle superfici ubicate nella zona edificabile. L'inserimento di terreno agricolo in una zona edificabile giusta l'articolo 14 LPT equivale a una modifica della destinazione. La gestione agricola di queste superfici assume le caratteristiche di un soluzione transitoria che terminerà con la costruzione degli edifici previsti. La gestione non è quindi da considerare sostenibile, ragion per cui non è giustificabile il versamento di pagamenti diretti per queste superfici. Di conseguenza tutte le zone edificabili omologate nel quadro dei piani di utilizzazione vanno escluse dai pagamenti diretti. I casi di rigore che tale modifica comporterà per i contratti d'affitto (il gestore perde il diritto ai pagamenti diretti e non trae alcun vantaggio dall'inserimento delle superfici agricole in zona edificabile), vengono mitigati mediante i contributi d'adeguamento da un lato e dall'evoluzione a medio termine del mercato che comporterà una diminuzione dei canoni d'affitto per le superfici in zona edificabile dall'altro.
2. Obbligo per i Cantoni o i Comuni di cofinanziare i pagamenti diretti in caso di elevato consumo di suolo. Sulla scorta del disegno della nuova legge sullo sviluppo territoriale (art. 74 D-LST) è pensabile un modello in cui, ai Cantoni o ai Comuni che inseriscono nella zona edificabile o sigillano una grande fetta di terreni coltivabili, la Confederazione versi pagamenti diretti ridotti. Onde evitare che tutto il settore agricolo ne subisca le conseguenze e che venga messa a repentaglio la fornitura di prestazioni, i Cantoni o i Comuni dovrebbero essere tenuti a versare la differenza rispetto al contributo federale attingendo alle loro risorse. Affinché ciò sia possibile, dovrebbe essere creata una base legale ad hoc.
3. Inserimento della protezione qualitativa del suolo nel concetto dei contributi per la qualità del paesaggio (cfr. pt. 8.3.4). I concetti cantonali di promozione della qualità del paesaggio verrebbero approvati dalla Confederazione soltanto se contengono esigenze minime per i progetti QP in materia di utilizzazione parsimoniosa del suolo (in particolare la salvaguardia delle superfici per l'avvicendamento delle colture). Ciò avrebbe il vantaggio che nella pianificazione agricola globale si dovrebbe sempre tener conto anche degli interessi della protezione quantitativa del suolo.

Il legame tra la pianificazione del territorio e i pagamenti diretti consentirebbe di ridurre l'incentivo a inserire i terreni agricoli in zona edificabile o a sigillarli e quindi permetterebbe di utilizzare questa preziosa risorsa in modo sostenibile.

8.4.3 Occupazione decentrata del territorio: promozione mirata attraverso le misure dei miglioramenti strutturali

Mediante i pagamenti diretti menzionati al punto 8.3 le aree rurali continueranno a beneficiare di fondi considerevoli. I contributi per il paesaggio rurale e quelli per la sicurezza dell'approvvigionamento consentono di compensare in misura analoga a quella attuale le difficoltà di produzione nelle zone ad altitudine elevata. Per i motivi elencati di seguito non è tuttavia opportuno introdurre un ulteriore pagamento diretto finalizzato specificatamente alla salvaguardia dell'occupazione decentrata del territorio.

- Come indicato al punto 6.4.1, nelle politiche settoriali la Confederazione non persegue obiettivi quantitativi espliciti per quanto concerne l'occupazione decentrata. Dato che non esiste un obiettivo a livello federale, un pagamento diretto specificatamente orientato verso l'occupazione decentrata non sarebbe giustificabile.

- L'occupazione decentrata non può essere garantita unicamente dall'agricoltura, ragion per cui uno strumento specifico riservato a una cerchia di beneficiari agricoli non è giustificabile.
- I pagamenti diretti non offrono un incentivo per l'innovazione e per il valore aggiunto sul mercato. Un pagamento diretto per l'occupazione decentrata del territorio si tradurrebbe in una mera conservazione delle strutture. Ciò sarebbe controproducente visto che non farebbe altro che aumentare la discrepanza dal profilo della produttività rispetto alle altre regioni.
- Per poter versare pagamenti diretti a favore dell'occupazione decentrata del territorio sarebbe necessario definire le regioni a rischio d'insediamento. Una simile classificazione sarebbe difficile da attuare, dispendiosa e nel caso specifico spesso anche ingiusta. Ciò è quanto emerge anche dal già citato studio del PF (Rieder et al. 2004). Le condizioni in Comuni con un territorio vasto sono spesso così diverse che non sarebbe possibile stabilire in modo adeguato il rischio d'insediamento.

La Confederazione dovrebbe promuovere l'occupazione decentrata nei casi in cui a livello locale vi è un certo spirito d'iniziativa. Ciò avviene attraverso la politica regionale ordinaria (cfr. pt. 3.8.4). Tuttavia la promozione specifica dell'occupazione decentrata del territorio dovrà avvenire anche in futuro mediante gli strumenti dei miglioramenti strutturali (aiuti agli investimenti). Le migliorie fondiari collettive e i progetti di sviluppo regionale permettono di promuovere in modo mirato l'occupazione decentrata del territorio. La Confederazione versa un contributo supplementare per i progetti che contribuiscono a raggiungere obiettivi regionali superiori (art. 17 cpv. 1 lett. f dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali, SVV)¹¹⁰. Se i Cantoni hanno definito obiettivi concreti in materia di insediamento o occupazionale i progetti di sviluppo regionale possono beneficiare di un sostegno federale maggiore, a condizione che sia evidente in che modo contribuiscono al raggiungimento di tali obiettivi.

8.5 Garanzia del reddito

Mediante la garanzia del reddito s'intende fare in modo che l'agricoltura possa fornire a lungo termine le prestazioni d'interesse generale, da un lato, ed evitare emergenze sociali riconducibili al cambiamento delle condizioni quadro della politica agricola, dall'altro. Il previsto maggior disaccoppiamento dei due obiettivi implica un disaccoppiamento anche a livello di strumenti.

8.5.1 Pagamenti diretti riferiti alle prestazioni volti a garantire la fornitura a lungo termine delle prestazioni

Il primo obiettivo non richiede strumenti specifici supplementari. Gli strumenti illustrati ai punti 8.3 e 8.4 del concetto sui pagamenti diretti sono sufficienti per garantire che l'agricoltura fornisca in modo mirato ed efficiente le prestazioni d'interesse generale. Gli incentivi per strumento vanno adeguati secondo il principio del tailoring in modo che vengano raggiunti gli obiettivi di ogni ambito di prestazione. Vista la complessità delle interazioni e del sistema, l'obiettivo è da intendere come una funzione di controllo. I fondi erogati attraverso i singoli strumenti mirati devono avere un importo tale da consentire all'agricoltura di fornire a lungo termine le prestazioni d'interesse generale. L'importo totale di questi pagamenti diretti riferiti alle prestazioni sarà probabilmente inferiore ai pagamenti diretti attuali poiché una parte di questi non è finalizzata alla fornitura di prestazioni d'interesse generale, bensì a garantire un'evoluzione socialmente sostenibile (cfr. pt. 8.7.2).

8.5.2 Contributi d'adeguamento volti a garantire una transizione socialmente sostenibile

La differenza tra i pagamenti diretti attuali e quelli nuovi orientati esclusivamente verso la fornitura di prestazioni sarà versata sotto forma di uno strumento specifico, ossia i **contributi d'adeguamento**. Si tratta di uno strumento specificatamente teso al trasferimento, mediante il quale s'intende garantire un passaggio socialmente sostenibile dall'attuale al futuro sistema dei pagamenti diretti. I contributi

¹¹⁰ RS 913.1

d'adeguamento sono concepiti secondo i criteri enunciati al punto 5.3.5, onde garantire un'efficienza di trasferimento possibilmente alta.

- I contributi d'adeguamento non sono in relazione alla fornitura di prestazioni, ragion per cui non sono vincolati a criteri riferiti alle prestazioni come la superficie o il numero di animali, bensì completamente disaccoppiati.
- I contributi d'adeguamento sono versati in funzione delle persone. Deve quindi essere chiarita la questione del diritto al contributo in caso di cessazione della gestione dell'azienda o di cessione dell'azienda. Vi sono diverse opzioni: a) il diritto al contributo decade, b) il diritto al contributo può essere trasferito a un eventuale successore o c) il diritto al contributo sussiste. Se con la cessazione della gestione dell'azienda decade il diritto al contributo, l'azienda verrà gestita il più a lungo possibile anziché venir ceduta a un eventuale successore. Ciò equivarrebbe a un intervento non auspicato nello sviluppo strutturale.
Il trasferimento del diritto al contributo alla generazione seguente è difficilmente giustificabile poiché l'obiettivo principale della misura è quello di garantire una transizione socialmente sostenibile e quindi per la generazione più giovane sarebbe difficile giustificare il diritto a un simile sostegno da parte della Confederazione (cfr. pt. 6.6.2).
Il mantenimento del diritto ai contributi ha lo svantaggio che determinati fondi vengono versati a persone che non sono più attive nell'agricoltura. Ciò è tuttavia relativizzato dal fatto che con l'introduzione di un simile pagamento disaccoppiato dalla superficie affluiscono meno fondi attraverso la rendita dei terreni a persone al di fuori dell'agricoltura. L'effetto può essere ulteriormente ridotto definendo criteri di restrizione adeguati come ad esempio limiti di reddito. Per tale motivo va data la priorità all'opzione c); in caso di cessazione dell'attività il diritto ai contributi deve sussistere con restrizioni chiaramente definite (cfr. pt. 8.6).
- I contributi d'adeguamento verranno versati per un periodo limitato. Saranno progressivamente ridotti a un ritmo socialmente sostenibile. Se i prezzi scenderanno, i fondi liberatisi saranno trasferiti ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni oppure risparmiati (cfr. pt. 8.7.2).

Al momento dell'introduzione del contributo il suo importo corrisponderà alla differenza tra i pagamenti diretti che il gestore riceveva prima della riforma e quelli cui ha diritto dopo la riforma. Ciò consente di compensare due effetti.

1. **Redistribuzione in seguito a modifiche degli strumenti:** gli adeguamenti nell'impostazione degli strumenti dei pagamenti diretti comportano inevitabilmente una redistribuzione all'interno del settore. Anche se l'importo totale dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni prima e dopo l'applicazione rimane identico, al netto vi sono aziende che ci perdono e altre che ci guadagnano.
2. **Differenziazione tra pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e pagamenti orientati verso il trasferimento:** visto che l'importo dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni viene limitato al livello necessario per la fornitura delle prestazioni, una parte degli attuali pagamenti diretti sarà erogata sotto forma di contributi d'adeguamento. Ciò riveste una notevole importanza, soprattutto se i prezzi rimangono elevati e sono necessari meno pagamenti diretti riferiti alle prestazioni riguardo ad oggi (cfr. pt. 8.7.2).

8.6 Criteri di entrata in materia e di delimitazione

8.6.1 Basi per la definizione di criteri di entrata in materia e di delimitazione

La Costituzione federale sancisce nell'articolo 104 capoverso 2 che a complemento delle misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere dal settore agricolo e derogando, se necessario, al principio della libertà economica, la Confederazione promuove le aziende contadine che coltivano il suolo. Mediante i criteri di entrata in materia e di delimitazione per i pagamenti diretti si esercita un influsso sulle strutture dell'agricoltura. Si tratta di stabilire quali aziende debbano beneficiare di contributi nel quadro del nuovo sistema dei pagamenti diretti nonché in quali casi debbano essere fissati dei

limiti e come saranno. Dalla Costituzione federale possono essere tratti i seguenti principi che consentono di definire criteri di entrata in materia e di delimitazione:

- i criteri di entrata in materia e di delimitazione sono in relazione con la fornitura delle prestazioni d'interesse generale e con gli obiettivi prefissati (cfr. pt. 6);
- mediante i criteri di entrata in materia vengono promosse le aziende contadine che coltivano il suolo;
- i criteri di entrata in materia e di delimitazione tengono conto delle misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere.

L'articolo costituzionale non mira a un'azienda ideale, bensì fissa i principi summenzionati. Soltanto un'agricoltura variata che tenga conto delle peculiarità strutturali individuali delle aziende e delle attitudini e predisposizioni dei capoazienda saprà far fronte alle sfide attuali e future.

Accettazione sociale

I criteri di entrata in materia e di delimitazione hanno una funzione importante anche per quanto riguarda l'accettazione sociale del sistema dei pagamenti diretti. Le aziende agricole devono fornire un contributo minimo di prestazioni d'interesse generale commerciali, mentre le aziende gestite per hobby vanno escluse dai pagamenti diretti. In tal modo si garantisce pure il contenimento del dispendio amministrativo grazie alla soppressione delle sovvenzioni irrisorie. In linea di principio i pagamenti diretti devono venir versati ad aziende che forniscono le prestazioni auspiccate, si assumono la responsabilità della gestione dell'azienda generandone un profitto. Ciò presuppone un notevole know how del capoazienda. Queste condizioni avranno tuttavia un effetto soltanto se i capoazienda forniranno una prestazione di lavoro minima all'interno dell'azienda. I contributi d'adeguamento verranno versati soltanto fintantoché i capoazienda avranno raggiunto l'età del pensionamento. Essi saranno limitati per le aziende in buone condizioni finanziarie.

Pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e contributi d'adeguamento

Nel concetto per un ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti gli strumenti per la promozione delle prestazioni d'interesse generale e quelli per la garanzia di uno sviluppo socialmente sostenibile sono separati perché perseguono obiettivi diversi. Tale differenziazione sarà ripresa anche nei criteri di entrata in materia e di delimitazione. Un'azienda agricola può ad esempio fornire una prestazione d'interesse generale del volume corrispettivo indipendentemente dalla sua dimensione. Nei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni non vanno pertanto fatte restrizioni di natura sociale. La situazione è diversa per quanto riguarda i contributi d'adeguamento. In questo caso le suddette restrizioni dipendono dalla situazione finanziaria dell'azienda.

I criteri di entrata in materia e di delimitazione riportati di seguito sono suddivisi in criteri per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e in criteri applicabili per i contributi d'adeguamento. Se non altrimenti indicato, la motivazione addotta all'atto dell'introduzione dei criteri e l'attuale impostazione valgono anche nel nuovo sistema dei pagamenti diretti.

8.6.2 Criteri di entrata in materia per pagamenti diretti riferiti alle prestazioni

Il presupposto fondamentale per ricevere pagamenti diretti riferiti alle prestazioni (contributi per il paesaggio rurale, contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, contributi per la biodiversità, contributi per la qualità del paesaggio e contributi per il benessere degli animali) sono i seguenti criteri di entrata in materia:

Volume minimo di lavoro in USM nell'azienda gestita

Attualmente viene applicato il valore di 0,25 USM. Esso era stato introdotto per escludere le aziende gestite per hobby¹¹¹ e per ridurre il dispendio amministrativo grazie all'eliminazione di sovvenzioni irriskorie. Tale valore sarà mantenuto.

Un'alternativa potrebbe essere la sostituzione del limite minimo di USM mediante un importo minimo di pagamenti diretti. In tal modo non sarebbe più necessario stabilire quali aziende sono meritevoli di un sostegno. L'introduzione di un importo minimo è giustificabile soltanto quale misura per il contenimento del dispendio amministrativo.

Esigenze relative alla formazione professionale agricola

Attualmente è richiesto un certificato federale di formazione pratica o un attestato federale di capacità quale agricoltore o un attestato professionale quale contadina oppure una formazione equivalente in una professione agricola speciale. È considerata equivalente un'altra formazione professionale di base completata con un perfezionamento professionale nell'ambito agricolo o un'attività pratica di almeno tre anni in un'azienda agricola. L'obiettivo è quello di garantire la qualità della fornitura di prestazioni. Affinché le prestazioni possano essere fornite in modo efficiente e sostenibile e sia garantita la buona pratica agricola, sono necessarie solide conoscenze.

Aziende contadine che coltivano il suolo

- Gestione di un'azienda per proprio conto e a proprio rischio e pericolo
I pagamenti diretti vengono versati soltanto a gestori e aziende familiari contadine che si assumono perdite e profitti della gestione. La gestione dell'azienda per proprio conto è una caratteristica fondamentale delle aziende contadine promossa dalla Costituzione.
- Pagamenti diretti soltanto per le aziende contadine
In linea di principio, alle persone giuridiche, alla Confederazione, ai Cantoni e ai gestori con effettivi di animali superiori ai limiti giusta l'ordinanza sugli effettivi massimi (OE_{max})¹¹² non vengono versati pagamenti diretti. Vige una deroga per le SA e le S.a.g.l. contadine. L'obiettivo è quello di limitare il sostegno alle aziende familiari contadine. Tra gli enti pubblici non devono esserci trasferimenti di denaro.
- Delimitazione delle superfici aventi diritto ai contributi
Ha diritto ai contributi la SAU tranne le superfici di vivai, piante forestali, piante ornamentali e serre con fondamenta fisse. L'obiettivo è quello di versare contributi per la produzione soltanto per le superfici gestite a scopo agricolo.
- Quota di manodopera propria dell'azienda
Attualmente almeno il 50 per cento dei lavori deve essere svolto da manodopera propria dell'azienda. L'obiettivo è quello di garantire una gestione minima mediante manodopera dell'azienda. Non verranno versati contributi ai gestori che affidano la gestione a esterni come ad esempio ad imprenditori agricoli. La disponibilità di manodopera propria dell'azienda è una caratteristica fondamentale delle aziende contadine promosse dalla Costituzione.

Questo presupposto potrebbe venir completato con la condizione di una quota minima di manodopera propria della famiglia, perché se il lavoro venisse svolto esclusivamente da impiegati potrebbero venir elusi altri obiettivi (p.es. quello della formazione).

¹¹¹ FF 2002 4215, pag. 4311

¹¹² RS 916.344

- Effettivi massimi di animali

Le aziende che adempiono la PER soltanto mediante la cessione di concimi aziendali a terzi devono rispettare i relativi effettivi massimi di animali. Gli effettivi massimi possono essere superati soltanto se la PER viene adempiuta senza cedere concimi aziendali a terzi e se l'azienda è registrata. Con la PA 2002 l'obiettivo è cambiato visto che gli effettivi massimi di animali non sono più finalizzati a regolare la produzione, bensì a garantire una produzione sostenibile nelle aziende contadine¹¹³.

Pagamenti diretti per superfici in zona estera

Alle superfici nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare viene versato il 75 per cento dei contributi (attualmente contributi di superficie, per l'agricoltura biologica e per la produzione estensiva). L'obiettivo è quello di non sfavorire le aziende con superfici gestite per tradizione familiare all'estero rispetto a quelle le cui superfici si trovano esclusivamente in Svizzera, a condizione che siano state gestite prima del 1° maggio 1984¹¹⁴. Sulle superfici in questione vengono fornite prestazioni e ne risulta un beneficio per la Confederazione. Non verranno invece versati contributi per il paesaggio rurale e per la qualità del paesaggio.

Per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni non si applicano limiti di reddito e di sostanza né limiti di età. Inoltre la limitazione dei contributi per USM e la graduazione secondo la superficie e il numero di animali non figurano nel nuovo concetto in quanto non hanno una finalità.

8.6.3 Criteri di entrata in materia e di delimitazione per i contributi d'adeguamento

Nell'impostazione e nella determinazione dei contributi d'adeguamento si applicano i seguenti criteri di entrata in materia e di delimitazione.

Limite d'età

Non vengono concessi contributi d'adeguamento ai gestori che prima del 1° gennaio dell'anno di contribuzione hanno compiuto 65 anni. All'epoca dell'introduzione del limite d'età si voleva evitare di "rimandare la cessione della fattoria"¹¹⁵ e promuovere "il mutamento strutturale e il ricambio generazionale"¹¹⁶. Il limite d'età favorisce la cessione dell'azienda alla giovane generazione. Se non esistesse un limite d'età alcune aziende continuerebbero ad essere gestite e infine verrebbero vendute o cedute in affitto. In questo caso, secondo uno studio di Meier (2007) il contributo alla crescita delle dimensioni delle altre aziende sarebbe maggiore rispetto a quello riconducibile al limite d'età. I gestori possono fornire prestazioni d'interesse generale anche dopo aver compiuto 65 anni, ragion per cui questo criterio sarà applicato unicamente per i contributi d'adeguamento. La soppressione dei contributi d'adeguamento dopo il raggiungimento dei 65 anni d'età è compensata dall'AVS.

Limiti di reddito e di sostanza

L'importo dei pagamenti diretti viene ridotto a partire da un determinato reddito e da una determinata sostanza. La misura ha motivazioni sociali. Le persone che guadagnano molto e dispongono di una notevole sostanza necessitano di un sostegno statale minore. Con la PA 2007 venne proposto di rinunciare a limiti di reddito e di sostanza¹¹⁷. Essi non sono finalizzati alla fornitura delle prestazioni, mentre sono necessari per i contributi d'adeguamento giustificati sul piano sociale. Verrà valutata l'eventualità di adeguare i valori di reddito e di sostanza determinanti al fine della riduzione.

¹¹³ FF 1996 IV 1, pag. 132

¹¹⁴ FF 2002 4215, pag. 4312

¹¹⁵ FF 1996 IV 1, pag. 169

¹¹⁶ FF 2002 4215, pag. 4312

¹¹⁷ FF 2002 4215, pag. 4311

8.7 Impiego e ripartizione dei fondi

Nel presente capitolo si analizzerà, sulla base della situazione attuale (cfr. pt. 8.7.1), a quanto devono ammontare i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni affinché le prestazioni d'interesse generale possano venir fornite a lungo termine (cfr. pt. 8.7.2) e qual è il rapporto tra i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e i contributi d'adeguamento (cfr. pt. 8.7.3). Sulla scorta di considerazioni di natura qualitativa si stabilirà in quale direzione deve svilupparsi la dotazione di mezzi a seconda dello scenario di prezzi per i singoli strumenti dei pagamenti diretti (cfr. pt. 8.7.4). Infine si illustreranno le conseguenze finanziarie dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti sul piano globale (cfr. pt. 8.7.5).

8.7.1 Contesto

Nella media degli anni 2005/07 sono stati versati pagamenti diretti per un importo di 2 542 milioni di franchi. Con l'applicazione della Politica agricola 2011 questo importo sale a 2,8 miliardi di franchi circa. Nella tabella 21 è illustrata la ripartizione dei fondi tra gli attuali strumenti dei pagamenti diretti.

Tabella 21: Ripartizione dei fondi tra gli attuali strumenti dei pagamenti diretti nel 2005/07 e dopo l'applicazione della PA 2011

	2005/2007		PA 2011 (2011)	
	Mio. CHF	%	Mio. CHF	%
Contributi di superficie	1 305	51	1 272	45
Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo	335	13	493	18
Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione	280	11	360	13
Contributi di declività	105	4	106	4
Pagamenti diretti generali	2 026	80	2 231	79
Contributi ecologici (compensazione ecologica, produzione estensiva, agricoltura biologica)	186	7	193	7
Contributi d'estivazione	92	4	101	4
Programmi e misure regionali (OQE, 62a)	36	1	79	3
Contributi etologici	202	8	207	7
Pagamenti diretti ecologici	516	20	580	21
Totale pagamenti diretti	2 542	100	2 811	100

Fonte: Rapporto agricolo 2008

L'80 per cento circa dei pagamenti diretti è erogato sotto forma di pagamenti diretti generali. Lo strumento principale è il contributo di superficie seguito dai contributi UBGFG e DACDP. I pagamenti diretti ecologici rappresentano il 20 per cento dei pagamenti diretti totali. In questo ambito gli strumenti principali sono i contributi ecologici e quelli etologici.

Con la PA 2011 non vi saranno modifiche di rilievo per quanto riguarda la ripartizione dei fondi. Rispetto al 2005/07, dal 2011 i fondi saranno aumentati sia per i pagamenti diretti generali che per quelli ecologici. Complessivamente vi sarà un incremento di 270 milioni di franchi circa riconducibile soprattutto all'aumento dei contributi UBGFG e DACDP nonché dei contributi d'estivazione. All'aumento del contributo supplementare per la superficie coltiva aperta si contrappone la riduzione dei contributi di superficie generali con conseguente flessione del totale dei contributi di superficie. Per le misure ecologiche ed etologiche sono disponibili 60 milioni di franchi.

I pagamenti diretti generali perseguono in primo luogo tre obiettivi: sicurezza dell'approvvigionamento, gestione globale e garanzia del reddito. Gli obiettivi perseguiti mediante le misure ecologiche sono, da un lato la biodiversità e il benessere degli animali, ma anche la riduzione di esternalità negative. Siccome le misure attuali non sono orientate in modo specifico verso gli obiettivi perseguiti, non è possibile attribuire i fondi utilizzati ai singoli obiettivi.

8.7.2 Importo dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni

Livello di sostegno attuale e potenziale di miglioramento dell'efficienza disponibile

Rispetto agli altri Paesi, in Svizzera il livello di sostegno è elevato. Secondo i calcoli del PSE dell'OCSE, nella media degli anni 2005/07 il sostegno all'agricoltura è stato di 6 miliardi di franchi circa. Questo importo comprende il sostegno attraverso la protezione doganale di 2,7 miliardi di franchi e quello tramite i fondi dell'ente pubblico pari a circa 3,3 miliardi di franchi. Da due analisi scientifiche emerge che il sostegno attuale non corrisponde, bensì è superiore al livello necessario per garantire la fornitura a lungo termine delle prestazioni d'interesse generale.

- La valutazione dei pagamenti diretti generali ha evidenziato che, a un livello di prezzi comparabile a quello del 2002, nella regione di pianura sarebbe possibile garantire la gestione globale e una produzione campicola invariata rispetto a quella attuale senza pagamenti diretti generali (Mann e Mack 2004).
- Da uno studio sull'adempimento del mandato costituzionale da parte dell'agricoltura condotto dal PF di Zurigo (Rieder et al. 2004) emerge che nelle regioni in cui l'agricoltura non fornisce un contributo essenziale all'occupazione decentrata del territorio i pagamenti diretti potrebbero venir ridotti di circa 700 milioni di franchi l'anno senza che ciò comprometta la fornitura delle prestazioni d'interesse generale. Questo studio si è basato su un'azienda di riferimento con 40 ettari di SAU e con un reddito equivalente al salario comparabile.

