

Weissbuch Landwirtschaft Schweiz

Analisi e proposte per una riforma della politica agricola

Andreas Bosshard, Felix Schläpfer, Markus Jenny
Edito da Vision Landwirtschaft

Con la collaborazione di Roger Biedermann, Josef Blum,
Marcel Liner, Raimund Rodewald e Otto Schmid

Haupt Verlag
Bern • Stuttgart • Wien

Riassunto

Numerosi studi recenti dimostrano che la riforma della politica agricola, introdotta a partire dall'inizio degli anni 1990, è stata nettamente meno efficace di quanto viene affermato ad intervalli regolari dalle fonti ufficiali e da numerose cerchie agricole. La presente opera ne analizza i successi e le carenze e mostra proposte concrete di soluzione. E' suddivisa in cinque parti.

La **1ª parte** descrive la situazione di partenza. Le nascenti critiche e la crescente insoddisfazione da parte della politica e dell'opinione pubblica riguardo al sistema agrario svizzero colpiscono l'agricoltura in un momento delicato. Il nostro Paese, con o senza l'accordo con l'OMC e gli accordi di libero scambio con l'UE, neanche in ambito agrario non potrà chiudersi completamente all'apertura dei mercati. Se, secondo le previsioni, dovesse risulturne un abbassamento dei prezzi alla produzione, l'agricoltura sarebbe confrontata con perdite di reddito. Contemporaneamente, a seguito della crisi economica, le finanze pubbliche sono sotto pressione; l'ammontare del budget per l'agricoltura potrebbe quindi diventare sempre più tema di discussione.

In questa situazione critica è particolarmente importante agire in maniera previdente. Se non si riesce ad eliminare le attuali carenze della politica agricola, le future sfide non potranno essere superate senza danni per l'agricoltura. Certamente, politica e amministrazione hanno recentemente iniziato a preparare una riforma agraria (mozione "Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti"). Tuttavia, già le proposte, puramente programmatiche, appena sviluppate (Consiglio federale 2009), rischiano di cadere nell'ingranaggio politico che mira a conciliare i vari interessi e di divenire inefficaci. "Vision Landwirtschaft" (Visione agricoltura), un laboratorio indipendente di pensiero che riunisce esperti riconosciuti con vaste conoscenze, vuole offrire con quest'opera un contributo sostanziale ad una riforma della politica agricola che sia in sintonia con la Costituzione e adatta alle sfide future, perché la nostra agricoltura possa essere veramente sostenibile ed economicamente forte.

Con un'analisi dettagliata della situazione odierna, la **2ª parte** descrive i punti forti e i punti deboli dell'attuale politica agricola. Mediante grafici densi di significato e chiare tabelle vengono presentati, in maniera comprensibile a tutti, i fatti fondamentali riguardanti la produttività dell'agricoltura, i redditi, i contributi agricoli statali, il sistema

dei pagamenti diretti, l'ambiente, la biodiversità e il paesaggio, come pure il cambiamento strutturale in agricoltura. Viene data particolare importanza a un esame differenziato delle situazioni dell'agricoltura nelle regioni di montagna e in quelle di pianura, molto diverse l'una dall'altra. Rappresentazioni degli sviluppi temporali, analisi riguardanti il raggiungimento degli obiettivi e paragoni con l'estero permettono di ordinare il materiale nel suo contesto storico, nazionale e internazionale e permettono al lettore interessato di formarsi una sua propria opinione.

La politica agricola svizzera dispone di un mandato costituzionale (articolo 104) che indica la direzione per il futuro e che oggi è ancora largamente condiviso dalla popolazione. Con la focalizzazione sulla multifunzionalità e la sostenibilità dell'agricoltura e l'abbandono del sostegno dei prezzi, la Svizzera ha assunto un ruolo da pioniere a livello internazionale.

