SCUOLA ECONOMIA

Supplemento di «Scuola ticinese» a cura della Società Gioventù ed Economia
Segretariato centrale: Dolderstrasse 38, 8032 Zurigo, tel. 01/47 48 00
Gruppo di lavoro Ticino: presso Scuola cantonale di commercio, Stabile Torretta, 6501 Bellinzona
Settembre 1989 N.8

L'agricoltura e la politica agraria della Svizzera

di Giorgio Baranzini, docente alla Scuola cantonale di commercio di Bellinzona

Nelle nostre società industrializzate e iperurbanizzate si tende a dimenticare l'importanza che l'agricoltura ha avuto nei tempi passati e a sottovalutare il ruolo di questo settore nella società attuale.
Gli indicatori utilizzati per presentare il settore primario sono soprattutto la percentuale di popolazione attiva che vi è occupata (6,3% nel 1985 in Svizzera) e la parte dell'agricoltura nel Prodotto interno lordo (3,5%), dati sicuramente riduttivi per render conto della sua importanza.
Per il resto, in Svizzera, il problema dell'agricoltura viene sempre più spesso sollevato in relazione agli obiettivi e ai costi della politica agraria: ci si interroga sul tipo di agricoltura che si vuole promuovere e sui costi sopportati per sostenerla che taluni considerano troppo onerosi.
Nel testo che segue cercheremo di delineare l'evoluzione di questo settore, di individuarne le principali caratteristiche, di situarlo nella società attuale e di indicare gli obiettivi, gli strumenti e i problemi della politica agraria.

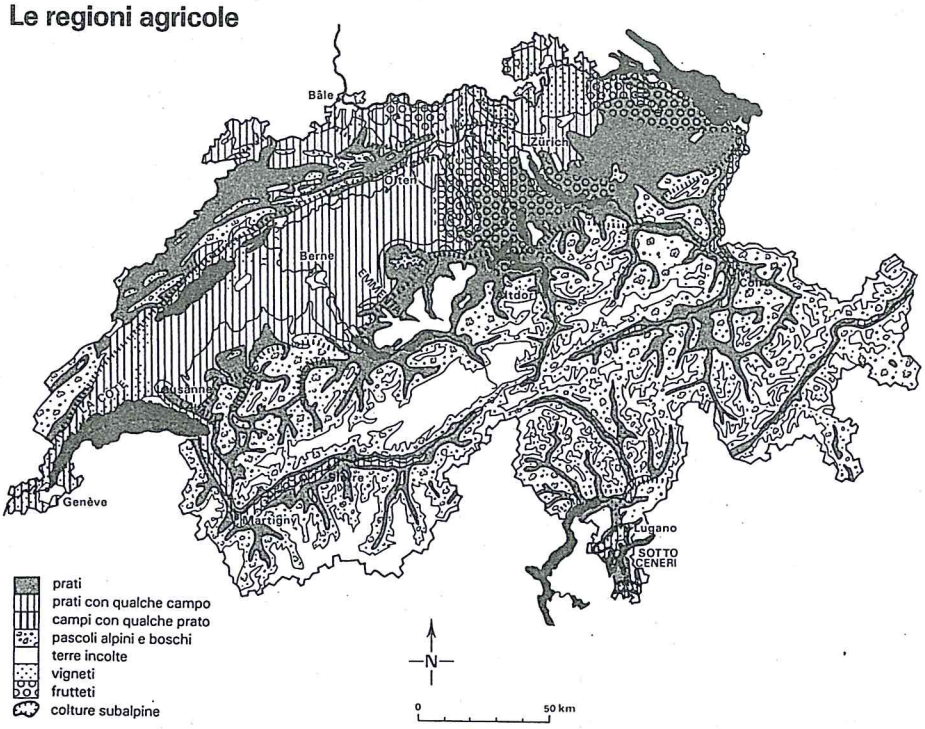
L'agricoltura

La coltura dei campi e l'allevamento

L'agricoltura svizzera è oggi un'attività soprattutto orientata verso la produzione animale: questa rappresenta circa l'80% del valore della produzione agricola contro il 20% corrispondente al valore della produzione vegetale.
La coltura dei campi è prevalente nelle regioni dell'Altipiano poste tra Ginevra e Soletta, nella parte settentrionale del Canton Zurigo, in una parte del Canton Sciaffusa e intorno a Basilea. Sulle colline dell'Altipiano occidentale e centrale, sopra una certa altitudine, e sui fondovalle della regione alpina e del Giura la coltivazione dei campi si accompagna alla produzione di foraggi e all'allevamento del bestiame. Nell'Altipiano nordorientale, nelle vallate del Giura, nelle Alpi e nelle Prealpi l'allevamento è predominante.
La specializzazione attuale è il risultato di una tendenza iniziatasi molto tempo fa e il fatto marcante della storia rurale della Svizzera è la ricerca di un equilibrio tra la coltura dei campi e l'allevamento.

Nell'alto Medioevo l'economia curtense era caratterizzata dall'autosufficienza: gli scambi erano ridotti e limitati alla scala locale; in questa situazione il contadino doveva coltivare il campo e allevare il bestiame.
Dall'XI al XVIII secolo nuove tecniche fanno aumentare la produzione agricola; si sviluppa così un eccedente di prodotti agricoli e crescono gli scambi favoriti dallo sviluppo economico generale e da un'accresciuta circolazione monetaria.
All'inizio del XVIII secolo la specializzazione ha già raggiunto un livello elevato: le condizioni naturali hanno già determinato le vocazioni produttive delle varie regioni che in seguito si modificheranno ancora con l'allevamento anche nelle zone di pianura dove la diffusione del lavoro a domicilio riduce la disponibilità di lavoro e penalizza la coltura dei campi (per esempio nell'Altipiano orientale); l'allevamento di pianura, attuato con sistemi moderni, appare già molto redditizio. Neanche la diffusione della patata dal XVIII secolo muterà gli orientamenti produttivi.

Le regioni agricole



L'agricoltura svizzera in cifre

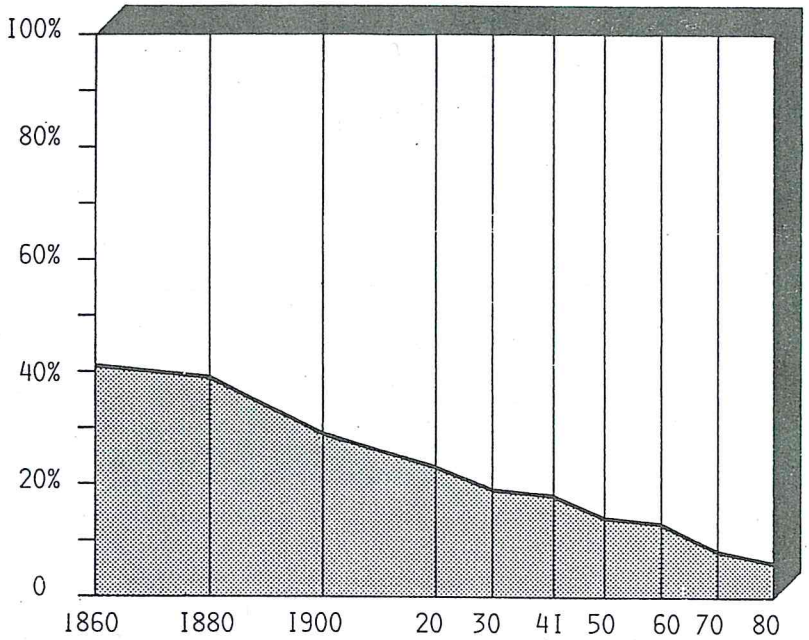
1. Le aziende, la manodopera, la meccanizzazione

1.1 Aziende agricole, manodopera, meccanizzazione, 1955-1985

	1955	1975	1980	1985
Aziende, totale	205 997	133 126	125 274	119 731
Aziende di agricoltori a titolo principale, totale	148 602	76 873	72 298	68 356
con attività complementare	—.—	12 052	11 129	11 298
Manodopera permanente, totale	421 328	147 921	138 076	129 559
donne	146 465	16 538	16 704	15 811
Manodopera occasionale totale	250 154	211 130	193 819	184 514
donne	142 008	124 041	111 597	104 044
Trattori (a 4 ruote o cingolati)	30 664	83 860	94 717	105 314
Aziende con impianto meccanico per la mungitura	—.—	42 806	50 665	53 833

Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1989 (SJS)

1.2 Attivi nell'agricoltura in % della popolazione attiva, 1860-1980



Le condizioni generali dell'attività agricola

Le condizioni naturali pesano negativamente sull'agricoltura svizzera: il rilievo montagnoso e la mancanza di pianure, l'altitudine (il 45,6% della superficie totale si situa a un'altitudine superiore a 1200 m), il clima umido e freddo riducono la superficie agricola e limitano le possibilità di produzione. Il suolo, per contro, è generalmente buono e permette un'intensificazione della produzione.

Agli svantaggi naturali si aggiungono quelli sociali e economici. La Svizzera è un paese di piccole aziende; inoltre, a causa dell'esodo rurale, l'età media dei contadini è alta. Il nostro paese presenta poi una forte densità della popolazione: il terreno è perciò caro. Anche il livello di vita della popolazione è alto, da cui un rincaro del costo della manodopera. Il contadino svizzero è generalmente proprietario dell'azienda agricola e alto è il grado di indebitamento. Questi fattori determinano un elevato livello dei costi dei prodotti agricoli svizzeri rispetto a quelli degli altri paesi.

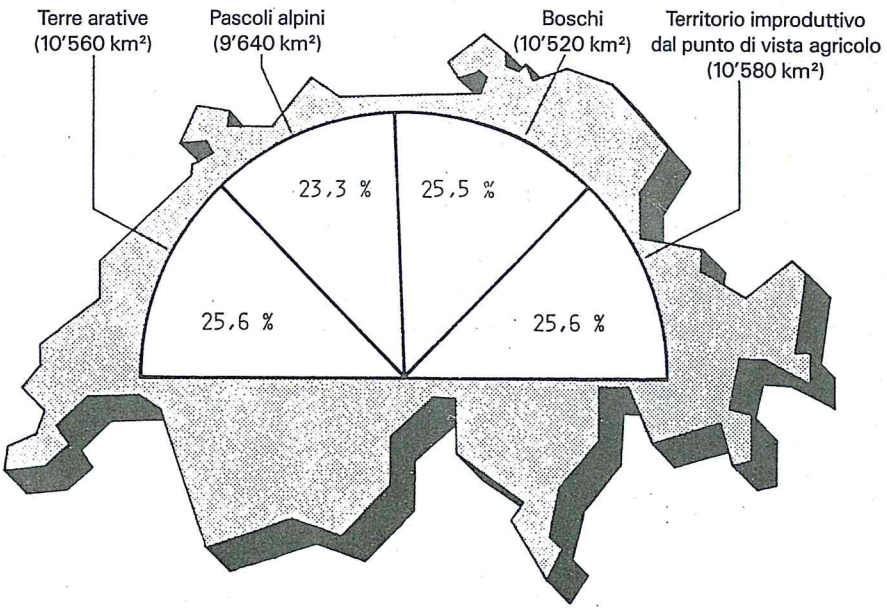
Accanto a questi svantaggi alcuni fattori spiegano il grande sviluppo che ha conosciuto la nostra agricoltura: l'aiuto dello Stato (v. più avanti la parte sulla politica agraria), le organizzazioni contadine che favoriscono la cooperazione fra gli agricoltori, il livello di formazione degli agricoltori, i legami con le altre attività economiche sia per quanto riguarda la fornitura di prodotti e di attrezzature alle aziende agricole o la trasformazione dei prodotti agricoli, sia per il reddito complementare (in particolare il turismo nelle regioni di montagna), sia perché la loro diffusione sul territorio mette il contadino in contatto con gli altri ambienti sociali.

