

Rapporto

numero

6160 R

data

28 settembre 2009

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione speciale delle bonifiche fondiarie sul messaggio 23 dicembre 2008 concernente la modifica della legge sull'agricoltura del 3 dicembre 2002

«Ce sera certainement très difficile de faire admettre aux milieux dominants de l'économie actuelle un renversement des priorités, soit : partir d'exigences autres que strictement commerciales, pour aboutir à un ajustement des prix sur les marchés proches ou lointains. La lutte sera rude, mais ce sera le seul moyen d'établir plus de justice distributive sur notre planète». *Jean Vallat*

I. INTRODUZIONE

L'agricoltura è un bene pubblico

Il messaggio in esame concerne la modifica dell'Ordinanza sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura del 4 aprile 2001 (Ordinanza sulla qualità ecologica, OQE), approvata dal Consiglio federale il 14 novembre 2007.

La Commissione, approfittando del tema e del momento, ha voluto prendere spunto dal messaggio per instaurare una discussione, cercando di sviscerare le conseguenze dell'attuale politica agricola. Quest'ultima, per certi versi, sta portando al tracollo le piccole aziende. Già nel messaggio del Consiglio federale si parla infatti di una diminuzione al ritmo di 2.5% del numero di aziende, con un particolare impatto sulle piccole aziende a conduzione famigliare.

Inoltre, emerge anche la preoccupazione di vedere l'aspetto della produzione sacrificato sull'altare delle prestazioni d'interesse generale, sancite nell'articolo 104 della Costituzione:

Art. 104 Agricoltura

¹ La Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a:

- a. garantire l'approvvigionamento della popolazione;
- b. salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale;
- c. garantire un'occupazione decentrata del territorio.

² 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.

³ La Confederazione imposta i provvedimenti in modo che l'agricoltura possa svolgere i suoi compiti multifunzionali. Le competenze e i compiti della Confederazione sono in particolare i seguenti:

- a. 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;
- b. promuove mediante incentivi economicamente redditizi le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali;
- c. emana prescrizioni concernenti la dichiarazione relativa alla provenienza, la qualità, i metodi di produzione e i procedimenti di trasformazione delle derrate alimentari;
- d. protegge l'ambiente dai danni dovuti all'utilizzazione eccessiva di fertilizzanti, prodotti chimici e altre sostanze ausiliarie;
- e. può promuovere la ricerca, la consulenza e la formazione agricole e versare contributi d'investimento;
- f. può emanare prescrizioni per consolidare la proprietà fondiaria rurale.

⁴ Impiega a tali scopi mezzi finanziari a destinazione vincolata del settore agricolo e proprie risorse generali.

L'articolo 104 sottintende quindi il concetto di esternalità positive della produzione agricola che in tal senso integra le caratteristiche dei beni pubblici.

Da un certo punto di vista l'evoluzione è interessante, poiché sta prendendo piede l'idea di un'agricoltura più ecologica, con pagamenti diretti legati anche a prestazioni ambientali. Infatti, in futuro i pagamenti diretti all'agricoltura dovranno essere maggiormente legati a prestazioni di interesse pubblico.

L'elemento fondamentale del nuovo sistema di pagamenti diretti, che dovrebbe essere integrato nella politica agricola nel 2015, consiste infatti nel miglioramento dell'orientamento verso gli obiettivi. Il Consiglio federale propone cinque strumenti permanenti denominati in base al loro obiettivo principale:

1. i **contributi per il paesaggio rurale** finalizzati alla preservazione dell'apertura del paesaggio rurale;
2. i **contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento** volti a mantenere l'attuale capacità produttiva onde poter far fronte a crisi d'approvvigionamento;
3. i **contributi per la biodiversità** per la salvaguardia e la promozione della biodiversità;
4. i **contributi per la qualità del paesaggio** volti a salvaguardare, promuovere e sviluppare paesaggi rurali variati;
5. i **contributi per il benessere degli animali** finalizzati a promuovere sistemi di stabulazione che vanno al di là dello standard della legge sulla protezione degli animali.