Tuttavia, nella 2ª parte del libro, l'analisi mostra che la "nuova politica agricola" condotta finora attua solo in misura insoddisfacente il mandato costituzionale e gli obiettivi concreti (ancora parziali) che ne derivano, e in parte addirittura li manca. La causa è da ricercare nei numerosi incentivi errati di un sistema molto complicato, in sé contraddittorio e con effetti sempre meno manovrabili. Le carenze si riflettono, tra l'altro, nelle cifre seguenti:

- Solo una minima parte dei pagamenti, vale a dire ca. 500 milioni di franchi l'anno, è orientata in maniera chiara verso gli obiettivi formulati nella Costituzione. Gli incentivi così stabiliti vengono praticamente neutralizzati dall'influenza dissuasiva molto più forte dei pagamenti forfettari o, in molti ambiti target, si trasformano addirittura nell'esatto contrario. Per praticamente la totalità degli obiettivi mancano chiare basi concettuali per fare in modo che le prestazioni d'utilità pubblica vengano fornite secondo la domanda effettiva e compensate in maniera equa.
- Se si considera separatamente la produzione destinata al mercato, una volta tolti dal calcolo generale il sostegno statale e i costi aziendali legati alle prestazioni di pubblica utilità, l'agricoltura, mediamente, non riesce più ad ottenere praticamente nessun reddito netto. Ciò, in primo luogo, a causa di un indebitamento eccessivo e un impiego troppo elevato di capitale per unità di superficie da parte di molte aziende nelle regioni favorevoli (zone di pianura) e delle difficili condizioni di produzione nelle regioni marginali (zone di montagna). Poiché nel primo caso viene prodotto in maniera troppo intensiva e nel secondo, fino ad oggi, manca un'adeguata compensazione delle prestazioni di pubblica utilità e per questo sempre più terreni coltivabili restano incolti, in ambedue i casi, anche se per motivi diametralmente opposti, diminuiscono, ad esempio, biodiversità e qualità del paesaggio.
- A partire dall'ultima riforma agraria della fine degli anni 1990, i problemi ambientali più importanti causati dall'agricoltura (ad esempio perdite nocive di nitrati per ca. 90'000 tonnellate l'anno, eutrofizzazione dei laghi dell'Altopiano, biodiversità a livelli minimi e ancora in diminuzione, percentuali troppo basse di superfici di compensazione di alto valore ecologico, strisciante diminuzione della qualità del paesaggio, compattazione ed erosione del suolo) in parte non sono aumentati; tuttavia, al contrario di ciò che ci si era prefissi, non sono stati neanche lontanamente risolti né i processi sono stati invertiti. Di fronte ad un elevato sostegno pubblico troviamo elevati costi esterni e, contemporaneamente, prestazioni agricole di pubblica utilità insufficienti e troppo poco promosse.
- Per molti problemi ambientali giocano un ruolo decisivo le eccedenze di sostanze nutritive provenienti dalle elevate (e ancora in aumento) importazioni di foraggi. Queste ultime necessitano di una superficie campicola all'estero grande quasi quanto quella in Svizzera. Non è sensato, né dal punto di vista economico né da quello ecologico, mantenere in Svizzera la produzione di carne agli elevati livelli attuali con foraggi importati. I danni ambientali sono infatti per principio molto elevati se la produzione animale non avviene nello stesso luogo della produzione di foraggio, soprattutto perché in questo modo vengono interrotti i cicli delle sostanze nutritive pianta-animale-pianta.

Tuttavia non sono solo gli incentivi errati ad essere responsabili delle carenze. Anche altri ambiti del sistema agrario svizzero necessitano di una riforma. La formazione agricola, ad esempio, è oggi esclusivamente indirizzata verso l'aumento della produzione e la tecnologia, mentre molti altri aspetti del mandato costituzionale, come ad esempio il campo che riguarda la natura e il paesaggio, non vengono praticamente tematizzati. Anche il fatto che, per lungo tempo, non ci si sia accorti della mancanza di orientamento della politica agricola e finora non si siano sviluppate alternative e proposte di soluzione più ampie, dipende, in larga misura, dalla mancanza di una ricerca agraria indipendente. La maggior parte della ricerca viene infatti affidata dall'Ufficio federale dell'agricoltura agli istituti federali di ricerca.