Lo sviluppo dell'agricoltura

Oggi l'agricoltura svizzera occupa poco più del 6% della popolazione attiva; ancora nel 1800 tale percentuale doveva aggirarsi intorno al 70-80%, ciò che era indice di una bassa produttività*). Anche i rendimenti*) erano ridotti e determinavano condizioni di vita precarie.

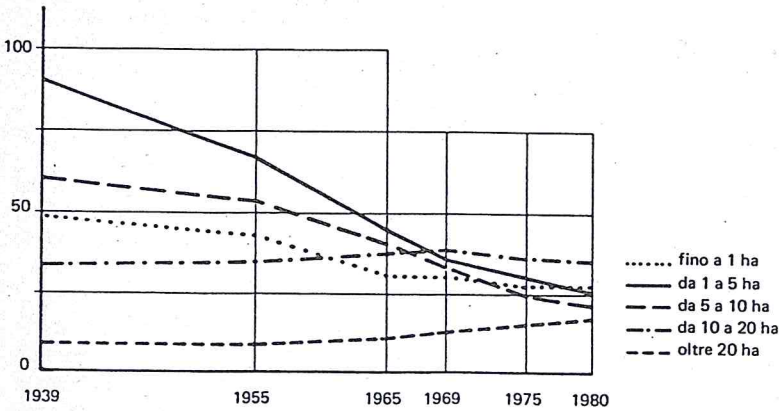
Le innovazioni che caratterizzano la rivoluzione agricola e che si generalizzano nel corso di un lungo periodo permettono aumenti di produttività che consentiranno di produrre di più con meno manodopera e incrementi dei rendimenti così che sulla stessa superficie la produzione sarà sempre maggiore. Nei secoli dal XVIII al XX anche in Svizzera si sono compiute quelle profonde trasformazioni (diversificazione delle colture, abolizione del maggese, diffusione dell'aratro, sviluppo della coltura della patata, selezione delle sementi e degli animali) che costituiranno la condizione per lo sviluppo industriale che a sua volta si rifletterà

L'utilizzazione del territorio



*) Cfr. Glossario a pag. IX

1.3 Aziende agricole secondo la dimensione



Sesto rapporto sull'agricoltura, 1984 [SRA]

1.4 Aziende agricole[1] secondo la dimensione in Svizzera e nei paesi della CE, 1980

Paesi	Proporzione in % delle aziende secondo la superficie in ha				
	1–5	5–10	10–20	20–50	più di 50
Svizzera	26,4	23,3	35,4	14,1	0,8
Repubblica federale di Germania	32,3	18,7	22,7	22,3	4,0
Francia	20,6	14,5	21,2	30,4	13,3
Italia[2]	68,5	17,2	8,4	4,2	1,7
Belgio	28,4	19,9	26,6	20,9	4,2
Paesi Bassi	24,0	20,2	28,9	23,9	3,0
Danimarca	11,1	17,6	26,5	34,7	10,1
Gran Bretagna	11,8	12,5	16,0	27,1	32,6
Irlanda[2]	14,9	16,7	29,9	29,8	8,7

[1] Con uno o più ettari di superficie agricola utile.
[2] 1977.

(SRA)

2. L'utilizzazione del territorio agricolo

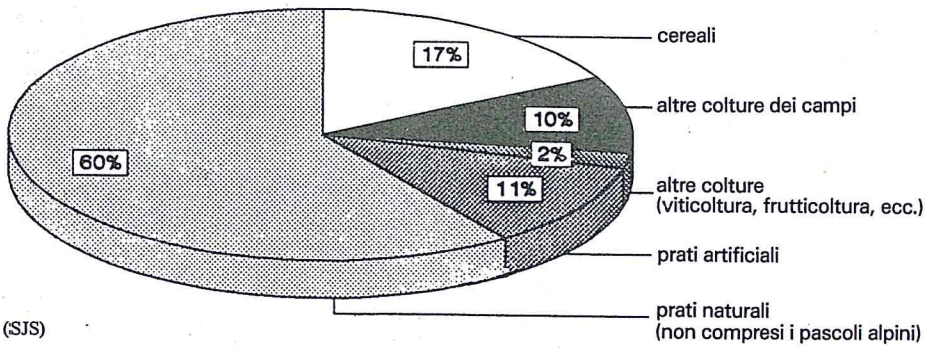
2.1 Terre aperte destinate a campi, in ettari, 1939-1985

Anno	Cereali panificabili	Cereali da foraggio	Patate	Barbabietole da zucchero	Mais da insilamento	Altri	Totale
1939	114 733	22 173	47 321	3 207	356	21 867	209 657
1945	133 920	82 586	83 572	5 559	2 370	47 242	355 249
1955	123 500	46 940	50 997	5 520	2 968	29 895	259 820
1965	125 954	47 727	37 203	8 372	5 226	24 419	248 901
1969	119 445	55 940	31 528	8 520	10 457	24 088	249 978
1975	96 167	81 637	23 811	10 641	27 119	23 155	262 530
1980	98 679	78 263	23 664	13 075	37 412	23 863	274 956
1985	100 805	83 113	20 063	14 247	42 218	26 603	287 049

(SRA e SJS)

2.2 Ripartizione della superficie agricola utile, 1985

totale 1 076 339 ha



(SJS)

sull'agricoltura favorendo ulteriori progressi: metodi colturali più efficaci e selezione delle sementi e degli animali, impiego di concimi artificiali e di prodotti per la lotta contro le malattie delle piante.
In questo dopoguerra, in Svizzera come anche negli altri paesi industrializzati, lo sviluppo economico è stato notevole e ciò ha determinato profonde trasformazioni anche nell'agricoltura. Le macchine hanno sostituito il lavoro manuale, da cui un importante esodo rurale che si è però attenuato in questi ultimi anni; i rendimenti sono ulteriormente aumentati.
Le trasformazioni strutturali di questi decenni hanno, nell'insieme, migliorato la situazione dell'agricoltura. Il numero delle persone occupate è diminuito ma le aziende che restano sono più produttive che in passato e di questo beneficia anche l'insieme dell'economia.
Così, malgrado l'aumento della popolazione e la perdita di terreno agricolo la parte della produzione nazionale nel consumo globale di prodotti alimentari è aumentata e si situa attualmente, in termini di calorie, a circa il 60%.

La politica agraria

Le basi e i principi

Prima della seconda metà del secolo scorso il commercio dei prodotti agricoli su lunga distanza era quasi inesistente; ogni paese si nutriva essenzialmente di quello che produceva o dei prodotti acquistati nelle regioni vicine. La diminuzione dei costi di trasporto negli anni 1860-1880 segna la più forte rottura nelle condizioni di trasporto: il trasporto marittimo e le ferrovie permettono ormai di far arrivare prodotti da molto lontano senza che i costi di trasporto rendano proibitiva l'operazione a causa dei costi di produzione più elevati in Europa. Così in Europa la produzione di cereali si riduce, si rafforza l'orientamento verso la produzione animale e gli stati introducono misure protezionistiche della propria agricoltura.
La Confederazione reagisce lentamente soprattutto attraverso una politica di sussidi introdotta con diversi decreti federali e successivamente con la Legge federale concernente il miglioramento dell'agricoltura del 1893, rimasta in vigore con alcune modifiche fino all'inizio degli anni Cinquanta.
Dopo la prima guerra mondiale comincia anche per l'agricoltura un lungo periodo di difficoltà: sovrapproduzione lattiera, instabilità dei prezzi, difficoltà di esportazione che portano alla revisione della legge del 1893, all'introduzione nella Costituzione federale di articoli relativi a settori particolari dell'agricoltura e a interventi decisi di volta in volta sotto la pressione degli avvenimenti. Si delineano così le basi di una politica agraria.
Mancano tuttavia nella Costituzione le basi che permettano esplicitamente alla Confederazione di intervenire nell'economia agricola: l'articolo costituzionale sarà approvato dalle Camere federali nel 1939 e sarà ripreso dopo la guerra.

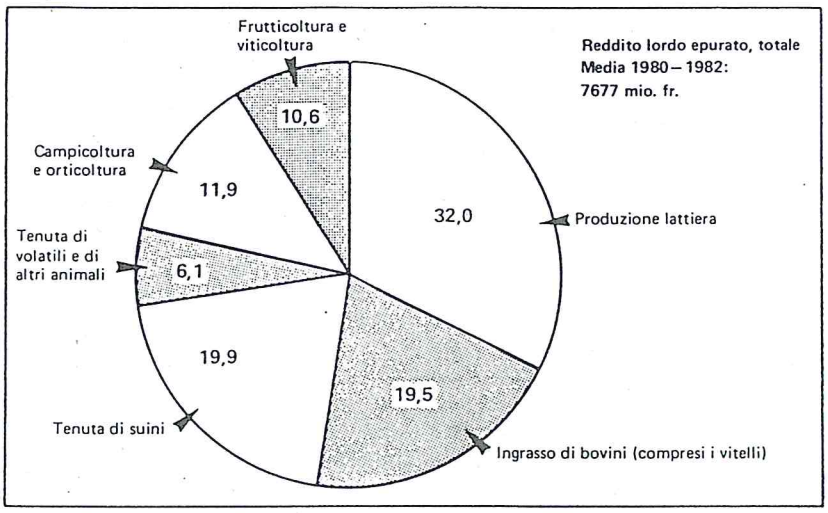
3. Il reddito

3.1 Reddito lordo epurato*) dell'agricoltura svizzera, 1961-1985

Anni	Valore			
	Produzione vegetale		Produzione animale in milioni di Fr.	Totale in milioni di Fr.
	in milioni di Fr.	in % del totale		
1961-1965	853	25	2536	3389
1966-1970	982	23	3237	4219
1971-1975	1289	22	4461	5750
1976-1980	1528	22	5481	7009
1975	1369	21	5041	6410
1976	1455	22	5261	6716
1977	1473	22	5213	6686
1978	1478	21	5515	6993
1979	1695	23	5711	7406
1980	1539	21	5704	7243
1981	1608	21	5966	7574
1982	2060	25	6155	8215
1985	2065	24	6726	8791