Nel comunicato stampa ufficiale il Consiglio federale afferma che "in futuro, i pagamenti diretti saranno orientati in maniera più coerente verso le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura auspiccate dalla popolazione". Il sistema proposto, oltre a consentire di promuovere le prestazioni d'interesse generale, si adatta alle diverse condizioni quadro della politica agricola ed è conforme agli impegni assunti sul piano internazionale. In occasione della prossima tappa di riforma, il Consiglio federale illustrerà come verranno impostati concretamente gli strumenti e come saranno ripartiti i fondi.

Si evince quindi un riconoscimento del sistema di pagamenti diretti come un modo per separare ciò che è mero sostegno alla produzione da ciò che sono invece le citate prestazioni di carattere generale.

A prima vista i futuri contributi per il paesaggio rurale e per la qualità del paesaggio potrebbero essere interessanti anche per le aziende di montagna e quindi per le caratteristiche del nostro Cantone.

A questo riguardo è inoltre interessante notare come nel suo rapporto il Consiglio federale afferma che: “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”.

Fatto importante e interessante per il settore agricolo che potrà quindi immaginare di inserirsi e di sviluppare questi progetti nell’ambito dell’applicazione dell’appena votata Nuova politica regionale.

Questi elementi introduttivi evidenziano come il settore agricolo stia vivendo un processo ineluttabile, passando dal “produrre di più” al “produrre meglio”.

Inoltre, l’attuale politica agricola è confrontata a un cambiamento di paradigma: da una logica e da tecniche prevalentemente agronomiche il settore agricolo sta passando a una logica piuttosto multisettoriale, che integra il concetto di esternalità positive tipiche dei beni pubblici e il conseguente raggiungimento degli obiettivi sanciti dall’art. 104 della Costituzione.

Quali le conseguenze per il Ticino?

Per il Ticino, distinguendosi per una tipologia di aziende a conduzione familiare, questi nuovi indirizzi di politica agricola sono fonte di preoccupazione.

Tuttavia, accanto a misure le cui conseguenze rischiano di essere negative, si possono annoverare anche misure che offrono al settore agricolo nuovi slanci e nuovi orizzonti.

La Commissione, per tracciare un bilancio di vantaggi e svantaggi per il nostro Cantone, ha invitato il responsabile della Sezione agricoltura, il Signor Giovanni Antognini.

Con l’ausilio delle tabelle allegate sono qui presentati alcuni elementi di risposta a due domande.

➤ **La politica agricola federale attuale potrebbe portare ad una forte diminuzione del numero di aziende agricole di montagna con ripercussione su obiettivi di politica regionale?**

Il Signor Antognini afferma che diventa sempre più difficile ipotizzare le ripercussioni delle scelte aziendali e degli sviluppi nella regolamentazione del mercato mondiale per le aziende agricole ticinesi, benché già a livello svizzero si teme che, con un accordo di libero scambio o con l’avanzamento delle trattative dell’OMC, tutta l’agricoltura sarà messa a repentaglio. Una delle migliori soluzioni è quella di fornire prodotti di qualità per il mercato locale o regionale.

In Ticino, una concentrazione dell’offerta per raggiungere mercati più grandi o l’organizzazione di mercati stagionali in abbinamento ad eventi turistici, sono valide vie da approfondire per contrastare la politica federale che mira ad una ristrutturazione del settore.

Il settore orticolo ticinese ha recuperato il ritardo per le colture protette e, grazie alla nuova piattaforma di commercializzazione, è pronto per affrontare suddette sfide. Pure il settore viti-vinicolo, con i progressi qualitativi, rimane competitivo.

Il settore più a rischio è quello dell'allevamento che è una prerogativa delle aziende agricole di montagna (vedi tabelle allegate).

Le difficoltà di produzione, lo spopolamento, la caduta del prezzo del latte mettono effettivamente sotto pressione le aziende medio piccole di montagna. I coefficienti per calcolare i pagamenti diretti non permettono una remunerazione delle prestazioni d'interesse generale proporzionale al lavoro svolto. Attualmente il contributo di superficie permette alle aziende grandi e razionali di incassare una rendita maggiore.