Vi sono quindi elementi che indicano che l'agricoltura potrebbe fornire le prestazioni d'interesse generale anche a un livello di sostegno inferiore e quindi vi è un potenziale di riduzione dei costi riconducibili alle strutture, ossia di migliorare l'efficienza. Si cercherà di valutare il potenziale di miglioramento dell'efficienza sulla base di dati dell'analisi centralizzata dei risultati contabili di ART. Quale insieme di riferimento si è considerato il quartile migliore delle aziende. Da un lato è un compito difficile, ma dall'altro un confronto tra la regione di pianura e il Land tedesco del Baden-Württemberg che presenta condizioni topografiche e climatiche comparabili mostra che dal 17 al 25 per cento delle aziende di pianura elvetiche presentano lo stesso livello di produttività di quelle tedesche (Schmid 2009). Il miglior quartile delle aziende delle regioni di pianura, collinare e di montagna viene confrontato con il rispettivo valore medio. Successivamente i risultati delle tre regioni vengono aggregati in funzione del loro peso. Nella media degli anni 2005/07, per ettaro di SAU le aziende più efficienti hanno impiegato il 22 per cento di lavoro in meno ottenendo un maggiore ricavo (+2,4 %) a costi minori (-7,9 %). Si presume inoltre che gli agricoltori sono disposti ad aumentare in questa misura la produttività del lavoro soltanto se percepiscono un indennizzo equivalente (+28 %). Se tutte le aziende lavorassero in modo così efficiente come il quartile migliore, tra le aziende di riferimento e la media delle aziende risulterebbe una discrepanza di 1,3 miliardi di franchi.

Di seguito tale discrepanza verrà utilizzata come valore indicativo per appurare il potenziale di miglioramento dell'efficienza nell'agricoltura. Si basa su una rigorosa selezione delle aziende e sui prezzi attuali. Se l'agricoltura è in grado di migliorare la propria efficienza nella misura stimata, la fornitura a lungo termine delle prestazioni sarebbe garantita anche se il sostegno agricolo venisse ridotto nella stessa misura. Tuttavia, il sostegno non può essere smantellato in un'unica tappa, poiché a breve e medio termine il minor sostegno potrebbe compromettere il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo socialmente sostenibile. Il nuovo concetto prevede quindi di limitare la dotazione di fondi per i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni al livello necessario per la fornitura a lungo termine delle prestazioni d'interesse generale e di versare la differenza tra tale livello e il livello di sostegno al momento dell'applicazione mediante i nuovi contributi d'adeguamento (cfr. pt. 8.7.3). Sulla base di queste considerazioni, nei capitoli seguenti si illustrerà a quanto dovrebbero ammontare i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni in diversi scenari di prezzo.

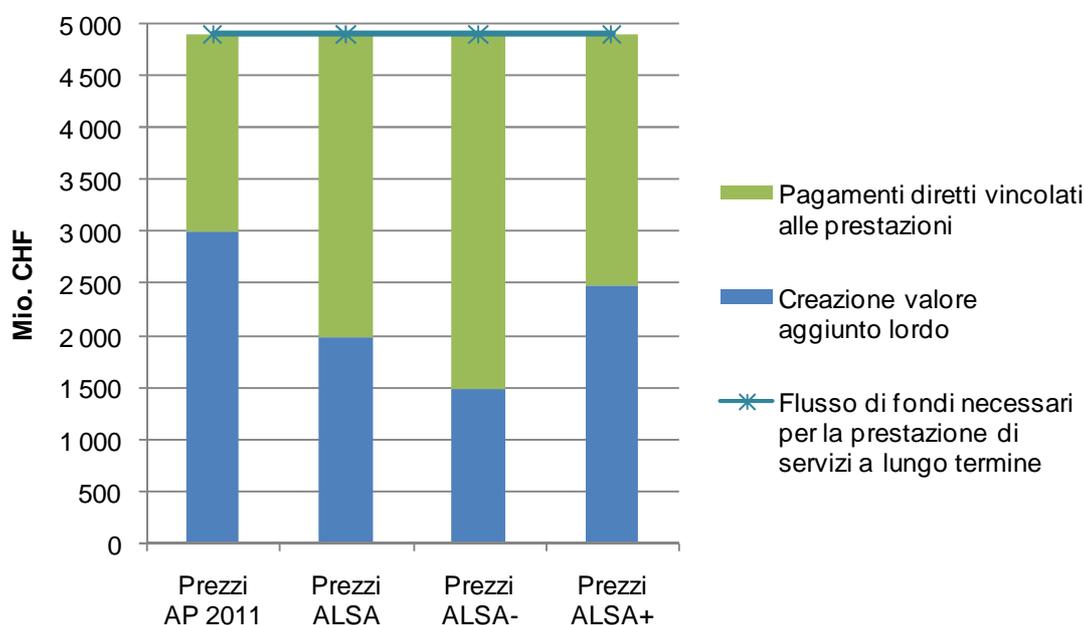
L'importo dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni è determinato dal flusso di fondi necessario a lungo termine

Nel 2005/07 il flusso di fondi dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti nell'agricoltura è stato pari a 6,2 miliardi di franchi circa. Il flusso di fondi è composto dal ricavo sul mercato espresso come valore aggiunto lordo¹¹⁸ per un importo di 3,7 miliardi di franchi e dai pagamenti diretti pari a 2,5 miliardi di franchi. Considerata la stima del potenziale di miglioramento dell'efficienza, per la garanzia della fornitura a lungo termine delle prestazioni d'interesse generale è necessario un flusso di fondi di 4,9 miliardi di franchi circa. Gli adeguamenti decisi nell'ambito della Politica agricola 2011 comportano la riduzione del sostegno, ragion per cui entro il 2011 sarà già disponibile una parte del potenziale di miglioramento dell'efficienza. Il flusso di fondi nell'agricoltura scenderebbe presumibilmente a 5,8 miliardi di franchi. Secondo le ipotesi, dopo l'applicazione della PA 2011 rimarrebbe un potenziale di miglioramento dell'efficienza di 900 milioni di franchi circa.

A quanto dovrebbero quindi ammontare i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni? Affinché l'agricoltura possa fornire a lungo termine le prestazioni d'interesse generale, i pagamenti diretti devono corrispondere alla differenza tra il flusso di fondi necessario e il valore aggiunto lordo. L'importo dei pagamenti diretti dipende quindi dai prezzi previsti (cfr. pt. 5.1). In un contesto caratterizzato da prezzi elevati sono necessari, nel complesso, meno pagamenti diretti. Il valore delle prestazioni fornite dall'agricoltura dipende dall'importo dei prezzi, ma l'entità della promozione affinché l'agricoltura possa continuare a fornire tali prestazioni no. Se i prezzi sono elevati, il mercato fornisce già un contributo ad esempio per il raggiungimento dell'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio o della sicurezza dell'approvvigionamento. A prezzi inferiori, questo contributo è più contenuto.

La relazione tra il flusso di fondi necessario per la fornitura a lungo termine delle prestazioni, il livello dei prezzi e i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni è illustrata nella figura 14.

Figura 14: Rapporto tra il flusso di fondi necessario, il livello dei prezzi e i pagamenti diretti.



¹¹⁸ Quale indicatore del mercato viene utilizzato il valore aggiunto lordo e non la cifra d'affari (produzione) perché in particolare una riduzione dei prezzi dei cereali da foraggio e dei semi oleosi avrebbe un impatto anche sul fronte dei costi in quanto le prestazioni preliminari avrebbero un prezzo inferiore. Gli effetti delle riduzioni dei prezzi verrebbero sopravvalutati. L'indicatore "valore aggiunto lordo" (= produzione - prestazioni preliminari) consente di riprodurre meglio l'effetto al netto delle variazioni di prezzo.

Se i prezzi rimangono al livello rilevato dopo l'applicazione della Politica agricola 2011 (PA 2011), sarebbero necessari meno pagamenti diretti riferiti alle prestazioni rispetto ad oggi. In questo caso una parte degli attuali fondi dei pagamenti diretti potrebbe venir corrisposta mediante i contributi d'adeguamento che verrebbero ridotti progressivamente. Considerati gli sviluppi sul piano della politica commerciale estera questo scenario non è realistico (cfr. pt. 8.7.3).

La fine dei negoziati OMC o la conclusione di un accordo di libero scambio comporterebbe un calo dei prezzi. È molto probabile che con l'applicazione di un ALSA i prezzi elvetici verrebbero allineati a quelli dell'UE. Ne risulterebbe una flessione del valore aggiunto lordo che si attesterebbe a quota 2 miliardi di franchi. In questo caso per la garanzia della fornitura delle prestazioni sarebbero necessari pagamenti diretti riferiti alle prestazioni per un importo di 2,9 miliardi di franchi l'anno circa. Se il valore aggiunto lordo scendesse al di sotto del livello previsto ai prezzi UE attuali, i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni andrebbero aumentati (ALSA-); se i prezzi aumentassero varrebbe il contrario (ALSA+).

Il meccanismo dell'adeguamento dell'importo dei pagamenti non verrà prescritto dalla legge com'è ad esempio il caso dei "Counter Cyclical Payments" nel sistema americano (cfr. pt. 4.3.2). Ciò sarebbe in contraddizione con i criteri della green box dell'OMC. L'adeguamento avverrà piuttosto nel quadro del processo politico, visto che l'importo totale dei pagamenti diretti viene fissato a cadenza quadriennale dal Parlamento nell'ambito dell'approvazione dei limiti di spesa per l'agricoltura. Questo orizzonte temporale è opportuno perché con i pagamenti diretti s'intende garantire a lungo termine le prestazioni d'interesse generale e per questo periodo è possibile stimare l'andamento dei prezzi. Se i prezzi divergono dall'andamento ipotizzato, a breve termine l'agricoltura provvederà alla rispettiva compensazione. Per un periodo di tempo limitato il settore è in grado di superare una situazione caratterizzata da prezzi più bassi rispetto a quelli utilizzati come base per fissare il limite di spesa. L'agricoltura potrebbe anche approfittare a breve termine di una situazione in cui l'andamento dei prezzi è migliore di quello ipotizzato. A questo riguardo occorre fare in modo che l'importo dei pagamenti diretti venga adeguato in funzione dello sviluppo nell'intero settore. Per la singola azienda non sussiste un diritto a un determinato reddito. Nelle condizioni quadro date l'agricoltura si assume il rischio imprenditoriale.

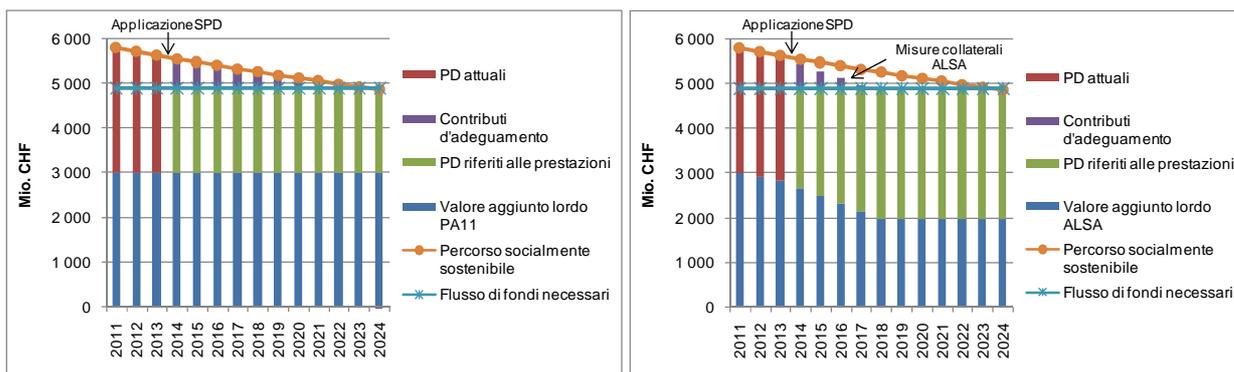
Cosa succederebbe se a causa dell'aumento dei prezzi il ricavo sul mercato raggiungesse o addirittura superasse il livello del flusso di fondi necessario? In questo caso dal profilo della politica dei redditi non sarebbe più necessario versare pagamenti diretti. In un caso simile, per raggiungere gli obiettivi nel settore della biodiversità sarebbero necessari contributi per la biodiversità decisamente maggiori. Inoltre, nel settore della protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive decadrebbe l'incentivo a fornire la PER. In un simile scenario gli obiettivi nel settore delle basi vitali naturali potrebbero venir raggiunti soltanto inasprando le prescrizioni o introducendo tasse d'incentivazione.

8.7.3 Rapporto tra i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e i contributi d'adeguamento

Nel capitolo precedente si è illustrato a quanto dovrebbero ammontare i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni a livelli di prezzo differenti. Sulla base di tali considerazioni si indica il rapporto tra pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e i contributi d'adeguamento.

Si è ipotizzato che il concetto proposto sarà applicato a partire dal 2014 e sono stati considerati due scenari di prezzi possibili: uno con prezzi stabili al livello della PA 2011 (fig. 15), l'altro con prezzi alla produzione svizzeri allineati al livello UE in seguito alla conclusione di un ALSA e della sua progressiva applicazione tra il 2014 e il 2018 (cfr. pt. 3.2.1).