(SRA e SJS)

3.2 Composizione del reddito lordo epurato dell'agricoltura
Media 1980-1982, in percento



(SRA)

Dopo i pesanti interventi per assicurare l'approvvigionamento del paese nel periodo bellico e che vanno sotto il nome di F.T. Wahlen, alla fine della seconda guerra mondiale viene introdotto nella Costituzione federale l'articolo 31 bis, cpv. 3, attraverso il quale vengono fissati gli obiettivi della politica agraria: conservare una forte popolazione rurale, assicurare l'efficienza dell'agricoltura e consolidare la proprietà rurale.
Queste disposizioni costituzionali rappresentano la base giuridica per la realizzazione degli obiettivi concreti della politica agraria contenuti in diversi disposti legislativi (in primo luogo nella Legge sull'agricoltura del 1951). I compiti essenziali che secondo l'opinione generale incombono all'agricoltura sono:
– assicurare l'alimentazione della nostra popolazione con derrate alimentari sane, di qualità e a prezzi vantaggiosi;
– garantire l'approvvigionamento in caso di crisi;
– proteggere le nostre basi vitali: il suolo, l'acqua e l'aria, curare il paesaggio e proteggere l'ambiente;
– conservare un'agricoltura con strutture «rurali» ma efficiente, che concorra pure a mantenere un insediamento decentralizzato della popolazione sul territorio.
Accanto a questi obiettivi principali vi sono alcuni obiettivi specifici:
– assicurare un reddito adeguato ai contadini (reddito paritetico*);
– garantire una produzione razionale e a prezzi vantaggiosi;
– adeguare la produzione alla capacità di assorbimento del mercato;
– garantire una produzione conforme ai principi ecologici;
– ripartire in modo possibilmente «equo» i costi della protezione dell'agricoltura.

Gli strumenti
Nei suoi interventi la Confederazione cerca di tener conto delle situazioni locali. È per questo che si è proceduto a delimitare un vero e proprio sistema di zone in base al catasto della produzione animale che distingue quattro zone di montagna, una zona prealpina collinare e una zona di pianura; gli interventi sono attuati in modo differenziato.
Per giudicare le condizioni di reddito nell'agricoltura (calcolo del reddito paritetico)* si fa riferimento alle statistiche elaborate dal Segretariato dell'Unione dei contadini svizzeri sulla base della contabilità di 1200 aziende agricole gestite razionalmente (aziende-testimonio).
La politica agraria svizzera dispone di molti mezzi di intervento; questa molteplicità, che taluni ritengono confusa, è la conseguenza di diversi fattori: molteplicità degli obiettivi, condizioni molto diverse che caratterizzano la nostra agricoltura, necessità di adattare le disposizioni per tener conto delle nuove situazioni. In gran parte la politica agraria di oggi è il risultato dell'evoluzione storica.
Lo schema a pagina V riassume il ventaglio delle disposizioni in vigore: le misure sono divise in tre capitoli in funzione degli obiettivi principali. Il primo gruppo comprende le misure relative alle strutture e quelle tendenti a migliorare le basi della produzione; il secondo raggruppa le misure orientate alla garanzia dei prezzi e allo smercio dei prodotti: è suddiviso in misure prese all'interno del paese e alla frontiera. I contributi diretti al reddito costituiscono il terzo gruppo: si tratta di pagamenti diretti versati indipendentemente dalla produzione.

L'agricoltura: un settore economico particolare

Tutti i paesi evoluti offrono, di fatto, un certo tipo di sostegno alla propria agricoltura; esistono numerosi motivi a giustificazione di queste politiche che vengono attuate in varie forme e con diversi metodi.
L'agricoltura, al di là delle particolarità locali, regionali o anche nazionali e internazionali, sembra funzionare secondo sue specifiche «leggi economiche» che rendono necessaria un'applicazione ragionata e prudente delle leggi di mercato.

Domanda. *La domanda globale di prodotti alimentari aumenta di poco rispetto all'aumento del reddito (legge di Engel).*
L'aumento del reddito si accompagna a una diminuzione della parte delle spese consacrate all'alimentazione in rapporto alle spese totali dell'economia domestica. La contabilità delle economie domestiche svizzere mostra come la spesa per l'alimentazione sia passata dal 37% della spesa complessiva delle famiglie nel 1937 al 14% nel 1986; nello stesso tempo i redditi sono aumentati e i prezzi reali dei prodotti agricoli sono diminuiti.

Offerta. *Il progresso tecnico, organizzativo e biologico determina un forte aumento dell'offerta.*

*) Cfr. Glossario a pag. IX

4. L'approvvigionamento di derrate alimentare

Produzione indigena di derrate alimentari e foraggi in per cento del consumo totale, 1966-1982

Prodotti	Ø 1966/67 al 1970/71	Ø 1971/72 al 1975/76	Ø 1976/77 al 1978/79	Ø 1979 al 1981	1981	1982
	Quota quantitativa, in per cento					
Cereali panificabili	69	78	68	86	83	52
Cereali foraggeri	22	26	30	32	32	38
Patate da tavola	122	118	103	109	113	106
Zucchero	21	23	31	41	45	43
Grassi e oli vegetali	8	11	12	16	16	18
Frutta	82	81	81	82	77	81
Legumi	46	43	43	52	55	52
Latte di consumo	99	98	98	99	99	99
Burro	81	72	73	75	76	69
Formaggio	146	143	150	150	150	149
Latte e latticini, totale	107	101	108	108	107	106
Carne di vitello	91	93	97	97	96	98
Carne di manzo	74	78	89	91	83	89
Carne di maiale	95	97	98	99	98	101
Carne di pecora	49	43	48	42	40	35
Volatili	40	42	46	45	45	45
Carne, totale	83	85	90	87	85	88
Uova e conserve di uova	54	55	56	54	51	52
	Quota secondo le calorie in per cento					
Derrate alimentari d'origine vegetale	40	41	39	43	44	37
Derrate alimentari d'origine animale	94	95	97	97	95	96
Derrate alimentari in tutto	59	61	62	63	63	59
	Parte secondo il valore, in per cento					
	1966/70	1971/75	1976/78	1979/81	1981	1982
Derrate alimentari in tutto	70	68	73	74	72	75

(SRA)

Schema dello strumentario di politica agraria

Politica strutturale e miglioramento delle basi	Provvedimenti a garanzia dei prezzi e dello smercio		Contributi direttamente integrativi del reddito
	alla frontiera	nel Paese	
Pianificazione del territorio e diritto fondiario	*Protezione contro le importazioni*	*Garanzia dei prezzi*	*Contributi per animale*
Formazione professionale e consulenza	Dazi	con obbligo di ritiro dello Stato	Contributi ai tenutari di bestiame
Ricerca	Soprapprezzi / sopraddazi	— per un quantitativo limitato (latte, barbabietole da zucchero, colza)	Contributi d'estivazione
Migliorie	Altre tasse di confine	— per un quantitativo illimitato (p.es. cereali panificabili)	*Contributi per ettaro*
Crediti d'investimento	Obbligo di ritiro/presa a carico	*Prezzi indicativi*	— Per terreni declivi/ripidi
Promovimento dell'allevamento del bestiame e della produzione vegetale	Limitazione / Divieto delle importazioni	con interventi sul mercato (p. es. bestiame da macello)	— Per la campicoltura in condizioni aggravate
Altri provvedimenti (p. es. effettivi massimi, regime dell'autorizzazione per la costruzione di stalle)	Monopolio d'importazione	*Premi e contributi*	*Provvedimenti di politica sociale*
	Promovimento dell'esportazione	— per cereali da foraggio	Assegni familiari
	Sussidi d'esportazione	— per non fornitori di latte	Altri (aiuti all'azienda)

(SRA)

Sul lungo periodo la quantità prodotta tende ad aumentare sia per unità di superficie coltivata, sia per unità di lavoro occupata, sia per unità di capitale investita.
L'aumento della produzione globale si urta però ai limiti determinati da una domanda solo debolmente evolutiva: si ingenera così una forte pressione sui prezzi agricoli. Questo significa: pressione e difficoltà per quei settori dell'agricoltura che non hanno seguito il ritmo del progresso, abbandono dell'agricoltura particolarmente in un periodo di espansione degli altri settori economici, «riallocazione» delle risorse verso altre produzioni considerate economicamente più importanti.

Fattori della produzione. *L'evoluzione diseguale del costo del capitale e del lavoro determina una continua sostituzione della manodopera – che diventa più cara – con il capitale che, in termini relativi, diventa meno caro: l'agricoltura si specializza e si meccanizza sempre di più, la manodopera diminuisce. Al contrario lavoro e terra sono fattori di difficile sostituzione l'uno con l'altro. La terra, per le sue qualità fisico-morfologiche, è condizionata da fattori naturali che si prestano solo in parte alle manipolazioni dell'agricoltura che deve comunque adattare i propri ritmi di lavoro agli elementi naturali.*

Concorrenza. *Considerato il gran numero di aziende agricole risulta difficile restringere efficacemente l'offerta mediante accordi reciproci tra agricoltori per migliorare la comune posizione sul mercato e per influenzare i prezzi.*

Squilibrio dei mercati. *In difetto di un meccanismo di sostegno dei prezzi già un'esigua sovrapproduzione può provocare una forte caduta dei prezzi. Sarebbero così inevitabili cicli di produzione e di prezzi fortemente contrastati.*
Queste fluttuazioni creerebbero, per i singoli produttori, rischi e insicurezza e renderebbero conseguentemente difficile una pianificazione a lungo termine della produzione e una valutazione ottimale degli investimenti. Non solo, ma la caduta dei prezzi, invece di scoraggiare la produzione e orientarla su altri prodotti, può provocare l'aumento della produzione in seguito agli sforzi supplementari dell'agricoltore per cercare di mantenere il reddito. L'aumento supplementare della produzione tende poi a far cadere ulteriormente i prezzi.
Le particolarità dei mercati agricoli sul piano della domanda e dell'offerta confrontano l'agricoltura a difficoltà specifiche in rapporto agli altri settori dell'economia.
A questi problemi, si aggiungono poi le condizioni particolari dell'agricoltura svizzera rispetto a quella di altri paesi che inducono un corrispondente rincaro dei prodotti agricoli rispetto a quelli importati (i quali beneficiano spesso di sovvenzioni da parte dei paesi esportatori).
È quindi necessario l'aiuto dello Stato a questo settore; questo aiuto non dispensa tut-