A partire da quest'analisi approfondita della situazione e dagli obiettivi d'azione da essa dedotti, nella **3ª parte** vengono sviluppate le basi per una nuova politica agricola orientata verso le prestazioni. Sulla base di principi e

meccanismi riconosciuti, viene abbozzata una proposta per un nuovo sistema di pagamenti diretti. Gli strumenti dell'attuale politica agricola rivelatisi adatti vengono ripresi, alcuni vengono completati o ottimizzati, altri sviluppati di bel nuovo. La suddivisione semplice e chiara del sistema comprende tre programmi generali di base e sei programmi di prestazioni con obiettivi specifici. L'ammontare proposto dei contributi, determinato con l'aiuto di un modello informatico, parte da un quadro budgetario per l'agricoltura invariato rispetto ad oggi e quindi dall'ipotesi che l'agricoltura godrà anche in futuro del sostegno che il Sovrano le garantisce oggi, purché i mezzi vengano effettivamente ed efficacemente indirizzati verso gli obiettivi posti.

Nella **4ª parte**, sulla base di una modellizzazione, vengono valutati gli effetti del sistema di pagamenti diretti proposto, suddividendoli secondo le regioni e i tipi di azienda agricola più importanti. I risultati mostrano che il nuovo orientamento del sistema non permette solo di realizzare gli attuali obiettivi della politica agricola, ma anche obiettivi più audaci, come quelli proposti da Vision Landwirtschaft. Accanto a massicci miglioramenti delle prestazioni di pubblica utilità, migliorerebbe contemporaneamente anche la situazione dei redditi dell'agricoltura, soprattutto a medio termine. Nello stesso tempo verrebbero diminuite le attuali grandi differenze di reddito tra pianura e montagna. Anche nelle regioni d'estivazione, trascurate dal programma di pagamenti diretti applicato finora, sarebbe possibile remunerare in maniera equa un numero nettamente superiore di prestazioni e generare maggiore reddito, come pure conservare e promuovere meglio i grandi valori naturali ancora presenti.

Sarebbero positivi anche gli effetti sulla produzione di derrate alimentari. Con il modello di pagamenti diretti proposto la produzione lorda dell'agricoltura diminuirebbe nettamente, poiché verrebbero importati meno foraggi, concimi ed energia; tuttavia, nel bilancio totale, la produzione netta (e con essa la produzione primaria vera e propria) tenderebbe ad aumentare, quale conseguenza dell'ampliamento dello sfruttamento delle superfici nelle regioni di montagna e dell'uso più efficiente dell'energia e delle risorse. Allo stesso modo migliorerebbe l'efficienza dell'agricoltura per quanto riguarda il CO₂, ambito che sta assumendo un'importanza sempre maggiore.

Per finire, gli incentivi orientati verso le prestazioni non contribuiscono nella stessa misura degli attuali a cementare le strutture, poiché vengono remunerate delle prestazioni e non beni patrimoniali come il numero di animali tenuti o la superficie aziendale. Mentre nelle regioni di pianura il numero delle aziende dovrebbe accusare una diminuzione ancora più sensibile rispetto all'attuale, nelle regioni di montagna, dove già oggi manca forza lavoro per uno sfruttamento sostenibile dei terreni, tenderebbe piuttosto ad aumentare. In questo modo il nuovo sistema offrirebbe anche un contributo al raggiungimento dell'obiettivo, finora non ancora realizzato, di un'occupazione decentralizzata del territorio.

La riforma dell'attuale sistema di pagamenti diretti, e cioè del principale dispositivo di controllo di politica agricola, è quindi un impegno urgente per ottenere una produzione vicina al mercato, garantire le prestazioni di pubblica utilità richieste e, non da ultimo, offrire un futuro economico all'agricoltura indigena.