Figura 15: Andamento dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e dei contributi d'adeguamento



L'attuale politica agricola si basa sul principio che all'agricoltura può venir ragionevolmente richiesto di far fronte a una costante riduzione del sostegno. Con una flessione annua del reddito settoriale del 2,5 per cento si è ipotizzato che la cessazione della gestione dell'azienda può avvenire contemporaneamente all'avvicendamento generazionale e che pertanto lo sviluppo socialmente sostenibile è garantito¹¹⁹. Il mantenimento di questa riduzione socialmente sostenibile del sostegno è illustrata nei grafici con la curva "percorso socialmente sostenibile". Se il sostegno diminuisse più velocemente, la sostenibilità dal profilo sociale sarebbe compromessa. Sulla base del valore aggiunto lordo realizzato sul mercato, con il necessario flusso di fondi si stima a quanto devono ammontare i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni (cfr. pt. 8.7.2).

Nel caso in cui i prezzi dovessero rimanere stabili sul livello della PA 2011 (valore aggiunto lordo PA11) sarebbero necessari meno pagamenti diretti riferiti alle prestazioni di quelli attuali (cfr. grafico a sinistra nella fig. 15). La sempre minore differenza tra il percorso socialmente sostenibile e il sostegno necessario non verrebbe versata sotto forma di pagamenti diretti riferiti alle prestazioni per superficie o animale, bensì come contributi d'adeguamento vincolati alle persone. Nel complesso verrebbero impiegati meno fondi rispetto ad oggi. Fintantoché vi sarà un elevato livello dei prezzi determinato dalla protezione doganale, dal profilo politico un simile scenario è realistico soltanto se i prezzi sul mercato mondiale salgono fino a raggiungere il livello di quelli svizzeri. Altrimenti si deve partire dal presupposto che la riduzione del sostegno avverrà a livello di prezzi e non di fondi finanziari com'è sempre stato il caso finora in tutte le tappe di riforma della politica agricola. Se si proseguisse questa politica a un ritmo socialmente sostenibile riducendo costantemente il sostegno dei prezzi, verrebbero ridotti anche i contributi d'adeguamento, ma i fondi liberatisi verrebbero trasferiti progressivamente ai pagamenti diretti riferiti alle prestazioni.

Se in seguito alla conclusione di un ALSA con l'UE (valore aggiunto lordo ALSA) o dei negoziati dell'OMC i prezzi dovessero scendere considerevolmente allineandosi al livello dei prezzi UE, i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni sarebbero notevolmente maggiori rispetto a quelli previsti nello scenario caratterizzato da prezzi elevati (cfr. grafico a destra nella fig. 15). Nella fase transitoria potrebbe tuttavia verificarsi il caso che una parte degli attuali pagamenti diretti venisse versata sotto forma di contributi d'adeguamento. I grafici evidenziano che gli attuali fondi per i pagamenti diretti non sono sufficienti per attenersi al percorso socialmente sostenibile. A tal fine sono necessarie risorse supplementari nel quadro delle misure collaterali. Nel messaggio del 6 marzo 2009 il Consiglio federale propone di creare una riserva di bilancio per il finanziamento delle misure collaterali¹²⁰. Mediante fondi supplementari temporanei per le misure collaterali intende agevolare al settore agroalimentare il passaggio a un mercato più aperto rispetto all'UE. Dovrebbe venir vagliata la possibilità di unire le misure collaterali per l'agricoltura nel quadro di un ALSA con i contributi d'adeguamento.

¹¹⁹ FF 2006 5815, pag. 5870-5871

¹²⁰ FF 2009 1049

8.7.4 Ripartizione dei fondi nel nuovo concetto dei pagamenti diretti

Elementi che influiscono sulla definizione della ripartizione dei fondi

Sulla base degli scenari di prezzi possibili (PA 2011 e ALSA), illustrati nei due capitoli precedenti, si cercherà di stabilire come ripartire i fondi tra i singoli strumenti nel quadro di un nuovo sistema dei pagamenti diretti. Vanno tuttavia dapprima chiariti gli aspetti seguenti:

- attualmente vi è una lacuna negli obiettivi?
- che effetti avrà la PA 2011 o un eventuale ALSA sul raggiungimento degli obiettivi?
- che effetto avrà l'adeguamento degli strumenti sul raggiungimento degli obiettivi?

Si farà dapprima una sintesi dei risultati e successivamente si illustrerà l'andamento della ripartizione dei fondi in caso di applicazione del presente concetto (tab. 22).

Attuali lacune negli obiettivi¹²¹

Nella regione di pianura gli obiettivi nei settori della sicurezza dell'approvvigionamento e della preservazione dell'apertura del paesaggio rurale vengono prevalentemente raggiunti. In altri ambiti vi sono ancora delle lacune. Nella regione di montagna e in quella d'estivazione l'obiettivo della preservazione dell'apertura del paesaggio non è raggiunto e per quanto concerne le basi vitali naturali e la qualità del paesaggio sussistono delle lacune. Nel settore del benessere degli animali vi sono tuttora delle lacune soprattutto per determinate categorie di animali. La competenza di definire gli obiettivi in materia di occupazione decentrata del territorio è stata delegata alle regioni e pertanto non è possibile esprimere considerazioni affidabili sul raggiungimento degli obiettivi.

Effetto della PA 2011 e dell'ALSA sul raggiungimento degli obiettivi

La PA 2011 e in misura ancora maggiore un ALSA comporterebbero una riduzione della produzione campicola in Svizzera con conseguente calo della produzione di calorie. Il ridimensionamento del sostegno correlato alla PA 2011 e all'ALSA riduce l'incentivo a gestire superfici nella regione di pianura. Per quanto riguarda la preservazione dell'apertura del paesaggio nella regione di montagna e in quella d'estivazione nonché l'occupazione decentrata del territorio l'effetto negativo del calo dei prezzi verrà compensato dall'aumento dei fondi nel quadro della PA 2011. Un ALSA avrebbe invece ripercussioni negative sulla gestione nelle zone ad altitudine elevata e sull'occupazione decentrata del territorio. La PA 2011 e l'ALSA avrebbero effetti piuttosto negativi sulla qualità del paesaggio; la maggiore pressione economica e il conseguente ingrandimento delle strutture nonché la maggiore specializzazione riducono tendenzialmente la varietà del paesaggio.

Gli adeguamenti degli strumenti nel quadro della PA 2011 e il calo dei prezzi risultante dalla PA 2011 e dall'ALSA comporterebbero invece un miglioramento nel settore delle basi vitali naturali. L'aumento dei fondi a livello di contributi per il benessere degli animali previsto dalla PA 2011 consente di raggiungere meglio gli obiettivi in questo settore.

Effetto degli adeguamenti proposti a livello di strumenti dei pagamenti diretti

Gli adeguamenti degli strumenti dei pagamenti diretti previsti nel concetto hanno, nel complesso, un effetto positivo sul raggiungimento degli obiettivi indipendentemente dalla loro dotazione di fondi. L'introduzione di una nuova misura nel settore della qualità del paesaggio e il fatto che i pagamenti siano maggiormente incentrati sulla qualità della biodiversità comportano un miglioramento per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi in questi due ambiti. Le stesse considerazioni valgono per l'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali. La soppressione dei contributi generali per gli animali e l'introduzione dei nuovi contributi per l'efficienza delle risorse consentono di raggiungere meglio gli obiettivi in questo settore.

¹²¹ Una ricapitolazione dettagliata del grado di raggiungimento degli obiettivi e delle lacune tuttora esistenti è disponibile al punto 7.1

Il raggiungimento degli obiettivi negli ambiti “sicurezza dell’approvvigionamento” e “preservazione dell’apertura del paesaggio rurale” non è influenzato in modo determinante dall’ulteriore sviluppo degli strumenti dei pagamenti diretti in una direzione piuttosto che in un’altra. Per l’occupazione decentrata del territorio e il benessere degli animali non vengono proposti adeguamenti degli strumenti, ragion per cui non vi sono ripercussioni in questi ambiti.

Conclusioni concernenti la dotazione di fondi dei singoli strumenti

Sulla base delle considerazioni espresse nei capitoli precedenti, si procederà a una valutazione qualitativa su come dovrebbe essere adeguato l’impiego di fondi a seconda dell’obiettivo prefissato. Siccome gli effetti sui prezzi in caso di conclusione dei negoziati OMC sarebbero simili a quelli risultanti dalla conclusione di un ALSA, le considerazioni espresse in merito allo scenario ALSA valgono, per analogia, anche per l’OMC. La tabella 22 fornisce una visione d’insieme al riguardo.

Tabella 22: Variazione dei mezzi impiegati per obiettivo

Obiettivo primario	Strumenti previsti	Attuali lacune	Effetto della PA 2011, di un ALSA	Effetto dovuto all’adeguamento degli strumenti	Variazione dell’impiego dei fondi nello SPD con prezzi	
					come nella PA11	come nell’ALSA
Sicurezza dell’approvvigionamento	Contributi per la sicurezza dell’approvvigionamento	No	-	=	=	+
Biodiversità	Contributi per la biodiversità	Sì	+	+	+	=
Gestione sostenibile delle risorse naturali	Contributi per l’efficienza delle risorse	Sì	+	+	-	-
Apertura del paesaggio rurale	Contributi per il paesaggio rurale					
<i>Gestione zona di pianura</i>	<i>Componente di base</i>	<i>No</i>	<i>-</i>	<i>=</i>	<i>--</i>	<i>-</i>
<i>Gestione zone ad altitudine elevata + zone declive</i>	<i>Componente legata alla difficoltà</i>	<i>In parte</i>	<i>= / -</i>	<i>=</i>	<i>=</i>	<i>=</i>
<i>Gestione regione d’estivazione</i>	<i>Componente legata all’estivazione</i>	<i>Sì</i>	<i>= / -</i>	<i>=</i>	<i>+</i>	<i>++</i>
Diversità paesaggistica	Contributi per la qualità del paesaggio	Sì	-	+	+	+
Occupazione decentrata del territorio	(Promozione attraverso gli aiuti agli investimenti)	Non appurate	= / -	=	-	-
Benessere degli animali	Contributi per il benessere degli animali	Sì	+ / =	=	+	+

Contributi per la sicurezza dell’approvvigionamento

Se i prezzi alla produzione rimangono invariati, non sono necessari fondi supplementari per raggiungere l’obiettivo. Un calo dei prezzi dovuto a un ALSA implicherebbe invece un incremento dei fondi impiegati.

Contributi per la biodiversità

In linea di principio i previsti adeguamenti degli strumenti accresceranno considerevolmente l’efficacia dei fondi impiegati (maggiore concentrazione della promozione della biodiversità sulla qualità, soppressione dei contributi per animali, introduzione dei contributi d’adeguamento). In un contesto caratterizzato da prezzi costanti i fondi impiegati in modo specifico per la promozione della biodiversità vanno aumentati parallelamente alla progressiva soppressione della condizione del 7 per cento nell’ambito della PER. Sono necessari più fondi a causa della prevista promozione della biodiversità sulle superfici produttive. In caso di conclusione di un ALSA l’obiettivo potrebbe venir raggiunto impiegando gli stessi fondi come dopo l’applicazione della PA 2011, perché se i prezzi sono bassi diminuisce anche la concorrenza esercitata dalle altre utilizzazioni.

Gestione sostenibile delle risorse naturali

Siccome nel settore della riduzione delle esternalità negative sono previste soltanto misure temporanee (progetti regionali, contributi temporanei per l'efficienza delle risorse), in questo ambito diminuirà il fabbisogno di fondi, a maggior ragione se i prezzi sono bassi.

Contributi per il paesaggio rurale

I diversi tipi di pagamento nel quadro del contributo per il paesaggio rurale hanno andamenti diversi. Mentre i fondi per i pagamenti per l'intera SAU possono essere ridotti in misura da moderata a massiccia a seconda che il livello dei prezzi sia basso o alto, i fondi per la regione d'estivazione vanno aumentati. Per i pagamenti specifici nelle zone ad altitudine elevata e per le zone declive non ci si attendono spostamenti di fondi di rilievo.

Contributi per la qualità del paesaggio

Per la nuova misura devono essere impiegati fondi di altri settori. È previsto un cofinanziamento da parte dei Cantoni. Occorre fare in modo che con il nuovo strumento l'adeguamento del finanziamento a livello di contributi per la biodiversità non comporti, al saldo, uno spostamento di oneri tra Confederazione e Cantoni.

Occupazione decentrata del territorio

La promozione dell'occupazione decentrata del territorio avverrà anche in futuro senza uno strumento specifico nel quadro dei pagamenti diretti, ragion per cui non vi saranno variazioni per quanto concerne i fondi. Il sostegno mediante i provvedimenti dei miglioramenti strutturali avviene nel quadro dei fondi impiegati in quell'ambito.

Contributi per il benessere degli animali

Dopo l'applicazione della PA 2011 a livello di contributi per il benessere degli animali non vi è alcuna necessità di adeguare l'importo dei fondi. Una migliore differenziazione tra maggiori costi unici correlati all'investimento (compensazione nel quadro dei miglioramenti strutturali) e maggiori costi correnti nell'esercizio di sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (compensazione nel quadro dei pagamenti diretti) può contribuire a migliorare l'efficienza dei mezzi impiegati.