5. I rendimenti e la produttività

5.1 Rendimento delle diverse colture, 1931-1983 (in quintali per ettaro)

Anni	Frumento autunnale	Orzo primaverile	Mais da granella	Patate	Barbabietole da zucchero
1931–1940	22,7	18,6	27,4	155 3)	365
1941–1950	25,1	21,8	29,7	186	367
1951–1960	30,6	27,9	35,3	245	420
1961–1965	32,9	32,2	46,6	302	410
1966–1970	36,1	33,3	55,6	343	457
1971–1975	42,2	38,9	61,3	399	479
1976–1980	44,6	39,3	68,1	397	507
1981–1983	49,5	41,0	77,8	426	578

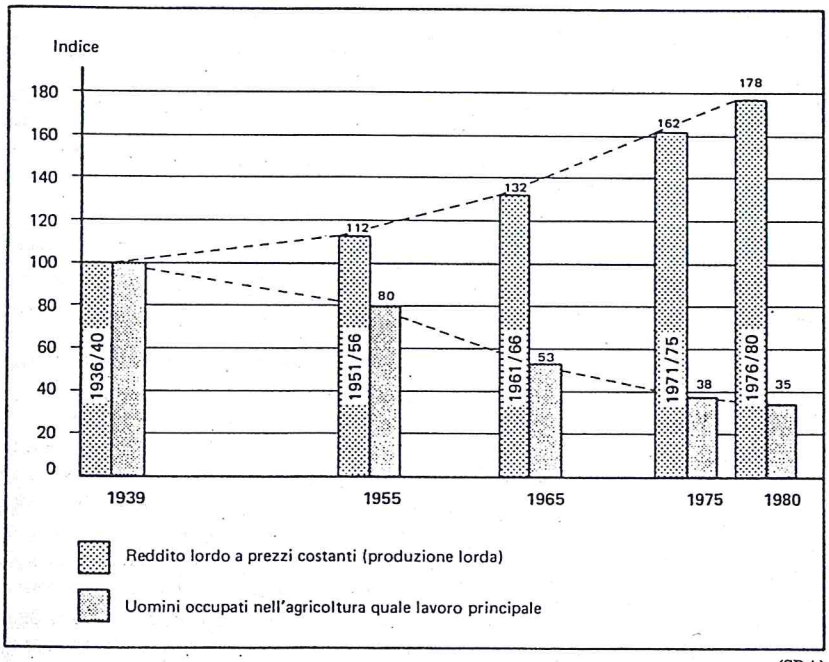
(SRA)

5.2 Rendimento nei settori dell'allevamento bovino e suino, 1951-1983

Anni	Bovini		Suini
	Produzione di latte kg/vacca all'anno	Rendimento di carne kg/unità di bestiame grosso all'anno	
1951–1960	3130	74,0	338
1961–1965	3326	81,3	364
1966–1970	3518	88,6	389
1971–1975	3698	99,6	435
1976–1980	4030	105,9	476
1981–1983	4360	113,6	524

(SRA)

5.3 Evoluzione del volume di produzione e del lavoro nell'agricoltura svizzera
Media 1936-1940, risp. 1939 = 100 (Indice)



(SRA)

tavia l'agricoltura e le sue organizzazioni dal ricorrere a tutte le risorse proprie.

L'agricoltura di montagna

50'000 aziende agricole (circa il 40% del totale), di cui 17'000 gestite da persone esercitanti l'attività agricola a titolo principale erano situate nel 1980 nella zona di montagna secondo il catasto della produzione animale.
I contadini di montagna, sempre nel 1980, coltivavano circa il 7% della superficie totale delle terre arate e detenevano 1/3 dell'effettivo totale di bovini: l'allevamento e il commercio del bestiame costituiscono l'attività preponderante.
I contadini di montagna lavorano per molti aspetti in condizioni difficili: da una parte le condizioni climatiche riducono i rendimenti, dall'altra la configurazione del terreno e le strutture poco favorevoli (aziende piccole, spezzettamento della superficie agricola, mancanza di strade, stato delle costruzioni...) riducono le possibilità di meccanizzare e di razionalizzare. Il lavoro del contadino di montagna è più duro e meno rimunerativo che in pianura.
Le ragioni per sostenere l'agricoltura valgono anche per le regioni di montagna che, segnatamente la zona alpina, meritano, per particolari motivi, speciali attenzioni:
– preservazione dell'insediamento decentrato;
– mantenimento del potenziale di produzione per i tempi di crisi;
– Alpi e Giura come aree ricreative;
– mantenimento del paesaggio e protezione del territorio;
– mantenimento dei valori culturali.
Così la Confederazione accorda all'agricoltura di montagna un aiuto particolare segnatamente con i pagamenti compensativi (contributi diretti a completamento del reddito). Questi sussidi, oltre a ragioni di equità, trovano la loro giustificazione anche nel fatto che il contadino di montagna svolge un compito particolarmente importante per il mantenimento del paesaggio e per la protezione del territorio: l'inselvatichimento di spazi coltivati viene considerato un pericolo per il paesaggio in quanto compromette la funzione protettrice dell'agricoltura contro gli elementi naturali (erosione del suolo, valanghe, inondazioni).
Molti contadini di montagna necessitano di un reddito accessorio ed è quindi necessario, in queste regioni, favorire lo sviluppo dell'economia nel suo insieme: la Legge federale di aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna (LIM) del 1974 cerca di andare in questa direzione.

Problemi e prospettive

I problemi

Per molto tempo la politica agraria svizzera è stata qualcosa di intoccabile nella politica federale; le critiche non sono mai mancate ma politicamente non sono mai riuscite a mettere in discussione le direttive generali. Da un po' di tempo, però, sembra che il vento stia cambiando e le voci che invocano una riforma si stanno moltiplicando.
La principale fonte di critiche è legata alle esigenze poste dai diversi gruppi di interesse al sistema agricolo che entrano in concorrenza con gli obiettivi della politica agraria.
Un conflitto fondamentale è quello tra, da una parte, l'esigenza di produrre derrate alimentari a prezzi favorevoli e di contenere i costi della protezione dell'agricoltura e, dall'altra, la volontà di assicurare un approvvigionamento sufficiente in caso di crisi, di proteggere l'ambiente, di conservare le strutture agrarie e di concorrere a salvaguardare un insediamento decentralizzato.
Mettere maggiormente l'accento sul primo gruppo di obiettivi significherebbe maggiore efficienza economica, maggiore mobilità, maggiore divisione del lavoro a livello internazionale, più forte liberalizzazione degli scambi e accelerazione delle trasformazioni strutturali. Viceversa, privilegiare il secondo gruppo di obiettivi esigerebbe di dare la priorità a una produzione essenzialmente effettuata nel paese, alla conservazione delle strutture tradizionali, ciò che porterebbe a

6. I prezzi nel raffronto internazionale

Prezzi alla produzione ufficialmente fissati per taluni prodotti agricoli, in Svizzera nel 1984[1], e nella CE nel 1984/85

Prodotti	Svizzera (CH)[1]	CEE[2]	
	Franchi per 100 kg		In % del prezzo CH
Grano tenero	105.—[6]	51.55[7]	49
Orzo	96.40[3]	47.—[7]	49
Barbabietole da zucchero	15.50	8.10[8]	52
Latte	92.—[8]	55.—[7]	60
Bovini d'ingrasso[4]	610.—[9]	406.70[10]	67
Suini da macello[4]	615.40[5]	409.80[8]	67

[1] Valevole per il raccolto 1984, risp. per i prodotti dell'economia animale a decorrere dalla metà del 1984.
[2] Conversione in franchi svizzeri del DM (al corso di 100 DM = 84 fs.), risp. al ffr. (al corso di 100 ffr. = 27 fr.); questa indicazione corrisponde alla media dei prezzi in frs. risultanti in questo modo.
[3] Prezzo indicativo (della Commissione per la commercializzazione dei cereali da foraggio, 72 franchi) più il premio di coltivazione per i primi 5 ettari (1170 fr./ha), conversione sulla scorta di un rendimento di 48 q/ha.
[4] Prezzi per ogni 100 kg di peso vivo per i bovini da ingrasso, risp. 100 kg di peso morto per i suini.
[5] Prezzo indicativo, conversione in peso morto (con una resa del 78%).
[6] Media delle classi I e II.
[7] Prezzo indicativo.
[8] Prezzo di base.
[9] Prezzo indicativo per manze e buoi IA.
[10] Prezzo d'orientamento per le manze adulte.

(SRA)

un maggior onere per contribuenti e consumatori.

Un altro conflitto di obiettivi è quello tra il principio di prezzi che assicurano ai contadini un reddito adeguato e quello secondo il quale la produzione deve essere adattata alla capacità di assorbimento del mercato nazionale e alle possibilità di esportazione.

Per garantire ai contadini un reddito adeguato occorre aumentare i prezzi, ciò che incita a produrre di più; ne risulta un'offerta di prodotti che supera la domanda ai prezzi prestabiliti.

E ancora:

– conflitto tra l'obiettivo di aumentare la produttività che si traduce in un aumento della produzione e necessità di smerciarla;

– conflitto tra l'obiettivo di assicurare in principio a tutti i contadini il reddito paritetico e gli sforzi tendenti a un'utilizzazione razionale dei fattori di produzione che imporrebbe una più forte mobilità tra i settori economici;

– conflitto tra l'obiettivo di una produzione di derrate alimentari compatibile con le condizioni locali secondo il principio della divisione internazionale del lavoro e quello della preparazione all'autosufficienza in caso di crisi.

Così c'è chi solleva critiche in relazione al peso finanziario del sostegno all'agricoltura: la Confederazione spende annualmente per questo settore più di 2,5 miliardi di franchi (2,607 nel 1986), i Cantoni oltre 1 miliardo (1,145 nel 1986); i consumatori, dal canto loro, pagano prezzi elevati per i prodotti agricoli.

Da parte sua l'Unione dei contadini svizzeri reagisce energicamente a queste critiche mettendo in evidenza le difficoltà economiche dei contadini e sottolineando l'importanza centrale dell'agricoltura per l'approvvigionamento in tempo di crisi, per la protezione del paesaggio e per la vitalità delle regioni periferiche.

A scadenze regolari, per tener conto dell'aumento dei redditi nell'economia, l'organizzazione agricola rivendica adeguamenti dei prezzi dei prodotti agricoli, in particolare del latte. Le critiche vengono allora dalle organizzazioni dei consumatori ma anche da chi vede negli aumenti lineari dei prezzi un sistema che favorisce i grossi produttori – già ben situati dal punto di vista del reddito – in misura maggiore dei piccoli.