Da sola, la riforma del sistema economico d'incentivi non è tuttavia sufficiente a garantire il successo della riforma nel suo insieme, come rende evidente la **5ª parte** nelle conclusioni e raccomandazioni per azioni future. Anche la formazione, la consulenza, il controllo e la ricerca devono essere in parte completamente riorientati in funzione dei molteplici compiti dell'odierna agricoltura. E, in fin dei conti, anche i consumatori determinano cosa e in che maniera deve produrre l'agricoltura svizzera. Anche sotto questo punto di vista la politica agricola deve quindi sostenere gli obiettivi costituzionali, informando, ad esempio, sulle essenziali connessioni tra le abitudini di consumo e le prestazioni di pubblica utilità, o prendendo provvedimenti atti a dirigere l'agricoltura sulla via desiderata. Perché la riforma abbia successo, è necessario che le cerchie agricole, l'amministrazione, i politici, le associazioni ambientali e dei consumatori, come pure le cittadine e i cittadini agiscano in modo concertato e si impegnino tutti insieme, al di sopra di interessi particolari, per un nuovo orientamento della politica agricola, più consono al mandato costituzionale.

Confronto tra l'incidenza del sistema attuale di pagamenti diretti e il modello proposto da Vision Landwirtschaft sui parametri agricoli e le prestazioni di pubblica utilità fornite dall'agricoltura:

- Gli attuali obiettivi della politica agricola non vengono raggiunti.
- Gli attuali obiettivi della politica agricola vengono raggiunti, ma non quelli proposti da Vision Landwirtschaft.
- Anche gli obiettivi proposti da Vision Landwirtschaft vengono probabilmente raggiunti.
- Non è definito alcun obiettivo.

Tendenza dell'evoluzione:

➔: Situazione stabile, «↘» / «↗»: Diminuzione / Aumento senza classificazione, «↘↘» / «↘↘↘» resp. «↗↗» / «↗↗↗»: Tendenza al / netto deterioramento, resp. miglioramento rispetto alla situazione attuale.

Ambito target e indicatore	Attuazione dell'obiettivo e tendenza attuali	Incidenza sistema pagamenti diretti proposto da Vision Landwirtschaft °
Budget agricolo Confederazione (fr./anno)	➔ (3,6 miliardi)	➔ (3,6 miliardi)
Coltivazione su tutta la superficie (superficie sfruttata per l'agricoltura)	↘	↗
Grado di autoapprovvigionamento lordo (= sulla base della produzione lorda)	➔*	↘*
Grado di autoapprovvigionamento netto (= sulla base della produzione netta)	↘	↗
Ritenzione di azoto nell'acqua	➔	↗↗
Ritenzione di azoto nell'aria	➔	↗↗
Efficienza fosfati (output/input)	➔	↗↗
Efficienza energetica (tenore energetico degli alimenti/input energetico produzione)	➔	↗↗
Neutralità climatica (emissioni in equivalenti CO ₂)	➔	↗
Fertilità del suolo (indicatori relativi, tra l'altro, all'erosione, alla rotazione delle colture, all'attività biologica del suolo)	↘	➔
Ambienti semi-naturali ricchi di specie (superfici agricole annunciate e non annunciate che adempiono i requisiti di qualità dell'Ordinanza sulla qualità ecologica)	↘	↗↗
Biodiversità (dimensione delle popolazioni e diffusione di specie tipiche dei paesaggi agricoli, che figurano sulla Lista Rossa)	↘	↗↗
Qualità del paesaggio (ad es. molteplicità delle strutture)	↘	↗
Superficie coltivata in maniera biologica (indicatore per diversi ambiti target)	➔	↗↗
Benessere degli animali (percentuale di animali tenuti secondo programmi specifici)	↗	↗↗
Necessità di lavoro nell'agricoltura	↘	↘/↗***
Valore aggiunto netto dell'agricoltura (fr./anno)	↘	➔
Reddito per azienda agricola (fr./anno)	➔	↗
Differenze di reddito zone privilegiate / zone sfavorite (%)	➔	↗**
Effetto moltiplicatore dei pagamenti diretti (fr. di reddito per fr. di pagamenti diretti)	↘	↗

° Modello globale proposta VL (= modello 3 secondo cap. 18.1), * Vision Landwirtschaft fissa degli obiettivi solo per il grado di autoapprovvigionamento netto, ** Allineamento dei redditi, *** Zone di pianura/zone di montagna