8.7.5 Riepilogo

Anche dopo l'applicazione della Politica agricola 2011 vi sarà un potenziale di miglioramento dell'efficienza per l'agricoltura svizzera. Il sostegno totale dell'agricoltura potrà quindi venir ulteriormente ridotto in maniera progressiva e a un ritmo socialmente sostenibile. Dato che il Consiglio federale intende aprire maggiormente il mercato, soprattutto nei confronti dell'UE, ma anche nel quadro dell'OMC, dopo il 2011 la riduzione del sostegno avverrà presumibilmente al livello dei prezzi. In caso di applicazione di un ALSA vi sarà un allineamento dei prezzi svizzeri al livello di quelli dell'UE. In questo caso a medio termine vi saranno pagamenti permanenti in misura analoga a quelli attuali e a seconda del ritmo di applicazione saranno necessari fondi supplementari temporanei da destinare alle misure collaterali.

La stima va tuttavia presa con le pinze. Se i prezzi sui mercati agricoli internazionali evolveranno in modo diverso da quanto ipotizzato, potrebbero esserci delle ripercussioni sull'importo dei pagamenti diretti. Se dovessero attestarsi al di sotto del livello ALSA ipotizzato, a medio termine i fondi federali impiegati per i pagamenti diretti potrebbero diminuire. Se i prezzi dovessero permanere bassi, sarebbe invece necessario aumentare permanentemente i fondi. Considerata la tendenza al rialzo dei prezzi sui mercati internazionali, questa seconda variante appare piuttosto inverosimile. Il Consiglio federale prevede che l'obiettivo fissato nell'ambito della verifica dei compiti per la crescita delle uscite nell'agricoltura pari allo 0,1 per cento l'anno possa essere raggiunto nel periodo 2008-2015. A lungo

termine il miglioramento dell'efficienza riconducibile all'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti comporta uno sgravio per il bilancio federale.

Attualmente non è possibile esprimersi in merito alla ripartizione dei fondi tra i singoli strumenti dei pagamenti diretti. Il Consiglio federale prevede di licenziare un messaggio, nel quadro della prossima tappa di riforma, nel quale illustrerà come verranno impostati concretamente gli strumenti, a quanto ammonteranno i pagamenti diretti e come verranno ripartiti i fondi unitamente ai risultati dei negoziati di politica commerciale estera e/o a un decreto federale sui limiti di spesa per gli anni 2014-2017. A quel punto sarà possibile esprimere considerazioni di natura quantitativa sugli effetti del nuovo sistema dei pagamenti diretti.

9 Valutazione dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti e ulteriore procedura

Nel presente capitolo il nuovo sistema verrà valutato dal profilo dell'efficienza (cfr. pt. 9.1), degli impegni sul piano internazionale (OMC) e degli sviluppi nell'UE (cfr. pt. 9.2) e degli obiettivi politici generali del Consiglio federale (cfr. pt. 9.3). Infine verranno tratte le conclusioni e formulate proposte per l'ulteriore procedura (cfr. pt. 9.4).

9.1 Valutazione dal profilo dell'efficienza

Dalla valutazione dell'attuale sistema dei pagamenti diretti al punto 7 è emerso che esso è in linea di massima efficace, ma presenta lacune rilevanti dal punto di vista dell'efficienza. Di seguito si illustrerà in quale misura il nuovo sistema dei pagamenti diretti può contribuire a migliorare la situazione.

- La **finalità** è decisamente migliore rispetto al sistema attuale. È chiaro quale misura viene impiegata per promuovere un determinato obiettivo. Ciò crea maggiore trasparenza e chiarezza sia per gli agricoltori interessati sia per la popolazione. Per le prestazioni o gli obiettivi per cui finora non esistevano strumenti specifici vengono proposti nuovi strumenti. Per la promozione della varietà del paesaggio è previsto un contributo per la qualità del paesaggio; i contributi per la biodiversità verranno estesi alla regione d'estivazione. Il nuovo concetto non conterrà più misure senza una finalità specifica come la graduazione secondo la superficie e il numero di animali o il limite di contribuzione per USM.
- Il migliore orientamento verso l'obiettivo, in particolare per i pagamenti che oggi rientrano tra i pagamenti diretti generali permette di impostare in modo più chiaro anche i **criteri per l'ottenimento** degli stessi. Mediante la soppressione dei contributi riferiti agli animali (contributi UBGFG e DACDP) vengono eliminati effetti secondari indesiderati sulle basi vitali naturali. Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende migliorare la gestione degli erbai. Ciò vale pure per l'utilizzazione campicola che senza contributi per gli animali è meno esposta alla concorrenza.
- Per quanto concerne il **livello di regolamentazione**, in ossequio al principio dell'equivalenza, è prevista una revisione della partecipazione cantonale. Il paesaggio rurale, promosso finora esclusivamente attraverso gli strumenti nazionali dei pagamenti diretti generali, verrà incentivato in modo mirato mediante i contributi per la qualità del paesaggio cofinanziati dai Cantoni. La biodiversità, invece, sarà promossa in misura maggiore dalla Confederazione.
- Il nuovo sistema adempie i criteri in materia di **efficienza di trasferimento**. Con l'introduzione dei contributi d'adeguamento la promozione delle prestazioni viene disaccoppiata dall'obiettivo sociale. Le rendite generate dal sistema attuale verranno ridotte. Diminuirà anche l'incentivo, per gli agricoltori, a gestire personalmente le superfici per poter ottenere i contributi. Ciò si tradurrà in una maggiore disponibilità di superfici da affittare e agevolerà lo sviluppo strutturale.
- Gli adeguamenti proposti comporteranno un aumento dei **costi di transazione** rispetto ad oggi. Nella tabella 23 è riportata una visione d'insieme sugli effetti degli adeguamenti proposti sull'esecuzione

Tabella 23: Effetti dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti sull'esecuzione

Nessun effetto sostanziale sull'esecuzione	Elementi che potenzialmente agevolano l'esecuzione	Elementi che potenzialmente complicano l'esecuzione
<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per il paesaggio rurale • Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento • Contributi per il benessere degli animali • Contributi d'adeguamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformazione dell'esecuzione nel settore della biodiversità (LAgr e LPN) • Soppressione della quota minima di superfici di compensazione ecologica nella PER • Soppressione della graduazione e dei valori limite per l'importo dei contributi per USM 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per la qualità del paesaggio • Maggiore orientamento della promozione della biodiversità verso la qualità • Contributi di biodiversità nella regione d'estivazione • Contributi temporanei per l'efficienza delle risorse

Il dispendio correlato all'esecuzione dei contributi per il paesaggio rurale, dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e dei contributi d'adeguamento è comparabile a quello attuale per i pagamenti diretti generali. Ciò vale anche per i contributi per il benessere degli animali. Vi sarà un'agevolazione dovuta all'uniformazione dell'esecuzione tra la LAgr e la LPN in materia di biodiversità. Anche la progressiva soppressione della condizione del 7 per cento nella PER, della graduazione del contributo e della limitazione del contributo per USM renderanno l'esecuzione meno onerosa. Un maggior dispendio è correlato all'introduzione dei contributi per la qualità del paesaggio, al maggior orientamento della promozione della biodiversità verso la qualità, all'estensione dei contributi per la biodiversità alla regione d'estivazione e all'introduzione dei contributi temporanei per l'efficienza delle risorse.

Siccome misure poco differenziate comportano un minore dispendio d'esecuzione rispetto a quelle molto differenziate, nel complesso il nuovo sistema dei pagamenti diretti orientato in modo più coerente verso gli obiettivi e più differenziato rispetto a quello attuale determinerà un aumento del dispendio d'esecuzione con conseguente incremento dei costi di transazione. Nell'impostazione dettagliata delle misure e nell'applicazione a livello d'ordinanza dovranno venir approfonditi gli aspetti legati all'esecuzione e valutate nuove soluzioni. I costi di transazione tendenzialmente più elevati sono relativizzati dal fatto che con misure differenziate aumenta anche l'efficienza nel raggiungimento degli obiettivi.

- Il nuovo sistema dei pagamenti diretti promuove le prestazioni d'interesse generale con **single misure** mirate. Non contiene altri strumenti specifici per la promozione di **sistemi aziendali globali**. I sistemi aziendali globali nei quali si rinuncia all'utilizzo di determinati prodotti fitosanitari o concimi minerali, hanno un effetto positivo supplementare sulle basi vitali naturali e in particolare sulla biodiversità. Per simili approcci globali attraverso la promozione della biodiversità funzionale nel quadro dei contributi per la biodiversità viene versato un pagamento maggiore.
- Nella **riduzione delle esternalità negative**, verrà dato maggior peso al principio di causalità rispetto ad oggi. Il concetto non prevede più misure, mediante le quali viene promossa permanentemente la riduzione delle esternalità negative. Inoltre, con l'introduzione di contributi per l'efficienza delle risorse viene aumentato l'incentivo a impiegare tecniche rispettose delle risorse. In tal modo possono venir ridotte sostanzialmente le lacune nell'ambito della protezione dell'ambiente contro le sostanze nocive, senza compromettere il raggiungimento dell'obiettivo nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento.

9.2 Valutazione dal profilo degli impegni e degli sviluppi sul piano internazionale

9.2.1 Compatibilità con l'OMC

Di seguito si appurerà in quale misura il nuovo sistema dei pagamenti diretti è conforme ai criteri della green box dell'OMC. La valutazione verrà effettuata sulla base del vigente Accordo agricolo (cfr. pt. 3.3). La valutazione della situazione al termine del ciclo di negoziati di Doha non sarà diversa, in quanto verranno precisati soltanto alcuni criteri.

Contributi per il paesaggio rurale

Mediante i contributi per il paesaggio rurale viene promossa l'apertura del paesaggio rurale. Essi comprendono tre tipi di contributi che sono compatibili con gli attuali criteri della green box. Possono infatti venir classificati nella green box in funzione del loro obiettivo specifico come segue: il contributo di base nel paragrafo 6, il contributo legato alla difficoltà nel paragrafo 13 e il contributo d'estivazione nel paragrafo 12 o 13.

Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Mediante i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento s'intende salvaguardare il potenziale produttivo mantenendo la produzione di calorie al livello attuale. Essi comprendono quattro elementi. Dal profilo della compatibilità con la green box i singoli strumenti vanno valutati in modo differenziato. Il contributo di base è un contributo di superficie il cui importo è uniforme per tutta la SAU. Può venir classificato nel paragrafo 6 come l'attuale contributo generale di superficie. Per il versamento del pagamento per gli erbai è presupposta una determinata densità minima di animali. Ciò rappresenta un sostanziale miglioramento rispetto all'accoppiamento all'animale negli attuali contributi UBGFG differenziati che è palesemente in contraddizione con la formulazione del paragrafo 6. Anche con questa impostazione vi è un certo rischio che in caso di una procedura nel quadro dell'OMC la misura venga ritenuta non compatibile con i criteri della green box.

Il contributo legato alla difficoltà trova la sua legittimità nel paragrafo 13 e non rappresenta pertanto alcun problema. Il contributo per la superficie coltiva corrisponde all'attuale contributo supplementare per la superficie coltiva aperta. Come indicato al punto 7.4, la classificazione nel paragrafo 6 non è garantita in quanto il contributo esercita un determinato effetto sulla regolazione della produzione. I contributi specifici per le colture corrispondono agli attuali contributi per la campicoltura. Questi ultimi non sono notificati nella green box e non vengono nemmeno finanziati mediante il limite di spesa dei pagamenti diretti, bensì attraverso il limite di spesa per la produzione e lo smercio. I contributi specifici per le colture non potranno venir classificati nemmeno in futuro nella green box.

Siccome la salvaguardia della capacità produttiva non è raggiungibile al cento per cento mediante misure disaccoppiate dalla produzione, non è possibile valutare la condizione della compatibilità con i criteri della green box dell'OMC. Nell'impostazione concreta della misura si farà in modo che la compatibilità sia il più elevata possibile. Va inoltre osservato che un diritto a un sostegno vincolato alla produzione (o misure dell'amber box secondo la classificazione dell'OMC), verrà mantenuto anche dopo l'applicazione di un accordo di Doha seppure in misura molto ridotta rispetto ad oggi (cfr. pt. 3.2.2).

Contributi per la biodiversità

L'obiettivo dei contributi per la biodiversità è quello di salvaguardare e promuovere la diversità delle specie e dei loro habitat. Rappresentano una classica misura ambientale e possono essere classificati senza alcun problema nel paragrafo 12 della green box come gli attuali contributi per la compensazione ecologica.

Contributi per la qualità del paesaggio

I contributi per la qualità del paesaggio sono finalizzati a salvaguardare e a sviluppare ulteriormente paesaggi rurali variati con le loro peculiarità regionali specifiche. Promuovono l'aspetto estetico del paesaggio e possono venir notificati nel paragrafo 12.