Aumenti generali dei prezzi portano poi ad aggravare il problema della sovrapproduzione. Il problema è particolarmente grave per il latte e per i prodotti derivati: le misure per smaltire le eccedenze, il cosiddetto «conto lattiero», costano ormai alla Confederazione più di 900 milioni di franchi malgrado il contingentamento e la stabilizzazione dei capi di bestiame.

Ma squilibri esistono anche sul mercato della carne, della frutta, così come per il vino, i cereali e le patate.

Gli aumenti della produzione e della produttività incoraggiati dalla politica agraria portano poi ad altre conseguenze considerate sempre più criticamente: concentrazione fondiaria, intensificazione delle colture, impiego massiccio della tecnica e della chimica che minaccia sempre più la qualità dei prodotti. Inoltre l'uso massiccio di fertilizzanti e di erbicidi danneggia l'ambiente in relazione all'inquinamento delle acque e del suolo.

Compito non facile della politica agraria è allora quello di trovare i mezzi che permettano una realizzazione ottimale dell'insieme degli obiettivi come pure la ricerca di soluzioni di compromesso che attenuino i conflitti.

La protezione dell'agricoltura deve anche tener conto di alcune limitazioni; in particolare:

– i principi del sistema economico liberale, segnatamente i principi della libertà di industria e di commercio e la garanzia della libertà di organizzazione e di contrattazione;

– il principio della sussidiarietà dello Stato e delle proporzionalità dell'aiuto: le deroghe alla libertà di iniziativa sono ammesse solo se dettate dall'interesse generale e se l'agricoltura, da parte sua, ha preso quelle misure che ragionevolmente si possono esigere. Tuttavia, secondo la Costituzione federale, le prestazioni in favore dell'agricoltura non devono costituire la regola. Lo Stato può intervenire solo sussidiariamente nella misura in cui l'iniziativa privata non permette di raggiungere, nell'interesse generale, gli obiettivi auspicati sul piano sociale, politico e economico. Anche il principio della proporzionalità si applica alla politica agraria: per realizzare gli obiettivi occorre praticare le soluzioni meno restrittive della libertà di iniziativa e meno costose. Bisogna anche tener conto degli interessi degli altri rami dell'economica e delle altre categorie. Questo aspetto è particolarmente importante in relazione ai rapporti con il processo di integrazione in Europa occidentale (in particolare con la Comunità europea) e alla posizione della Svizzera nei negoziati commerciali a livello internazionale (Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio – GATT –): la protezione dell'agricoltura non deve compromettere le nostre relazioni economiche e la posizione della Svizzera nel mondo. L'economia svizzera potrà sostenere la sua agricoltura solo nella misura in cui riuscirà a restare prospera e la sua prosperità è dovuta soprattutto all'industria di esportazione, alle banche, al turismo, alle assicurazioni, ecc.

– Le possibilità finanziarie della Confederazione e dei Cantoni: le spese della Confederazione in favore dell'agricoltura sono subordinate alle sue possibilità finanziarie. Non solo: ma se per l'essenziale la politica agraria è a carico della Confederazione occorre tener presente che anche ai Cantoni incombe il finanziamento di determinate misure.

Le prospettive

La continuazione senza correttivi della politica attuale è comunque destinata ad aggravare i problemi esistenti.

D'altronde, anche a livello ufficiale, vengono indicati i nuovi orientamenti della politica agraria futura. Il Consiglio federale così conclude nel **Sesto rapporto sull'agricoltura** la riflessione sul modello di politica agraria da sviluppare.

«Dalla discussione concernente il modello *di politica agraria possono essere tratte le seguenti conclusioni:*

1. nella politica agraria dev'essere seguita una via di mezzo tra un modello statico, che prevede interventi statali per il mantenimento della situazione e limitazioni della libertà imprenditoriale, e un modello dinamico, che non si oppone alla razionalizzazione e all'intensificazione della produzione, che limita

minimamente l'iniziativa autonoma, ma che accetta i mutamenti strutturali;

2. devono essere posti limiti allo sviluppo strutturale, in particolare per quanto concerne le concentrazioni nella proprietà fondiaria e nella tenuta di animali. Limitazioni sono però anche necessarie laddove trattasi della conservazione dell'economia montana, come anche di problemi inerenti alla protezione dell'ambiente, alla qualità delle derrate alimentari e all'esodo rurale. Alla staticità delle strutture, a sua volta, sono pure posti limiti soprattutto riguardo all'addossabilità di oneri dello Stato, al consumatore e all'economia generale;

3. l'azienda familiare contadina efficiente costituisce, come sempre, il fulcro del promovimento agrario. Il capoazienda deve gestirla anche in futuro come lavoratore indipendente, con collaboratori provenienti prevalentemente dalla cerchia familiare, e sfruttare il suolo come fondamento primario di produzione. Lo sviluppo interno dev'essere possibile sino a un determinato limite. Oltre alle aziende a tempo pieno, costituiscono parte integrante del modello anche le aziende di sostegno e quelle accessorie;

4. i provvedimenti di politica agraria devono per quanto possibile essere adeguati al modello. L'adeguamento è relativamente facile nel caso di provvedimenti puntuali, adottati per il singolo caso, ma è molto più difficile nella politica dei prezzi e dello smercio. È infatti inevitabile che anche aziende contadine non familiari riescano ad approfittare di taluni provvedimenti di protezione dell'agricoltura.

Sono stati illustrati i concetti più importanti di politica agraria, immaginabili e possibili, ossia:

- *prezzi per un reddito paritetico, con limitata garanzia di prezzo,*
- *prezzi orientativi della produzione, completati con pagamenti diretti,*
- *differenziazioni di prezzi,*
- *limitazione dei mezzi di produzione, sino alla coltura biologica.*

La nostra politica agricola si fonda prevalentemente sul primo concetto testé indicato, completato con diverse componenti degli altri concetti. Non prevediamo in futuro bruschi cambiamenti concettuali. La nostra strategia consiste nel procedere ai necessari adeguamenti nel settore dei provvedimenti secondo la prassi dei piccoli passi e conformemente ad una linea prudentemente ponderata a lunga scadenza. Da un lato, al fattore economia di mercato e orientamento della produzione dovrà essere conferita, nella formazione dei prezzi, una maggiore importanza a lunga scadenza, ciò che esige, dall'altro, un rafforzamento ed eventualmente una reimpostazione dei pagamenti diretti. Questi ultimi devono essere impiegati avantutto a favore delle regioni montana e collinare e, in secondo luogo, anche a favore di aziende degne di essere conservate, ma svantaggiate dal rafforzato orientamento verso il mercato. Sarà però necessario avvalersi pure di componenti dell'ultimo concetto, ad esempio nell'ambito della politica foraggiera e della politica strutturale, ma anche, soprattutto nell'interesse di una produzione ecologica, nel settore dell'orientamento della produzione.»

Conclusioni

L'agricoltura svizzera ha conosciuto uno sviluppo considerevole: nel tempo è aumentata la produzione, la produttività e i rendimenti. A livello europeo è fra quelle più moderne e produttive. Malgrado i fattori negativi di ordine naturale e socioeconomico il settore ha dato prova di grande vitalità e dinamismo. Alla brillante riuscita hanno contribuito lo sviluppo economico generale, le organizzazioni agricole e il sostegno dello Stato.

La politica agraria, essenzialmente attuata dalla Confederazione, ha permesso al settore di adempiere ai più importanti compiti assegnatigli; la produzione è aumentata e il grado di autosufficienza è migliorato negli ultimi anni, la situazione economica dei contadini è buona e nel raffronto internazionale la nostra agricoltura occupa una buona posizione.

Non mancano i problemi: le differenze di reddito all'interno del settore (fra aziende del piano e di montagna, fra aziende con diversa struttura produttiva, fra aziende di diversa superficie), le eccedenze in alcune produzioni, la tendenza alla concentrazione delle aziende, l'impiego sempre crescente di prodotti chimici con le conseguenze sulla qualità dei prodotti e per l'ambiente, il prezzo pagato dallo Stato e dai consumatori per il sostegno al settore.

Nuove sfide si stanno profilando: in relazione alla protezione dell'ambiente e alla qualità dei prodotti ma anche legate alla necessità per un'economia, come quella Svizzera, orientata verso l'estero e con una vocazione al libero scambio di non aumentare, e meglio ancora, se possibile, ridurre, il livello di protezione del settore agricolo.

Occorrono allora nuovi orientamenti nella politica agraria; l'agricoltura svizzera che fino a oggi ha saputo trasformarsi per adeguasi alle nuove condizioni deve impegnarsi per far fronte alle nuove sfide.

Agricoltura e integrazione europea

Anche in campo agricolo, la Svizzera ha rapporti molti intensi con la CE. Nel 1987, il 66 per cento delle nostre importazioni (pari a 4,0 miliardi di franchi) di prodotti agricoli e prodotti trasformati provenivano dalla Comunità dei Dodici e il 54 per cento (pari a 1,2 miliardi di franchi) delle nostre esportazioni di questo settore le erano destinati.

In caso di adesione alla CE, la Svizzera dovrebbe adottare la politica agricola comune che si basa sull'unità del mercato (libera circolazione delle merci nell'ambito della CE, prezzi uniformi), sulla preferenza comunitaria (politica commerciale per i prodotti agricoli) e sulla solidarietà finanziaria. Siccome gli scarti di prezzo alla produzione sono fortemente aumentati nel corso di questi ultimi vent'anni – attualmente i prezzi praticati nella CE per i prodotti agricoli corrispondono al 40-50 per cento dei prezzi svizzeri, al 55 per cento nel caso del latte e ai 2/3 per gli animali da macello – è molto probabile che le principali difficoltà sorgerebbero da queste disparità. Bisognerebbe ad esempio riportare il prezzo del latte dai 102 centesimi al chilogrammo attuali a circa 55 centesimi al chilogrammo, dunque ridurlo di quasi metà. Questa forte riduzione dei prezzi alla produzione sarebbe tuttavia parzialmente compensata da risparmi realizzati sui mezzi di produzione agricola, in particolare sui foraggi.

Senza una compensazione per la perdita di reddito causata dalle riduzioni di prezzo summenzionate – tale perdita è valutata attualmente a 3 miliardi di franchi circa all'anno – si può prospettare una riduzione sensibile della produzione e un'accelerazione del processo di trasformazione delle strutture agricole, in particolare un fenomeno di concentrazione, tanto riguardo alla dimensione delle aziende quanto riguardo alle superfici coltivate. A lungo termine, il settore agricolo – aziende, manodopera, produzione, reddito globale, ecc. – subirebbe inevitabilmente una contrazione sostanziale. *Questa evoluzione toccherebbe anche taluni settori economici, per loro natura connessi alle attività agricole. Alla lunga, la concorrenza esistente sul mercato comunitario produrrebbe un nuovo equilibrio caratterizzato da un settore agricolo più limitato, ma più pro-*

L'Unione dei contadini svizzeri

L'Unione dei contadini svizzeri, fondata nel 1897, è l'organizzazione mantello dell'agricoltura svizzera e una delle grandi organizzazioni professionali. Comprende 88 sezioni: le organizzazioni professionali cantonali, le organizzazioni settoriali per la produzione animale e vegetale, le federazioni delle cooperative agricole e le organizzazioni particolari (Gioventù rurale, Popolazione di montagna, ecc.)