Sempre secondo il Signor Antognini in Ticino l'allevamento può essere definito estensivo; perciò non si riscontrano conseguenze negative sulle basi vitali naturali (contenuti d'azoto e fosforo nelle falde freatiche, ecc.). Gli sviluppi nelle valli ticinesi (vedi tabelle allegate) confermano il trend della ristrutturazione del settore anche se alla diminuzione del numero delle aziende si affianca un aumento dei contributi erogati. Tuttavia, si denota il rischio per le aziende familiari rimanenti di raggiungere volumi di lavoro non più sopportabili, con un conseguente abbandono delle superfici marginali e del pascolo di superfici declive. In tal caso non è da sottovalutare il rischio di erosioni.

Infine, in alcune valli manca una rete sociale vitale a seguito della diminuzione delle aziende agricole e della popolazione.

L'auspicio che con la politica regionale si possa contrastare detta tendenza deve ancora avverarsi. Vista la forte vocazione turistica delle nostre valli sarà necessario un impegno particolare per garantire che nell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti l'agricoltura di montagna, meno concorrenziale, sia sostenuta in modo più mirato e sostanziale.

➤ **Una limitazione verso l'alto dei pagamenti diretti potrebbe evitare una concorrenza eccessiva tra le aziende per accaparrarsi territorio che è anche fonte di pagamenti diretti e mantenere una popolazione agricola numericamente interessante?**

Il Signor Antognini spiega che a livello federale, per accelerare l'evoluzione strutturale, si stanno togliendo le limitazioni verso l'alto per cui la concorrenza tra le aziende per accaparrarsi territorio diventerà più importante. Ciò non ha però alcun nesso con il mantenimento di una popolazione agricola numericamente interessante. Le maggiori rendite delle grandi aziende, grazie al contributo di superficie e alla razionalizzazione del lavoro, sono, con lo sgretolamento della protezione delle aziende agricole, i principali motori della ristrutturazione del settore.

I contributi per la qualità ecologica rispetto agli altri pagamenti diretti, non rappresentano che ca. l'1,5 %, essi sono versati per una comprovata prestazione.

Una limitazione di tali contributi non sembra appropriata per dare un segnale di controtendenza o di difesa del settore agricolo.

Emerge come un intervento concertato dei cantoni di montagna a difesa del proprio territorio sia sicuramente più forte e di peso per orientare la politica agricola federale.

Si sottolinea ancora una volta l'importanza di tasselli di intervento che promuovono coesione e coordinamento quali in particolare la NPR e progetti come per esempio Gottardo 2020.

II. SCOPO E CONTENUTI DELLA MODIFICA

Con il messaggio in esame, il Governo propone l'adeguamento della legislazione cantonale alla modifica dell'Ordinanza sulla Qualità Ecologica al fine di disporre della corretta base legale per l'erogazione dei relativi contributi.

La modifica dell'OQE comporta, tra l'altro, che:

- l'entità degli aiuti finanziari della Confederazione destinati ai contributi per la qualità ecologica versati dai Cantoni ammonta all'80% dei contributi computabili (art. 7 cpv. 1 OQE)
- i contributi versati ai gestori sono computabili sino a concorrenza dei seguenti importi:

	Per la qualità biologica (fr. / ha o albero e anno)		Per l'interconnessione (fr. / ha o albero e anno)	
	Regione di pianura - zona di montagna II	Zone di montagna III-IV	Regione di pianura - zona di montagna II	Zone di montagna III-IV
Prati estensivi, prati poco intensivi e terreni da strame	1000.–	700.–	1000.–	500.–
Pascoli estensivi e boschivi ¹ (pascoli alberati e selve)	500.–	300.–	500.–	300.–
Siepi, boschetti campestri e rivieraschi	2000.–	2000.–	1000.–	500.–
Vigneti con biodiversità naturale	1000.–	1000.–	1000.–	500.–
Alberi da frutto ad alto fusto	30.–	30.–	5.–	5.–
Alberi indigeni isolati adatti al luogo e viali alberati			5.–	5.–
Altre superfici di compensazione ecologica su superficie agricola utile			1000.–	500.–

¹ L'importo è versato nella misura del 50 % al massimo per la qualità della flora e per la struttura.