Contributi per il benessere degli animali

I contributi per il benessere degli animali promuovono il benessere degli animali oltre il livello definito nella legge sulla protezione degli animali. Corrispondono agli attuali programmi etologici SSRA e URA e sono notificati come programmi ambientali nel paragrafo 12. Alcuni Stati membri dell'OMC li criticano perché ritengono che distorcano il commercio. Siccome i contributi per il benessere degli animali sono impostati secondo lo stesso principio dei contributi ambientali e anche altri Stati membri dell'OMC, come gli USA, erogano pagamenti per la promozione del benessere degli animali in virtù del paragrafo 12, il mantenimento della notifica sotto il paragrafo 12 è giustificato. In caso di un procedura nel quadro dell'OMC vi è tuttavia un rischio considerevole che la misura non venga più ritenuta conforme alla green box.

Progetti regionali a favore dell'ambiente e contributi temporanei per l'efficienza delle risorse

I diversi contributi previsti per ridurre o colmare le lacune nell'ambito delle sostanze nocive rappresentano classiche misure ambientali che possono venir classificate senza problemi sotto il paragrafo 12.

Contributi d'adeguamento

I contributi d'adeguamento sono finalizzati a evitare le emergenze sociali riconducibili al cambiamento delle condizioni quadro della politica agricola. Sono completamente disaccoppiati e possono venir notificati sotto il paragrafo 6 come sostegno del reddito.

9.2.2 Confronto con lo sviluppo al livello di UE

Al punto 4.1.5 si è illustrato l'ulteriore sviluppo della politica agricola dell'UE. Sotto diversi punti di vista il nuovo sistema di pagamenti diretti svizzero va nella stessa direzione delle decisioni in materia di Health Check della PAC.

- L'Health Check comporterà un ulteriore disaccoppiamento dei pagamenti dalla produzione. Con la soppressione dei contributi UBGFG e DACDP riferiti agli animali il sistema proposto va nella stessa direzione.
- La soppressione della messa a riposo obbligatoria delle superfici va in una direzione simile alla proposta di abrogare la condizione del 7 per cento di superfici di compensazione ecologica per azienda. In Svizzera l'obiettivo della biodiversità non verrà raggiunto mediante nuove prescrizioni per tutti, bensì aumentando gli incentivi finanziari per le superfici qualitativamente pregiate.
- La maggiore modulazione e il conseguente trasferimento di pagamenti dal 1° al 2° pilastro comporta, nell'UE, una maggiore promozione di prestazioni concrete. Ciò corrisponde all'approccio alla base del nuovo sistema svizzero.

L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è tuttavia molto più coerente delle decisioni sull'Health Check per quanto riguarda l'orientamento dei pagamenti diretti verso gli obiettivi. Dopo il 2013 anche l'UE prevede di impostare meglio gli strumenti verso gli obiettivi. Ciò si deduce dal fatto che la Commissione europea ha indetto una pubblica gara per un mandato che descriva i beni pubblici della politica agricola europea e proponga misure concrete per la loro promozione. Visto che nel presente rapporto si sono descritte le prestazioni dell'agricoltura, definiti gli obiettivi e proposti pagamenti diretti chiaramente orientati verso il raggiungimento degli obiettivi, a livello svizzero questo lavoro è già stato svolto. Mediante il nuovo sistema dei pagamenti diretti la Svizzera può mantenere il suo ruolo di leader per quanto riguarda l'orientamento verso gli obiettivi e la legittimità dei pagamenti diretti.

9.3 Valutazione dal profilo degli obiettivi di politica interna

Il concetto per l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti deve essere coerente anche con gli obiettivi e le linee guida della politica federale. Nei capitoli seguenti esso sarà valutato in base agli obiettivi del Consiglio federale per il 2009 giusta il decreto federale del 12 novembre 2008 (Cancelleria federale 2008). La valutazione del concetto avviene in base ai cinque obiettivi principali. L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è una misura che rientra esplicitamente nel primo obiettivo primario, ma il concetto deve essere coerente anche con gli altri obiettivi del Consiglio federale.

9.3.1 Rafforzare la piazza economica svizzera onde creare i presupposti per posti di lavoro più numerosi e migliori

Mediante questo obiettivo primario il Consiglio federale vuole rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro, promuovere la formazione, la ricerca e l'innovazione, rafforzare la capacità di manovra dello Stato, garantire l'equilibrio del bilancio federale e ottimizzare l'efficacia e l'impiego dell'infrastruttura. Sulla base di tali obiettivi possono essere espresse le seguenti considerazioni.

L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è un contributo al miglioramento delle condizioni quadro sul mercato interno. Mediante il maggiore orientamento verso gli obiettivi, la scelta di criteri adeguati per l'ottenimento dei pagamenti e una migliore considerazione del livello adeguato di regolamentazione è possibile migliorare l'efficienza dei fondi impiegati rispetto ad oggi. Ciò è fondamentale in considerazione della futura riduzione della protezione doganale poiché si creeranno i presupposti affinché l'agricoltura possa continuare a fornire le prestazioni d'interesse generale anche in un mercato più aperto.

Il previsto disaccoppiamento dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni dai pagamenti dettati da ragioni sociali (contributi d'adeguamento) è fondamentale per migliorare la competitività dell'agricoltura. L'agricoltura può basarsi su un livello di sostegno realistico sul lungo periodo con conseguente miglioramento della prevedibilità e della sicurezza di pianificazione sia per coloro che intendono iniziare un'attività agricola che per coloro che vogliono fare investimenti. Questa innovazione crea stabilità e affidabilità rafforzando la fiducia degli agricoltori nel sistema.

L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti rientra anche nella verifica dei compiti. Le proposte formulate consentono di raggiungere obiettivi quali miglioramento dell'efficienza, rafforzamento della trasparenza e della capacità di manovra dello Stato. La Confederazione può reagire in base alla situazione e alle esigenze. Al saldo, il concetto proposto aumenta l'efficienza e rafforza lo spirito imprenditoriale fornendo quindi un importante contributo al raggiungimento del primo obiettivo.

9.3.2 Garantire la sicurezza

Rispetto a questo obiettivo primario si può affermare che con i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento proposti l'agricoltura potrà continuare a fornire un contributo essenziale all'approvvigionamento della popolazione. Viene creata anche trasparenza al riguardo. Siccome il nuovo sistema garantisce anche le risorse naturali per la produzione agricola, la prestazione in materia di approvvigionamento è assicurata a lungo termine.

La crisi alimentare dell'inizio del 2008 ha rivelato all'opinione pubblica che l'approvvigionamento con derrate alimentari non è un dato di fatto e che in futuro rappresenterà una vera e propria sfida. Per il Consiglio federale la questione della sicurezza alimentare ha sempre rivestito notevole importanza. Già nel 1996, nel messaggio sulla Politica agricola 2002 esso affermava: "La garanzia del fabbisogno alimentare costituirà una delle più grandi sfide dell'umanità. Per quanto ci riguarda, dovremo impegnarci a fondo per rafforzare il settore agricolo nel Terzo mondo, ma anche per mantenere un'agricoltura produttiva in Svizzera." Nel messaggio sulla PA 2007 il Consiglio federale scriveva: "La produzione sostenibile di prodotti alimentari sufficienti a livello mondiale rappresenta una delle sfide più importanti se riferita all'impetuosa crescita della popolazione globale". Nel messaggio sulla PA 2011 ha sviluppato coerentemente questa linea: "La garanzia dell'approvvigionamento deve essere

fornita mediante una produzione sostenibile, orientata verso il mercato e non soltanto mantenendo il potenziale di produzione“. Nonostante lo smantellamento del sostegno dei prezzi dall'inizio degli anni novanta, l'agricoltura svizzera ha mantenuto il livello di produzione di derrate alimentari (cfr. pt. 7.1.1). Il nuovo sistema consente di mantenere questa prestazione e le necessarie risorse. Il nuovo concetto, oltre ad essere coerente con l'obiettivo primario, assicura esigenze di base dell'uomo.

9.3.3 Rafforzare la coesione sociale

Per quanto concerne questo obiettivo primario, occorre valutare se il nuovo sistema dei pagamenti diretti è adatto per trovare punti di contatto tra le esigenze della società urbana e quelle dello spazio rurale. Con l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti si tiene conto degli interessi della popolazione. Il fatto che per ogni obiettivo venga proposta una misura e che le denominazioni indicano già gli obiettivi perseguiti, aumenta la trasparenza per i non addetti ai lavori e facilita anche il dialogo. L'ulteriore sviluppo dell'agricoltura consente di presentare in modo più chiaro le rispettive prestazioni dal profilo dell'efficienza e dell'efficacia, migliorando la tracciabilità e quindi accrescendo il consenso e la stabilità del sistema. L'ulteriore sviluppo proposto non è una revisione radicale, bensì si inserisce coerentemente nella politica praticata finora e garantisce un processo di adeguamento socialmente sostenibile per l'agricoltura.

L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti è conforme anche alle linee guida per l'economia agroalimentare della Commissione consultiva per l'agricoltura (Consiglio federale 2006). In essa sono rappresentati i principali attori dell'agricoltura, dell'industria e della protezione dell'ambiente nonché i consumatori. La conciliazione tra le linee guida della Commissione e il nuovo sistema proposto è una prova della coesione sociale cui si mira. Il nuovo sistema terrà debitamente conto delle aspettative della società e quindi rafforzerà la comprensione nei confronti degli interessi e delle prestazioni delle aree rurali e dell'agricoltura e migliorerà il dialogo.

9.3.4 Sfruttare le risorse in modo sostenibile

Questo obiettivo primario del Consiglio federale corrisponde chiaramente all'indirizzo di fondo dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Una base importante è rappresentata dagli "Obiettivi ambientali nell'agricoltura" che costituiscono una concretizzazione degli obiettivi nel quadro delle prescrizioni ambientali (cfr. pt. 6.2). La formulazione di obiettivi concreti consente di ponderare in modo trasparente le diverse prestazioni d'interesse generale e di definire obiettivi intermedi realistici nel quadro del processo politico. Le misure previste consentono di tener conto di ciò visto che vengono promosse in modo mirato misure che non sono finalizzate a limitare la produzione, bensì ad aumentare l'efficienza delle risorse. Questo vale sia per quanto concerne le sostanze sia per la diversità. L'applicazione del concetto proposto consentirà di giungere a un considerevole miglioramento per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi.

La nostra società che occupa sempre più aree urbane nutre un notevole interesse nei confronti di derrate alimentari genuine e prodotte rispettando l'ambiente nonché della salvaguardia delle risorse naturali. Il sistema dei pagamenti diretti proposto rafforza l'utilizzo sostenibile delle nostre risorse, assicura un'agricoltura multifunzionale ed è pertanto compatibile con questo obiettivo primario.

9.3.5 Consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato

La Svizzera, caratterizzata da un'economia fortemente orientata verso le esportazioni, non vuole estraniarsi dallo sviluppo dinamico della globalizzazione. Al contrario, nutre un notevole interesse a partecipare all'apertura dei mercati concludendo accordi corrispondenti a livello multilaterale e bilaterale. Il Consiglio federale ha varato una strategia in materia di economia estera suffragata a più riprese dal Parlamento. Il settore agricolo non può sottrarsi a questa evoluzione. I pagamenti diretti sono uno strumento essenziale per garantire le prestazioni d'interesse generale auspiccate dalla società e al contempo per far fronte alle sfide che si presentano in un'economia sempre più globalizzata.

Il nuovo sistema dei pagamenti diretti consentirà di cogliere queste sfide. Il concetto si basa sui probabili sviluppi, ma al contempo è sufficientemente flessibile per poter reagire a sviluppi diversi. In tal

modo è mantenuta la capacità di manovra dello Stato. Il nuovo sistema proposto consente di conciliare l'apertura auspicata dal profilo politico-economico e le esigenze della società nei confronti di un'agricoltura multifunzionale nonché le aspettative dell'agricoltura per quanto concerne uno sviluppo socialmente sostenibile.

L'orientamento del settore agricolo verso una produzione di generi alimentari sostenibile e di qualità richiesto e auspicato in relazione all'apertura dei mercati agricoli è notevolmente rafforzato. Come illustrato precedentemente, esso consente di sostenere in misura considerevole una produzione rispettosa dell'ambiente e degli animali che al contempo offre un paesaggio variato e un'elevata biodiversità. Come indicato al punto 9.2, mediante questo concetto i pagamenti diretti vengono legittimati a livello di diritto internazionale e viene rafforzata la credibilità della posizione svizzera nei negoziati internazionali.

9.4 Conclusioni e ulteriore procedura

Nel quadro della mozione 06.3635 il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di presentare un rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. La mozione chiede che i pagamenti siano più mirati e che il sistema dei pagamenti diretti sia impostato in modo da essere idoneo per far fronte agli sviluppi in atto a livello internazionale.

Il Consiglio federale ha adempiuto questo compito con il presente rapporto, giungendo alle conclusioni seguenti.

1. Nel confronto con altri Paesi l'attuale sistema di pagamenti diretti è adeguato, ma può essere migliorato. Il principale punto debole del sistema è rappresentato dal fatto che gli strumenti dei pagamenti diretti non sono sufficientemente mirati.
2. Con il presente rapporto il Consiglio federale concretizza le prestazioni d'interesse generale sancite dalla Costituzione e fissa obiettivi quantificati.
3. Esso propone un sistema di pagamenti diretti che consente di fornire le prestazioni d'interesse generale in maniera più efficiente. Gli obiettivi di politica agricola saranno meglio raggiungibili nonostante la diminuzione del sostegno globale.
4. Il concetto proposto è concorde con gli impegni e gli sviluppi sul piano internazionale ed è in sintonia con gli obiettivi del Consiglio federale.