Gli organi dell'Unione sono l'Assemblea dei delegati, il Comitato, la Direttiva e il Segretariato, con sede a Brugg (AG), che dispone di 80 collaboratori.

L'UCS rappresenta gli interessi dell'agricoltura svizzera e opera soprattutto nei seguenti campi:

- *politica dei redditi dei contadini;*
- *legislazione agricola;*
- *cooperazione professionale;*
- *informazione ai contadini e all'opinione pubblica;*
- *politica del commercio estero.*

Essa svolge un ruolo importante nella definizione della politica agraria.

Il Segretariato di Brugg elabora i documenti di base (in particolare pubblica i dati statistici sull'agricoltura e elabora i dati sulla contabilità delle aziende), rappresenta gli interessi della categoria e svolge anche prestazioni particolari (perizie, consulenze, progettazione di costruzioni agricole, ecc.).

duttivo e aperto all'innovazione. Verosimilmente avremmo meno aziende, ma di dimensioni più grandi e meglio situate, una ripartizione ottimale delle risorse e redditi apprezzabili per coloro che continuerebbero a lavorare nell'agricoltura. In caso di adesione alla CE, i consumatori svizzeri *potrebbero dunque contare su prezzi più favorevoli per le derrate alimentari.*

Per considerazioni di ordine superiore, connesse ad esempio con la politica di approvvigionamento, con gli imperativi ecologici e socio-demografici, una contrazione più spinta del settore agricolo appare inconcepibile senza compensazione diretta, almeno parziale, delle perdite di reddito. *A questo punto, ci si può chiedere se una simile pratica sarebbe compatibile con il diritto comunitario. Talune misure compensatorie sembrano inevitabilmente connesse con la riforma della politica agricola comunitaria e con l'aumento delle risorse dei fondi strutturali regionali e sociali della CE. Parimenti, sembra che l'articolo 42 del Trattato CEE permetta di adottare misure di questo tipo al fine di proteggere le aziende strutturalmente o topograficamente svantaggiate, o ancora nell'ambito del programma di sviluppo economico, dunque soprattutto a favore delle aziende delle regioni di montagna e delle regioni periferiche. Non è detto invece che le aziende di pianura possano beneficiare di pagamenti diretti. Al riguardo, bisogna tuttavia ricordare che la CE dei Sei aveva riservato alla Norvegia, canditata all'adesione all'inizio degli anni settanta, ampie concessioni sotto forma di sussidi nazionali per la compensazione delle perdite di reddito agricolo.*

Il caso di adesione alla CE, un ridimensionamento sensibile e modifiche strutturali del settore agricolo svizzero sarebbero comunque inevitabili. *Anche se moderato, il processo di aumento della redditività e di diminuzione dei prezzi agricoli avrebbe effetti positivi sull'insieme dell'economia. Tuttavia, nella misura in cui si prendessero provvedimenti per compensare le perdite di reddito agricolo, assisteremmo ad un trasferimento parziale degli oneri tra contribuenti e consumatori (costi minori al consumo, ma imposte più elevate a seconda delle circostanze) e ad un aumento d'efficacia meno importante per l'insieme dell'economia.*

Anche in caso di non adesione, *possiamo attenderci taluni influssi sull'agricoltura svizzera. L'attuazione del mercato interno non dovrebbe avere influssi diretti maggiori di quelli attuali, poiché nel settore agricolo il mercato interno («Europa verde») è già ampiamente realizzato. Tuttavia, in quanto settore strettamente connesso con l'economia nazionale, anche l'agricoltura sarebbe esposta ad una* maggiore pressione concorrenziale. *Dal punto di vista della politica d'integrazione, bisogna dunque accordare la giusta attenzione all'adeguamento delle strutture. A livello di politica dei prezzi e di politica commerciale, come pure in fase normativa, dovremo evitare di prendere provvedimenti che ci distanzino ulteriormente dalla CE. Solo in questo modo potremo evitare ulteriori difficoltà alla produzione agricola indigena e ai settori che vi sono strettamente collegati, come ad esempio l'industria delle derrate alimentari.*

Va ovviamente seguita con attenzione anche l'evoluzione politico-commerciale a livello mondiale. Nell'ambito del GATT, per esempio, proprio la nostra politica agraria in materia di importazioni è già oggi vieppiù sottoposta a pressioni da parte dei Paesi esportatori.

(Dal Rapporto sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea *del Consiglio federale, 1988).*

Bibliografia

J.F. BERGIER, **Histoire économique de la Suisse**, Losanna 1984

Consiglio federale, **Sesto rapporto sull'agricoltura**, Berna 1984

V. GAWRONSKI, **Landwirtschaft und Agrarpolitik in der Schweiz**, Zurigo 1981

W. KIPFER, **Die schweizerische Landwirtschaft, Bilder, Zahlen, Kommentare**, Zollikofen e Lindau 1977

R. LEBEAU, **La Suisse**, Parigi 1975

P. MOOR, **Agriculture**, Losanna 1985

C. QUARTIER, **Paysans d'aujourd'hui en Suisse**, Losanna 1978

*) Glossario

Produttività: *la produttività misura il prodotto che si ottiene con una certa quantità di lavoro o di altri fattori produttivi (capitali, tecniche, ecc.). In generale la nozione di produttività si riferisce soprattutto al rapporto fra produzione e quantità di lavoro erogato per ottenere tale produzione. È la produttività a dare la misura del progresso economico.*

Reddito lordo epurato: *è il valore di tutti i prodotti della terra che lasciano l'azienda agricola (per essere commercializzati o consumati dall'economia domestica contadina). Non sono compresi i prodotti trasformati all'interno dell'agricoltura (per esempio: cereali da foraggio), né i pagamenti diretti quali premi di coltivazione, contributi alle spese, ecc.*

Reddito paritetico: *affinché l'agricoltura possa soddisfare i compiti assegnatile occorre assicurare i redditi del ceto contadino: in principio il lavoro del capoazienda e dei membri della sua famiglia che collaborano con lui deve essere rimunerato sullo stesso piano del lavoro di un operaio con qualifiche analoghe; la gestione dell'azienda, dal canto suo, comporta il riconoscimento di un supplemento.*

Rendimento (o resa): *per rendimento si intende il rapporto esistente fra la superficie di terreni agricoli e la produzione da essi consentita o, nella produzione animale, la quantità di prodotto per animale.*

La politica agraria e i nuovi orientamenti

Tre Opinioni

1. *Hans W. Popp, condirettore dell'Ufficio federale dell'agricoltura, Berna*
2. *Walter Biel, consigliere nazionale (Anello degli indipendenti), direttore della Federazione cooperativa Migros, Zurigo*
3. *Jean Vallat, docente all'Istituto di economia rurale del Politecnico federale, Zurigo*

Parità per l'ecologia e l'economia

Come si svilupperà la nostra politica agraria? Tenteremo di rispondere a questa domanda sulla base di sei temi, rispettivamente di provvedimenti di attualità e oggigiorno preminenti.

Tutela delle basi di produzione e di sussistenza

Al primo posto troviamo la tutela delle nostre basi di produzione e di sussistenza in senso ampio:

- *tutela e cura del paesaggio e dell'ambiente,*
- *sfruttamento accurato del suolo,*
- *promovimento di metodi di produzione possibilmente naturali con cicli chiusi,*
- *sfruttamento avveduto dell'energia e delle sostanze ausiliarie.*

L'agricoltura fa parte di un sistema ecologico di cui non bisogna violare le leggi. Essa è corresponsabile della fertilità a lungo termine del suolo e della struttura del nostro paesaggio. Anch'essa deve concorrere a proteggere l'ambiente contro danni potenziali, così come l'agricoltura deve essere protetta il più possibile dalle immissioni ambientali di ogni tipo. Nel nostro paese densamente popolato, questi aspetti assumono un'importanza crescente.

Rispettando le prescrizioni della legge sull'agricoltura e sulle derrate alimentari, della protezione delle acque, dell'ambiente e della fauna e realizzandole con coerenza, bisogna garantire che tali esigenze vengano adempiute. In questo campo, anche alla ricerca, all'educazione e alla consulenza spetta un compito importante.

Per l'agricoltura, tali prescrizioni possono sfociare in limitazioni che si traducono, perlomeno in parte, in maggiori costi di produzione. La formulazione e il controllo degli obblighi gestionali sono comunque difficili e anche contestati. Di conseguenza, bisognerebbe raggiungere l'obiettivo in modo volontario, in applicazione del principio «convincere e agire in modo responsabile» e incentivati da misure politico-economiche. Anche nella politica agricola deve valere il motto: «Parità per l'ecologia e economia»!

L'azienda contadina familiare come modello

L'azienda familiare efficiente funge più che mai da modello per il promovimento della nostra agricoltura. I provvedimenti avvenire dovranno vertere con coerenza su questo tipo di azienda.
Vogliamo sì delle aziende razionalizzate, ma anche un numero possibilmente alto di esistenze autonome e una vasta distribuzione della proprietà fondiaria. Bisogna quindi proteggere le aziende che meritano di essere mantenute. Occorre peraltro ostacolare una concentrazione eccessiva nell'allevamento di bestiame e nelle colture. Alcune delle misure tese a tale fine sono già in vigore, per esempio il contingentamento della tenuta di bestiame e l'obbligo di autorizzazione per la costruzione di stalle, dal 1980, poi il nuovo diritto degli affitti, dal 1986, e altre seguiranno (diritto fondiario).
Anche le aziende secondarie fanno parte del modello della politica agraria. Infatti, soltanto diverse aziende contadine familiari, gestite come fonte di reddito maggiore o ausiliaria, concorrono a salvaguardare il popolamento delle regioni rurali auspicato dalla politica regionale.

Allargare il raffronto delle parità

Affinché l'agricoltura possa adempiere il suo compito al servizio della comunità, i contadini debbono poter conseguire un reddito adeguato. Soltanto così a lungo termine si avrà un numero sufficiente di persone disposte a operare in questo settore, quantunque oggigiorno altri valori e altri pregi della professione dell'agricoltore e della vita rurale assumano per molti una parte altrettanto decisiva. Questo suggerisce che si deve evitare di giudicare la situazione in modo eccessivamente schematico. Il cosiddetto raffronto delle parità con l'evoluzione salariale negli altri settori economici costituisce tuttora una base importante. A completamento di questo raffronto – e più che in tempi anteriori – occorre tener conto delle condizioni reddituali, professionali e esistenziali in generale. In parole concrete questo significa: raffrontare in base al reddito familiare di un anno a completamento de raffronto finora in uso fra il reddito del lavoro e le rivendicazioni salariali.

In merito all'incanalamento della produzione

Molti parlano oggi della sovrapproduzione e dei costi causati dalla cosiddetta valorizzazione delle eccedenze, senza conoscere da vicino la situazione reale. Sta di fatto che l'agricoltura svizzera copre soltanto due terzi circa del consumo totale di derrate alimentari della nostra popolazione, mentre il resto viene importato.
L'aumento del gradi di autosufficienza deriva da due fattori opposti. Da un lato, la popolazione ristagna all'attuale livello di circa 6,5 mio (1970: 6,2 mio), mentre d'altra parte la produzione agricola continua a aumentare a causa del progresso tecnologico (migliori sementi, nuove qualità di prodotti, miglioramenti nell'allevamento di bestiame, nella produzione e nella lavorazione dei foraggi, nella lotta contro le malattie e i parassiti, ecc.). I contadini, che oggi vantano una formazione migliore, sfruttano queste nuove possibilità e su una superficie invariata possono produrre di più.
In taluni settori si registra oggi la tendenza a produrre in eccesso, sebbene da noi non si possa parlare di eccedenze croniche. Perché allora la Confederazione spende tanti milioni per l'agricoltura? Questo non è tanto la conseguenza delle cosiddette eccedenze, quanto più la risultanza dell'alto livello dei prezzi, rispettivamente dei costi di produzione del nostro paese. Si tratta in prevalenza di contributi per ribassare i prezzi (del burro, dei formaggi, dello zucchero, del frumento, ecc.) a favore dei consumatori in Svizzera, nonché contributi alla produzione (per esempio premi per le colture di cereali foraggeri) e altri pagamenti diretti (per esempio a favore degli agricoltori di montagna).
Sebbene la nostra agricoltura non produca eccedenze enormi, essa procuce a prezzi relativamente alti. Chiaro che riducendo la produzione si ridurrebbero pure i costi nazionali-economici; ma allora susciteremmo lo scontento fra gli agricoltori e il loro numero si ridurrebbe. Lo vogliamo davvero?
Nella politica agraria abbiamo a che fare con simili gravi conflitti di obiettivi. Eppure una cosa è certa: dobbiamo riuscire a contenere maggiormente la tendenza all'ampliamento della produzione e frenare l'intensità e l'uso di sostanze ausiliarie chimiche e altre. Le basi della nostra esistenza, ossia il suolo, l'acqua e l'aria, debbono rimanere in buona salute. Non si tratta di compiti facili e dovremmo venirne a capo con mezzi sociali attinti all'economia di mercato, ossia evitando il più possibile gli interventi diretti e la burocrazia. Per far ciò occorre che tutti gli interessati uniscano le loro forze.

Al riguardo seguiamo la strategia seguente:
- *Incanalamento attraverso il prezzo, laddove possibile, ossia attraverso i prezzi dei prodotti e quelli dei fattori (per esempio rincarando i foraggi d'imporazione).*
- *Limitazione della garanzia dei prezzi nei settori dove questo sia realizzabile sotto il profilo amministrativo (latte, bietole da zucchero, colza, ecc.).*
- *Interventi diretti, per esempio contingentamento della tenuta di bestiame e obbligo di autorizzazione per la costruzione di stalle, catasto della viticoltura e prescrizioni tese a limitare l'intensità della produzione.*
- *Provvedimenti di autoassistenza fra i produttori (produzione contrattuale e altro).*
- *Altre misure accessorie come il promovimento di prodotti alternativi e di cosiddette zone ecologiche (eventualmente con sussidi).*

Questi provvedimenti vanno naturalmente integrati in una concezione generale dell'agricoltura, cui deve assolutamente aggiungersi una protezione adeguata alle importazioni e pagamenti diretti complementari.

In merito ai pagamenti diretti

Negli ultimi tempi i pagamenti diretti fanno di nuovo cronaca. I maggiori pagamenti diretti esistenti oggi sono riuniti nella tabella. Nella politica agraria della Confederazione, essi occupano sin d'ora un posto importante con il 35% circa delle spese destinate all'agricoltura. Mentre i premi per le coltivazioni vengono prevalentemente pagati ai contadini del piano, i rimanenti pagamenti diretti vanno completamente o in gran parte ai contadini delle regioni montane e collinari. Non sono contenuti i contributi per gli scarti (per lo smercio di bestiame da macello degli allevamenti di montagna e affini).
Visto che diventa sempre più difficile assicurare all'agricoltura un reddito adeguato soltanto per mezzo di razionalizzazioni, aumento della produzione e dei prezzi, che nel raffronto internazionale il livello dei nostri produttori è già molto alto e che gli aumenti di prezzo implicano il pericolo di una intensificazione e di un ampliamento della produzione indesiderati anche per motivi ecologici, l'appello a pagamenti diretti complementari si fa sempre più insistente come via d'uscita anche per la tutela delle piccole e medie aziende agricole.
Tuttavia, siccome per l'ampliamento dei pagamenti diretti in questo senso non esiste finora alcuna base giuridica e bisogna ancora chiarire diverse questioni, il 1° luglio di quest'anno il Consiglio federale ha deciso di costituire una commissione peritale. Stando al Consiglio federale, bisogna tendere a una soluzione integrale e durevole su una nuova base giuridica, tenendo conto in particolare degli obiettivi costituiti dalla garanzia del reddito per l'agricoltura e dell'incanalamento della produzione (evitare eccedenze), nonché delle esigenze della protezione dell'ambiente e della natura. Gli schiarimenti verteranno su due tipi di nuovi pagamenti diretti, ossia
- *contributi generali, indipendenti dalla produzione, con determinati obblighi (in relazione con una formazione dei prezzi maggiormente basata sull'economia di mercato) e*
- *su contributi speciali per prestazioni particolari, segnatamente auspicate sotto il profilo ecologico.*

Nel nostro sistema la realizzazione di una simile concezione con una integrazione della legge sull'agricoltura dura almeno quattro anni. Come soluzione transitoria, il Consiglio federale prevede dunque l'introduzione dei cosiddetti «contributi per gli allevatori di bestiame», in virtù degli art. 19a e della legge sull'agricoltura recentemente riveduta. Per il 1988, a questo fine sono previsti 90 mio. di fr. Mancano tuttavia le disposizioni esecutive, un compito cui la commissione peritale dovrà dedicarsi con priorità accanto a quello di elaborare una concezione esecutiva accettabile.

Al riguardo va ricordato che da tempo non vediamo più nella prestazione degli agricoltori la semplice produzione di derrate alimentari. Va pure onorato il loro contributo importante nel campo della cura del paesaggio, dell'ambiente e dell'approvvigionamento. Qualora questo non fosse più possibile per il tramite dei prezzi, è legittimo cercare nuove formule secondo il motto: «Assicurare il reddito attraverso le qualità e i prezzi laddove possibile, mediante pagamenti diretti laddove necessario».

I limiti dell'influsso statale

Purtroppo, nella politica agraria occorrono determinate limitazioni e determinati interventi dello Stato. Questi non debbono comunque arrivare al punto in cui un agricoltore valido e operoso venga eccessivamente ostacolato nelle sue possibilità di sviluppo. L'interventismo statale deve essere piuttosto ridotto, lasciando il posto all'autoassistenza e alla responsabilità individuale. L'agricoltura deve rimanere un'economia imprenditoriale. Lo strumentario fattosi sempre più ampio e complesso va semplificato dovunque possibile. Questi buoni postulati contrastano tuttavia con le crescenti esigenze rivolte allo Stato e con le richieste molteplici affinché lo strumentario sia ampliato.

Pagamenti diretti destinati all'agricoltura

Spese in mio. di fr. per	Preventivo 1987
a) Premi di coltivazione	
Cereali foraggeri	143,6
Contributi per la produzione di cereali panificabili	20,6
Contributi per superfici coltivate a patate (provv.)	4,6
Totale premi di coltivazione	168,8
b) Contributi per allevamento bovino	85,0
c) Contributi alle spese degli allevatori di bestiame	210,0
d) Contributi per le aziende agricole	15,4
e) Contributi di contigentamento	108,0
f) Allocazioni familiari	92,0
Addizionati	679,2

Hans W. Popp

(Società di Banca Svizzera / *Il Mese* 10/87)

I pagamenti diretti per uscire dal vicolo cieco

La politica agraria svizzera impiega tutta una serie di strumenti in parte contraddittori. Si tratta prevalentemente di misure doganali tese a proteggere i prodotti indigeni da quelli della CE, nonché di prezzi di produzione estremamente alti «che coprono le spese» connessi con garanzie per lo smercio dei prodotti agricoli svizzeri. Di fronte al ristagno della domanda, questo fatto, come pure il progresso della produttività in gran parte promosso dallo Stato, è per forza sfociato in eccedenze di origine strutturale la cui valorizzazione costa annualmente alla Confederazione oltre 1 mrd. di fr. Soltanto ora, il «progresso» tecnico-biologico nei settori vegetale come pure animale sta dando i primi frutti.

Elevati costi per l'economia nazionale

Siccome i prezzi sono fissati indipendentemente dal mercato, si falsa, da un lato, l'allocazione (impiego dei mezzi di produzione, coordinamento fra il quantitativo offerto e la domanda), di modo che sorgono ingenti costi per l'economia nazionale. Con spese medie di 5 mrd. di fr. o di 4'250 fr. l'ettaro di superficie agricola utile (in seno alla CE, per esempio, 1'750 fr.), si è senz'altro superato il limite di un rapporto razionale.

D'altro lato, alla stregua di un cartello, i contadini che presentano strutture di costo e condizioni aziendali più favorevoli ottengono rendite per produttori supplementari senza dover muovere un dito. Una simile situazione accentua il divario di per sé notevole. Vi si aggiunge che, in Svizzera, il calcolo del reddito nel settore agrario si basa normalmente sulla grandezza residuale del «frutto del lavoro». Ai contadini, gli interessi del capitale proprio sono garantiti al tasso per ipoteche di primo rango. Più le condizioni di un'azienda sono buone, ossia più essa investe e più il suo capitale è importante, più piccolo sarà tendenzialmente il «frutto del suo lavoro». Di conseguenza, i prezzi agrari debbono subire un aumento maggiore, onde adempiere l'esigenza del «salario paritetico». Questo non rafforza soltanto gli incentivi alla produzione, ma aumenta sensibilmente anche i costi di valorizzazione.