Sulla scorta del parere delle competenti commissioni parlamentari, il Consiglio federale intende concretizzare quanto espresso nel presente rapporto nell'ambito di una prossima tappa di riforma della politica agricola. Verranno tenuti in considerazione in particolare i seguenti aspetti:

- stato e sviluppo dei processi di apertura del mercato a livello di politica commerciale estera rilevanti per il settore agroalimentare (ALSA con l'UE, OMC, ecc.);
- dotazione di fondi dei diversi strumenti tenendo conto delle attuali lacune nel raggiungimento degli obiettivi per quanto concerne le prestazioni d'interesse generale, dell'andamento dei prezzi e dei costi e delle indicazioni di politica finanziaria;
- effetti a livello di singole aziende, regionale e settoriale.

La concretizzazione avverrà nel quadro di un documento che verrà sottoposto a consultazione o di un messaggio unitamente ai risultati dei negoziati di politica commerciale estera e/o di un decreto federale sui limiti di spesa per gli anni 2014-2017.

Elenco delle abbreviazioni

ACDP	Allevamento in condizioni difficili di produzione
AELS	Associazione europea di libero scambio
ALSA	Accordo di libero scambio tra Svizzera e UE nel settore agroalimentare
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ART	Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon
Art.	Articolo
ASA 2011	Amministrazione del settore agricolo 2011
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
BDTA	Banca dati sul traffico di animali
C	Carbonio
CAPTE-N/S	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale / Consiglio degli Stati
CBD	Convention on Biological Diversity (Convenzione sulla diversità biologica)
CC	Cross compliance (rispetto di condizioni inerenti a ambiente, sicurezza degli alimenti per animali e delle derrate alimentari, salute degli animali e protezione degli animali)
CCA	Commissione consultiva per l'agricoltura
CCP	Counter Cyclical Payments (pagamenti anticiclici)
CDA	Conferenza dei direttori cantonali d'agricoltura
CE	Comunità europea
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
cfr.	Confronta
CINP	Conferenza degli incaricati per la protezione della natura e del paesaggio
CN	Carico normale
CO ₂	Anidride carbonica
Cons	Consultazione
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101
CPS	Concezione Paesaggio svizzero
Cpv.	Capoverso
CSA	Cadre stratégique pour l'agriculture
CStato	Consiglio di Stato
CTS	Concetto Territorio svizzero
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFE	Dipartimento federale dell'economia
D-LST	Disegno della legge sullo sviluppo territoriale
ecc.	Eccetera
Es.	Esempio
ESB	Encefalopatia spongiforme bovina (morbo della vacca pazza)
et al.	E altri
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura)
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
Fed.	Federale
FF	Foglio federale
FNP	Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio

G10	Gruppo dei Paesi importatori netti di prodotti agricoli, attivo nell'ambito dell'OMC. Il G10 è composto da nove Stati membri: Svizzera (coordinamento), Liechtenstein, Giappone, Corea del Sud, Taiwan, Islanda, Israele, Norvegia e Isole Mauritius
IAASTD	International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (Consiglio mondiale dell'agricoltura)
IFN	Inventario forestale nazionale svizzero
IFP	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale
IIASA	Istituto internazionale di analisi dei sistemi applicati
IPA	Idrocarburo policiclico aromatico
IVS	Inventario delle vie di comunicazione storiche della Svizzera
KOLAS	Conferenza degli uffici dell'agricoltura della Svizzera
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura); RS 910.1
LAP	Legge federale dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese (Legge sull'approvvigionamento del Paese); RS 531
LCP	Legge federale del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (Legge sulla caccia); RS 922
LDP	Loan Deficiency Payments (mutui nel settore dello smercio)
Lett.	Lettera
LFo	Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (Legge forestale); RS 921.0
LFSP	Legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca; RS 923.0
LPac	Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque; RS 814.20
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sull'ambiente (Legge sull'ambiente); RS 814.01
LPAn	Legge del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali; RS 455
LPN	Legge federale del 1°luglio 1996 sulla protezione della natura e del paesaggio; RS 451
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio); RS 700
LS	Limite di spesa
LSAc	Legge federale del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua; RS 721.100
LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi); RS 616.1
m s.l.m.	Metri sul livello del mare
MAS	Misura aggregata di sostegno
MDG	Millennium Development Goals (obiettivi di sviluppo del millennio)
MSt	Miglioramenti strutturali
N	Azoto
N.	Numero
NABO	Rete nazionale di osservazione del deterioramento del suolo
NO ³⁻	Nitrati
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
NPR	Nuova politica regionale
OAA	Obiettivi ambientali nell'agricoltura
OCEst	Ordinanza del 29 marzo 2000 concernente i contributi d'estivazione (Ordinanza sui contributi d'estivazione); RS 910.133
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OEmax	Ordinanza del 26 novembre 2003 concernente gli effettivi massimi per la produ-

	zione di carne e di uova (Ordinanza sugli effettivi massimi); RS 916.344
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMSt	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura (Ordinanza sui miglioramenti strutturali); RS 913.1
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPD	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti); RS 910.13
OPN	Ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio; RS 451.1
OPT	Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio; RS 701.1
OQE	Ordinanza del 4 aprile 2001 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica); RS 910.14
OTDS	Overall Trade-Distorting Domestic Support (sostegno interno che crea distorsioni del commercio)
P	Fosforo
p.a.	per annum (per anno)
p.es.	Per esempio
PA 2002	Politica agricola 2002 (ulteriore sviluppo della politica agricola)
PA 2007	Politica agricola 2007 (ulteriore sviluppo della politica agricola)
PA 2011	Politica agricola 2011 (ulteriore sviluppo della politica agricola)
PAC	Politica agricola comune della CE
Pag.	Pagina
PCB	Difenile policlorurato
PD	Pagamenti diretti
PER	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
PF	Politecnico federale di Zurigo
PF	Prodotti fitosanitari
PI	Produzione integrata
PIL	Prodotto interno lordo
PLANAT	Piattaforma nazionale Pericoli naturali
PNR 48	Programma nazionale di ricerca 48: "Paesaggi e habitat dell'arco alpino"
PNUA	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
PNUS	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
POPs	Persistent Organic Pollutants (inquinanti organici persistenti)
PPS	Prati e pascoli secchi di importanza nazionale
Programma ACRE	Average Crop Revenue Election Program
PSE	Producer Support Estimate
PSP	Piano di sviluppo del paesaggio
Pt.	Punto
QP	Qualità del paesaggio
risp.	Rispettivamente
ROA	Roles of Agriculture Project
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RST	Rapporto sullo sviluppo territoriale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SA	Società anonima

SAC	Superficie per l'avvicendamento delle colture
Sagl	Società a garanzia limitata
SAU	Superficie agricola utile
SCE	Superficie di compensazione ecologica
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SPB	Superfici per la promozione della biodiversità
SRVA	Servizio romando di consulenza agricola
SSRA	Sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali
UBG	Unità di bestiame grosso
UBGFG	Unità di bestiame che consuma foraggio grezzo
UE	Unione Europea
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio; oggi integrato nell'UFAM
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFPT	Ufficio federale della pianificazione del territorio; oggi integrato nell'ARE
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura)
URA	Uscita regolare all'aperto
USA	Stati Uniti d'America
USC	Unione svizzera dei contadini
USDA	United States Department of Agriculture (Ministero statunitense dell'agricoltura)
USM	Unità standard di manodopera
USPD	Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti
UST	Ufficio federale di statistica

Unità di misura

CHF	Franchi svizzeri
EUR	Euro (€)
ha	Ettaro
kg	Chilogrammo
km ²	Chilometro quadrato
l	Litro
m ²	Metro quadrato
mg	Milligrammo
mia.	Miliardo
mio.	Milione
sec.	Secondo
t	Tonnellata
TJ	Terajoule
USD	Dollaro americano (\$)

Elenco delle figure

Figura 1:	Agenda della politica agricola	17
Figura 2:	Processi nell'esecuzione del sistema dei pagamenti diretti	23
Figura 3:	Evoluzione della ripartizione dei fondi tra i tre limiti di spesa.....	24
Figura 4:	Evoluzione internazionale dei prezzi per diversi gruppi di prodotti	25
Figura 5:	Evoluzione dell'offerta, della domanda e delle scorte di cereali (riso escluso).....	26
Figura 6:	Interazione tra pagamenti diretti, LDP e CCP per il mais (valori per bushel)	54
Figura 7:	Confronto tra diversi Paesi del sostegno finanziario all'agricoltura (2007)	57
Figura 8:	Interazioni tra le diverse esternalità	75
Figura 9:	Rappresentazione grafica della regola di Tinbergen sulla base delle tre prestazioni..	76
Figura 10:	Composizione del valore economico totale.....	79
Figura 11:	Suddivisione dei costi di transazione in sottogruppi	81
Figura 12:	Gruppi di aspettative nella popolazione svizzera	87
Figura 13:	Influsso dell'intensità di produzione sul paesaggio rurale.....	103
Figura 14:	Rapporto tra il flusso di fondi necessario, il livello dei prezzi e i pagamenti diretti.	161
Figura 15:	Andamento dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni e dei contributi d'adeguamento	163

Elenco delle tabelle

Tabella 1:	Ricapitolazione dei pagamenti diretti generali	21
Tabella 2:	Ricapitolazione dei pagamenti diretti ecologici	22
Tabella 3:	Confronto tra i premi unici per azienda dell'UE secondo il modello di base e quello regionale.....	45
Tabella 4:	Esempio di pagamenti diretti negli USA (2008)	53
Tabella 5:	Confronto tra i fondi impiegati in Svizzera e in Austria secondo le categorie di misure (2006)	58
Tabella 6:	Confronto tra i fondi impiegati in Svizzera e in Austria (2006)	58
Tabella 7:	Caratteristiche dei beni.....	65
Tabella 8:	Classificazione degli obiettivi fondamentali della politica agricola in funzione della caratteristica di bene pubblico.....	66
Tabella 9:	Classificazione delle esternalità della produzione agricola.....	68
Tabella 10:	Effetto dei prezzi sui beni pubblici	71
Tabella 11:	Idoneità di diversi criteri per l'ottenimento di pagamenti diretti	77
Tabella 12:	Componenti di valore dei beni pubblici	80
Tabella 13:	Obiettivi ambientali per l'agricoltura per suolo, acqua e aria	99
Tabella 14:	Ricapitolazione degli obiettivi	118
Tabella 15:	Evoluzione della produzione di derrate alimentari e consumo interno	119
Tabella 16:	Raggiungimento degli obiettivi nel settore suolo, acqua, aria e clima	122
Tabella 17:	Partecipazione ai programmi etologici per categoria di animali.....	125
Tabella 18:	Panoramica su obiettivi e misure	141
Tabella 19:	Impostazione dei contributi per il paesaggio rurale.....	142
Tabella 20:	Impostazione dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento	143
Tabella 21:	Ripartizione dei fondi tra gli attuali strumenti dei pagamenti diretti nel 2005/07 e dopo l'applicazione della PA 2011	159
Tabella 22:	Variazione dei mezzi impiegati per obiettivo	165
Tabella 23:	Effetti dell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti sull'esecuzione.....	169

Bibliografia

- ARE (2005): Pianificazione e sviluppo territoriale in Svizzera, Berna.
- ARE (2005): Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Berna.
- ARE e UFAM (2007): Il paesaggio sotto pressione. 3. serie 1989-2003. Berna.
- ARE, UFAM e UST (2008): Tipologia Paesaggistica Svizzera - disegno oggetto di consultazione del 4 settembre 2008.
- Backhaus N., Reichler C. und Stremlow M. (2007): Alpenlandschaften – Von der Vorstellung zur Handlung. Synthesebericht I NFP 48. vdf, Zürich.
- Bateman I.J. und Turner R.K. (1993): Valuation of the Environment, Methods and Techiques: The Contigent Valuation Method. In: Turner, R.K. (Hg.): Sustainable environmental economics and management: principles and practice. Belhaven Press, Londra.
- Bätzing W. (2003): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. C.H. Beck, Monaco.
- Baur P. (2006): Die Rückkehr des Waldes im südlichen Alpenraum der Schweiz: Hintergründe eines Landschaftswandels. In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2, pag. 3-26.
- Beckmann V., Tiemann S., Reute K. e Hagedorn K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmassnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten. BLE, Bonn.
- Bertke, E. (2005): Ökologische Güter in einem ergebnisorientierten Honorierungssystem für ökologische Leistungen der Landwirtschaft. Herleitung – Definition – Kontrolle. Göttingen, Univ. Diss.. ibidem Verlag, Stoccarda.
- Birner R., Bräuer I., Grethe H., Hirschfeld J., Lüth M., Meyer J., Wälzholz A., Wenk R. e Wittmer H. (2001): Ich kaufe, also will ich? Eine interdisziplinäre Analyse der Entscheidung für oder gegen den Kauf besonders tier- und umweltfreundlich erzeugter Lebensmittel. Diskussionsbeitrag 0103, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Göttingen.
- Bolliger P., Charollais M. e Condrau V. (2002): Werkzeugkasten LEK – Arbeitshilfe zum Erarbeiten von Landschaftsentwicklungskonzepten. HSR e SRVA, Rapperswil e Losanna.
- Brandenberg A. et al. (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?. 4hm AG e Università di San Gallo, San Gallo.
- Buchli S. e Flury C. (2004): Policy related Transaction Costs of Direct Payments in Switzerland, Zurigo.
- Bureau J. e Mahé L. (2008): La réforme de la PAC au delà de 2013 – Une vision à plus long terme. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/>
- Cancelleria federale (2008): Obiettivi del Consiglio federale 2009. <http://www.bk.admin.ch/dienstleistungen/publikationen/index.html?lang=it> (stato: 25.2.2009)
- Claassen, R., Cattaneo, A. e Johansson, R. (2008): Cost-effective design of agri-environmental payment programs: US experience in theory and practice. Ecological Economics, 65(4), 737-752.
- Coase R. H. (1960): The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics 3 (October), 1-44.
- Commissione europea (2008): Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik - 2007, Befragung: November – Dezember 2007, Eurobarometer Spezial 294.
- Commissione forestale Bregaglia – Ufficio delle foreste del Canton Grigioni, Regione Grigioni del Sud (2006): Bregaglia 1942 – 2003. Sviluppo della superficie boschiva.