L'onere di questa politica viene addossato agli acquirenti finali dei gruppi di consumo inferiori, i quali debbono spendere una parte eccessiva delle loro entrate per acquistare derrate alimentari, mentre fra gli agricoltori sono quelli che stanno meglio ad approfittarne. Nonostante i pagamenti diretti alle aziende delle regioni montane e collinari, sotanzialmente rafforzati in questi ultimi tempi, in dieci anni la sola differenza del reddito agricolo annuale fra le aziende del piano e quelle di montagna è incrementata in media da 18'773 fr. a 27'250 fr.

Crescente pregiudizio dell'ambiente

Le conseguenze dell'agricoltura moderna non sono soltanto di natura economica, ma anche ecologica. L'intensificazione della produzione, avvenuta impiegando fertilizzanti sintetici e agrochimici, migliorando la qualità delle colture (al prezzo però della distruzione di strutture ecologiche naturali), introducendo il sistema delle monocolture e aumentando all'eccesso gli effettivi di bestiame, ha raggiunto dimensioni preoccupanti. Le conseguenze non potranno più essere trascurate a lungo. Non è questa un'accusa rivolta contro i contadini; nel sistema vigente, essi si sono comportati in modo economicamente «razionale», rispettivamente hanno dovuto farlo. Eppure questo non toglie che dobbiamo riconoscere la realtà e analizzarla.

Al centro dei timori vi è oggi senz'altro l'erosione del suolo. Il danno arrecato a lungo termine al terreno diventa uno dei problemi più minacciosi dell'odierna politica agraria, la quale onora malamente o non onora affatto l'adempimento della funzione ecologica dell'agricoltura e conduce, anzi incita o quasi costringe a assumere un atteggiamento ecologicamente catastrofico. L'agricoltura è all'origine di danni ambientali, ma ne è in pari tempo anche vittima. L'inquinamento atmosferico, ma anche sostanze inquinanti come i metalli pesanti contenuti nel fango degli impianti di depurazione ne pregiudicano per esempio la produttività. Un atteggiamento ecologico non è quindi soltanto appannaggio della comunità ma anche e soprattutto dell'interesse primario dei contadini.

Occorre una agricoltura più estensiva

La nostra politica agraria si è arenata su quest'isola formata dalle eccedenze strutturali, dalle crescenti differenze reddituali e da un crescente inquinamento dell'ambiente. Gli aumenti di prezzo non servono più, come dimostrano le discussioni in corso. Perfino fra i responsabili agrari si è sempre più del parere che la nostra agricoltura deve metter fine all'intensificazione della produzione e produrre anzi in modo più estensivo, ossia allevare meno capi, sfruttare meno il bestiame e il suolo. In pari tempo, il singolo contadino deve gestire la propria azienda in modo razionale altrimenti i costi raggiungeranno livelli insopportabili.

Per ridurre gli elevati costi che derivano all'economia nazionale, i prezzi della produzione dovrebbero di nuovo adempiere il loro ruolo allocativo. I beni pubblici, come la protezione e la cura del paesaggio e il popolamento di regioni marginali, che i contadini offrono per raggiungere gli obiettivi in materia di ambiente e di pianificazione del territorio, vanno invece maggiormente retribuiti con pagamenti di compensazione indipendenti dalla produzione, i quali andrebbero subordinati all'adempimento di determinati obblighi ecologici.

Lo spunto «terapeutico» a livello economico dovrebbe quindi essere posto sotto l'egida: «Attraverso il mercato laddove possibile, attraverso pagamenti di compensazione indipendenti laddove necessario». Ne consegue che l'incanalamento delle quantità prodotte deve avere la priorità rispetto ai

prezzi dei prodotti. I pagamenti diretti complementari andrebbero a loro volta fatti dipendere da obblighi. Tuttavia non la spunteremo senza misure ecologiche, per esempio limitando severamente gli effettivi di bestiame alla superficie foraggera dell'azienda medesima.

Opposizione inerente alla politica di distribuzione

Fino a poco tempo fa, questi spunti terapeutici che gli economisti difendono con ostinatezza da almeno vent'anni, venivano respinti con veemenza dai rappresentanti dei contadini. Dell'attuale sistema approfittano i «grandi», ossia i contadini che producono molto. E sono appunto costoro che danno il là nelle organizzazioni di categoria. Essi avanzano argomenti fittizi oppure fanno come se gli agricoltori operassero in modo molto economico. Si sostiene per esempio che riducendo i prezzi si alimenterebbe ancora di più la produzione. Finora nessuno ne ha fornito la prova. Anzi, in ogni altro paese, gli agricoltori hanno reagito in modo saggio alle modifiche dei prezzi. Un contadino non amplierà a medio termine la propria produzione se i suoi costi marginali non risultano coperti. Si dimentica peraltro che stando al nostro parere (postulato Biel al Consiglio nazionale del 23 settembre 1985) vengono versati degli importi di compensazione unicamente quando si osservano le prescrizioni gestionali tese a evitare una produzione eccessivamente intensa. Ogni contadino deve inoltre poter decidere egli stesso se intende osservare le condizioni supplementari che conducono al versamento di pagamenti di compensazione oppure se preferisce rinunciarvi.

Gestione di suoli al limite della redditività

L'obiezione che i pagamenti diretti riferiti alla superficie verrebbero capitalizzati con il prezzo del terreno e farebbero quindi lievitare i prezzi del terreno e gli interessi affittuari, vale per tutte le misure di politica agraria, dunque anche per gli aumenti di prezzo o per i contigentamenti del latte. Essa non è quindi sufficiente a controbilanciare tutti i vantaggi indiscutibili di un riordinamento della politica agraria. Inoltre, grazie ai pagamenti diretti, il valore reddituale dei terreni al limite della redditività risulterebbe aumentato, il che esigerebbe una gestione minima, una situazione senz'altro auspicabile sotto il profilo dell'ecologia e della pianificazione del territorio.

Si moltiplicano gli appelli affinché si modifichi la rotta seguita finora; infatti, come ha peraltro ammesso anche la nuova direzione della federazione degli agricoltori, sarebbe irresponsabile voler portare avanti la politica odierna. Questa discussione è stata intavolata soltanto in seguito alle insistenze esterne. Il chiaro no dell'elettorato in merito al decreto sullo zucchero, indirizzato non soltanto alla politica sullo zucchero, ma anche alla politica agraria in generale, con le sue eccedenze, è senz'altro all'origine di tale presa di coscienza.

Walter Biel

(Società di Banca Svizzera / Il Mese *10/87)*

Nuovi compiti per l'agricoltura

L'agricoltura è un'attività che presenta diversi aspetti: economici, ecologici, sociali. Non è facile arrivare a una sintesi di elementi diversi e anche talvolta contraddittori. Siamo costretti a operare una scelta di obiettivi, a stabilire un ordine di priorità su nuove basi.

Bisogna cercare il consenso su tre idee principali.

1. Promuovere un ambiente di vita a vantaggio di tutta la popolazione. Questo sottintende un insediamento su tutto il territorio agricolo, ciò che contrasta con la tendenza in atto oggi.

Nel campo della politica agraria questo presuppone:

– un allargamento della vocazione dell'agricoltura, in particolare per quel che concerne la sua partecipazione attiva alla pianificazione del territorio rurale;

– una protezione draconiana del territorio agricolo;

– un aumento dell'occupazione in agricoltura attraverso il sostegno a tecniche di produzione meno intensive, meno violente e che salvaguardano l'ambiente;

– un maggior sostegno alle piccole aziende e allo sviluppo regionale;

– una maggiore differenziazione del sostegno statale: pagamenti diretti, prezzi differenziati, sussidi – ma con prudenza –, soppressione progressiva dei crediti di investimento a interesse ridotto;

– misure per favorire il rimborso dei debiti eccedenti il valore agricolo del terreno.

2. Un adeguamento quantitativo della produzione alla capacità di assorbimento del mercato interno e delle esportazioni tradizionali. Questo significa che occorre tener conto dei dati quantitativi del mercato ciò che porta a una specie di contingentamento ma piuttosto sotto forma di produzioni su contratto. Sarei soddisfatto se si potessero sopprimere i contigenti ufficiali: bisogna ridare agli agricoltori l'esercizio della loro responsabilità.

3. Diminuzione dei contributi della Confederazione per sostenere i prezzi e per ritirare la produzione. Nelle spese della Confederazione per l'agricoltura si potrebbero ridurre le somme destinate al sostegno dei prezzi per destinare mezzi alla realizzazione di obiettivi qualitativi di una nuova politica di pianificazione rurale:

– aumento degli aiuti diretti;

– aumento del livello generale dei prezzi pagati alla produzione (a carico del consumatore);

– nuova concezione della rimunerazione degli agricoltori.

In Svizzera viviamo da molto tempo in un sistema di forte interventismo agricolo: protezione alle frontiere, sistema dei contigenti, sostegno dei prezzi, monopolio della commercializzazione, sussidi agli agricoltori in difficoltà, ecc.

Si tratta oggi di apportare correzioni per adeguare i mezzi disponibili ai nuovi obiettivi. L'interventismo auspicato non è né più né meno importante di quello in vigore; mira semplicemente ad altri obiettivi ed è più adeguato alla grande diversità di situazioni. L'economia deve muoversi in funzione di ciò che vogliamo. E definire ciò che vogliamo è appunto l'«arte della politica».

Jean Vallat

(tradotto da Bulletin *5, marzo 1987, del Programma nazionale di ricerca «Utilizzazione del suolo in Svizzera»).*

Le pubblicazioni del Gruppo di lavoro Ticino di Gioventù ed economia

A) Supplementi di *Scuola ticinese,* rispettivamente dei fascicoli n. 91, 97, 106, 117, 124, 133, 149, 156

1. *Jaroslav Trachsel,* Il budget o bilancio domestico preventivo, 1981
2. *Christian Marazzi,* La moneta, 1982
3. *Paul Lüscher,* Come si formano i prezzi?, 1983
4. *Giorgio Baranzini,* L'energia in Svizzera, 1984
5. *Orlando Nosetti,* L'analisi costo-volume-profitti: fondamenti, applicazioni e limiti, 1985
6. *Remigio Ratti,* Il Ticino nelle relazioni tra centro e periferia, 1986
7. L'economia della salute, 1988
8. *Giorgio Baranzini,* L'agricoltura e la politica agraria della Svizzera, 1989

B) Altre pubblicazioni

1. *Fiorenzo Valli,* La gestione delle liquidità dell'azienda attraverso l'analisi della struttura patrimoniale e dei flussi finanziari, 1985
2. *Danilo Crivelli,* Studio del mercato ticinese degli sci alpini, 1986
3. *Giorgio Baranzini,* La Svizzera e il processo di integrazione in Europa, 1987
4. *Tiziano Chiesa,* La politica regionale. Le regioni di montagna, 1989.