- Consiglio d'Europa (2000): Convenzione europea del paesaggio e rapporto esplicativo. Strasburgo.
- Consiglio federale (1984): Sesto rapporto su la situazione dell'agricoltura svizzera e la politica agraria della Confederazione. Foglio federale 1984 Volume III, pag. 449-791
- Consiglio federale (1'992a): Messaggio concernente la modifica della legge sull'agricoltura. Foglio federale 1992 Volume II, pag. 1-92
- Consiglio federale (1992b): Settimo rapporto sulla situazione dell'agricoltura svizzera e la politica agraria della Confederazione. Foglio federale 1992 Volume II, pag. 93-502
- Consiglio federale (1996): Messaggio concernente la riforma della politica agricola: Seconda tappa (Politica agricola 2002). Foglio federale 1996 Volume IV, pag. 1-396
- Consiglio federale (2002): Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2007). Foglio federale 2002, pag. 4208-4496
- Consiglio federale (2006): Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011). Foglio federale 2006, pag. 5815-6111
- Corte europea dei conti (2003): Relazione speciale 14/2003 sulla misurazione dei redditi degli agricoltori da parte della Commissione, n. 14/2003.
- Corte europea dei conti (2008): La condizionalità costituisce una politica efficace? Relazione speciale n. 8/2008.
- DFE (2003): Strategia dell'approvvigionamento economico del Paese, Berna.
- Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008): European Agricultural Policy 2020: The Dutch outlook. http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=30905
- ECOPLAN (2009): Regionales Landschaftsprogramm. Wege zu einer wirkungsvolleren Landschaftspolitik – instrumenteller und institutioneller Rahmen sowie mögliche Inhalte und Ziele. Rapporto finale su mandato dell'UFAM, Divisione Natura e paesaggio. Berna.
- Ehrenzeller B. (Hg.) (2002): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar. S. Gallo.
- Fahrländer Partner (2008): Wieviele Bauzonen braucht die Schweiz?, Rapporto finale del 10.10.2008.
- FAO (2007): State of Food and Agriculture. www.fao.org/sof/sofa/sofa_en_2007.html.
- FAO (2008): Food Outlook November 2007 und Juli 2008, Statistical appendix, Market indicators and food import bills. www.fao.org/worldfoodsituation
- FAO (2009): The state of world Fisheries and Aquaculture 2008. www.fao.org/docrep/011/i0250e/i0250e00.htm
- Farm Security and Rural Investment Act of 2002, Public Law 107-171-May 13, 2002.
- Fluder R., Neukomm S., Contzen S. e Genoni M. (2009): Schlussbericht Konzeptstudie Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum. Scuola universitaria professionale di Berna, Settore Lavoro sociale e Scuola superiore svizzera di agronomia, Berna.
- Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005. Berna.
- Flury C. (2007): Evaluation der Jointness zwischen Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung. Zurigo.
- Flury C., Giuliani G. e Buchli S. (2004): Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft. Agrarforschung 14 (11-12), 186-191.
- Flury C., Giuliani G. e Buchli S. (2007): Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft, Agrarforschung 14 (11+12), 560-565.

- Flury C., Gotsch N. e Rieder P. (2004): Strukturwandel für eine zukunftsfähige Berglandwirtschaft. *Agrarforschung* 11 (5), 560-565.
- Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio (2006): Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der Terrassenlandschaften der Schweiz. Eine Studie im Rahmen von Proterra – Aktion zur Erhaltung der Terrassenlandschaften der Schweiz. Berna.
- Frey, B.S. e Kirchgässner, G. (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik*. 3. edizione. Verlag Vahlen, Monaco.
- Fritsch M., Wein T. e Ewers H.-J. (2001): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*. Verlag Franz Vahlen, Monaco.
- Haddock D. (2008): Irrelevant Externality Angst: *Journal of Interdisciplinary Economics* 19, 3-18.
- Häfliger H. e Rieder P. (1996): *Livello di regolamentazione ottimale: esempio paesaggio rurale*. Fondo nazionale svizzero, Sintesi 27, Programma nazionale di ricerca 28. Einsiedeln.
- Hättenschwiler P. e Flury C., (2007): Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung. *Agrarforschung* 14 (11-12), 554-559.
- Heinrichsmeyer W. e Witzke H.P. (1994): *Agrarpolitik (Bd 2), Bewertung und Willensbildung*. Ulmer Verlag, Stoccarda.
- Höchli C., Schläpfer e F., Engel, S. (2008): *Präferenzen für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft in der Schweiz*. Institut für Umweltentscheidungen, PF Zurigo.
- Hofer E., Heissenhuber A., Hoffmann H., Hebauer C. e Kirner L. (2009): Weiterentwicklung der Direktzahlungen nach 2013. Präsentation der Ergebnisse einer internationalen Expertengruppe, IV. Bayerisch-Österreichische Strategietagung zur Weiterentwicklung der Europäischen Agrarpolitik, 2. und 3. April 2009, Passau.
- Huber A.J. (2003): Direktzahlungen sind Subventionen. *Blätter für Agrarrecht* 37.
- Huber R., Haller T., Weber M. e Lehmann B. (2007): Land(wirt)schaft 2020: Was erwartet die Gesellschaft?. *Agrarforschung* 14 (9), 406-411.
- IAASTD (2008): Executive Summary of the Synthesis Report of the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. www.agassessment.org/docs/IAASTD_EXEC_SUMMARY_JAN_2008.pdf (Stand: 25.2.2009)
- Mack G. und Flury C. (2008): Wirkung der Sömmerungsbeiträge. *Agrarforschung* 15 (10), 500-505.
- Mann S. (2004): Landwirtschaft und ländlicher Raum, *agroscope FAT Tänikon*. *Agrarforschung* 11 (2), 44-49.
- Mann S. (2005): Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel. *FAT-Schriftenreihe Nr. 66*. *agroscope FAT, Tänikon*.
- Mann S. (2008): Was hat es auf sich mit der Flächenmobilität? *Agrarforschung* 15 (9), 464-469.
- Mann S. e Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, *FAT-Schriftenreihe Nr. 64*. *agroscope FAT, Tänikon*.
- Meier B. (2007): *Altersstruktur und Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft*. *bemepro, Winterthur*.
- Monke J. (2006): *Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service.

- Nitsch H. e Osterburg B. (2005): Cross Compliance (CC) in der EU und ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz – eine vergleichende Analyse. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.
- OCSE (2007a): Policy Design Characteristics for Effective Targeting. Parigi.
- OCSE (2007b): Policy-related transactions costs and policy choice: Main report. Parigi.
- OCSE e FAO (2008): OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK 2008-2017. Parigi e Roma.
- OECD (1987): National Policies and Agricultural Trade. Parigi.
- OECD (2001): Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Parigi.
- OCSE (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Parigi.
- OCSE (2003): Multifunctionality – The Policy Implications. Parigi.
- OCSE (2008): Synthesis Report: Policy Design and Implementation. Parigi.
- Olson M. (1969): Strategic theory and its applications: the principle of “fiscal equivalence”: the divisions of responsibilities among different levels of government: American Economic Review 59, 479-532.
- Pearce D.W. (1976) : Environmental Economics. Londra.
- Perrenoud A. et al. (2003) : Exploitation durable des pâturages boisés : Un exemple appliqué du Jura suisse. Nachhaltige Bewirtschaftung von Wytweiden. Ein Fallbespiels aus dem Schweizer Jura. Berna, Stoccarda, Vienna.
- Peter S. (2008) : Bioenergieproduktion auf Agrarland - Utopie oder bald Realität. Agrarforschung 15 (08), 414-416.
- Rieder P., Buchli S. e Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Zurigo.
- Rossier R. e Wyss B. (2006): Interessen und Motive der kommenden Generation an der Landwirtschaft. Ländlicher Raum 57 (1), 23-28.
- Rude J. (2000): Appropriate Remedies for Non-Trade Concerns. Catrn Paper No. 2000-05. Canadian Agri-food Trade Research Network.
- Samuelson A. e Nordhaus W.D. (1998): Volkswirtschaftslehre. Traduzione della 15a edizione americana, Vienna.
- Schiess C., Weyermann I. e Benz R. (2009): Entwicklung von Kriterien zur Bewertung von Ökologie und Landschaft im Sömmerungsgebiet. Rapporto finale, Agridea, Lindau.
- Schmid D. (2009): Schweiz – Baden-Württemberg: Ein Produktivitätsvergleich. Agrarforschung 16 (4), 52-57.
- SECO e UFAFP (2002): Paesaggi protetti quale attrazione turistica. Comunicato stampa dell'11 giugno 2002. <http://www.admin.ch/cp/i/3d05b758@fwsrvq.bfi.admin.ch.html> (stato: 25.2.2009)
- Stöcklin J., Bosshard A., Klaus G., Rudmann-Maurer K. e Fischer M. (2007): Landnutzung und biologische Vielfalt in den Alpen. Fakten, Perspektiven, Empfehlungen. Sintesi PNR 48 Settore di specializzazione della ricerca II “Paesaggi e habitat nell'arco alpino“. vdf-Verlag, Zurigo.
- Tinbergen J. (1968): Wirtschaftspolitik. Tuchtfeldt E. (Hg.), Beiträge zur Wirtschaftspolitik (8). Verlag Rombach, Freiburg im Breisgau.
- Tobias S., Nüesch A., Nebel R. e Guilmain A. (2005): Suburbane Landwirtschaft oder Landschaftsmanagement?. AGRAR-Forschung 12 (7), 306-311.

- Tschannen P. (1999): Kommentierung der Art. 1 bis 3 (Ziele, Planungspflicht, Planungsgrundsätze und der Art. 6 bis 12 (Richtpläne der Kantone). In: Aemisegger H. et al. (Hg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Zurigo.
- Tutkun A., Haller T. e Lehmann B. (2007): UNIVOX III A Landwirtschaft 2006/2007. Institut für Agrarwirtschaft, PF Zurigo, Zurigo.
- UFAFP (2003): Paesaggio 2020 – Linee guida dell'UFAFP per la natura e il paesaggio. Berna, 25 pag.
- UFAFP e UFPT (1998): Concezione "Paesaggio svizzero" Berna, 175 pag.
- UFAG (2004): Rapporto agricolo 2004, Berna.
- UFAG (2005): Rapporto agricolo 2005, Berna.
- UFAG (2007): Rapporto agricolo 2007, Berna.
- UFAG (2008): Rapporto agricolo 2008, Berna.
- UFAG (2008): Zone con condizioni di produzione agricola difficili in Svizzera – Rapporto del 17 marzo 2008. <http://www.blw.admin.ch/themen/00015/index.html?lang=it> (stato: 25.2.2009)
- UFAM e FNP (2007): Inventario Forestale Nazionale: forti differenze regionali. Comunicato stampa del 9 novembre 2007. <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msgid=15538> (stato: 25.2.2009)
- UFAM e UFAG (2008): Obiettivi ambientali nell'agricoltura. Trattati dalle basi legali vigenti. Umwelt-Wissen n. 0820. Ufficio federale dell'ambiente, Berna.
- Unione europea (2007): La politica di coesione 2007-2013, commenti e testi ufficiali, Bruxelles.
- USC (1995): Das bäuerliche Bodenrecht. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991. Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg.
- USC (2008): Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung. Unione svizzera dei contadini, Brugg.
- USDA (2007): Farm Bill Proposals by Title. www.usda.gov (Stand: 25.2.2009)
- UST (2005): Statistica delle superfici della Svizzera. Cifre - Fatti – Analisi. Neuchâtel.
- World Bank (2007): World Development Report 2008: Agriculture for Development.
- WTO (2003): The WTO Agreements Series 3 – Agriculture. WTO Publications, Ginevra
- Zraggen K. (2005): Ökonomische Evaluation der ökologischen Massnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. Eine ex-ante Analyse unter Verwendung eines sektoralen Landnutzungsmodells für das Wassereinzugsgebiet des Greifensees. Shaker Verlag, Achen.