La ripartizione tra la Confederazione e il Cantone non è cambiata; sono invece aumentati i contributi computabili e gli oggetti di compensazione che danno diritto ai medesimi (nuovi: pascoli estensivi e boschivi come pure i vigneti con biodiversità naturale). Nella Lagr non è stata codificata la partecipazione del Cantone ai contributi di qualità ecologica che rappresentano un incentivo per raggiungere gli scopi suddetti. Attualmente i contributi di qualità ecologica sono unicamente regolati al Titolo VIII del Regolamento sull'agricoltura (Ragr) (artt. 40-45).

In Ticino, i contributi di qualità ecologica sono stati versati a partire dal 2002. Dapprima per la qualità biologica di prati e terreni da strame o torbiere, poi, dal 2003, grazie al primo importante progetto d'interconnessione sul piano di Magadino, anche per l'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica (SCE). Nel 2007 sono stati versati complessivamente ca. Fr. 354'000.-- per la qualità ecologica a favore di 238 aziende agricole:

Fr. 162'000.-- rappresentano 145 ettari di prati estensivi, 159 ettari di prati sfruttati in modo poco intensivo, 21 ettari di superfici da strame e 7 are di siepi, boschetti campestri e rivieraschi con una qualità biologica superiore;

- Fr. 132'000.-- rappresentano i contributi cumulati per superfici con qualità biologica che si trovano in un reticolo di un progetto d'interconnessione approvato;
- Fr. 60'000.-- sono stati versati per SCE in reticolo. I progetti d'interconnessione approvati, oltre a quello del piano di Magadino, sono quelli di Dottero-Anveuda e di Brontallo. In fase di allestimento ci sono quelli dell'Alto Malcantone, Val Malvaglia e delle Centovalli. Quest'ultimo studio è pressoché pronto per l'approvazione ed è di particolare interesse per eventuali sinergie con il parco nazionale del Locarnese.

Il 20% a carico del Cantone ammonta a Fr. 71'000.--.

III. CONCLUSIONI

L'adattamento della legge è necessario per armonizzare la base legale cantonale a quella federale. I contributi essendo già versati attraverso il Regolamento del Consiglio di Stato, la modifica prospettata non comporta cambiamenti per le aziende agricole rispetto alla situazione attuale.

Va rilevato che la misura proposta dal messaggio favorisce la sopravvivenza di aziende che non hanno possibilità di espandersi. Si tratta quindi di una misura che contribuisce al mantenimento delle piccole aziende. Inoltre essa propugna il riconoscimento di aree agricole con aspetti naturalistici come il caso del piano di Magadino.

A seguito della modifica di legge, il regolamento sull'agricoltura sarà conseguentemente adeguato.

* * * * *

Sulla base delle considerazioni sopra espresse, la Commissione speciale delle bonifiche fondiari vi invita ad accogliere il disegno di legge allegato al messaggio governativo.

Per la Commissione speciale bonifiche fondiari:

Nicoletta Mariolini, relatrice
Badasci - Barra - Belloni - Bignasca M. - Canepa -
Corti - Dadò - Ferrari - Frapolli - Garobbio - Ghisolfi -
Gianora - Gobbi R. - Krüsi - Orsi - Rusconi

ALLEGATI: TABELLE DI CONFRONTO 1999-2008

Tabella 1: Numero Aziende PD 1999 per classe contributo provvisorio (prima cioè dell'applicazione di riduzioni o supplementi)

Classe_PD (miglia di CHF)	GRUPPO_PD	31	41	51	52	53	54	TI
0	0	14	9	18	21	40	8	110
>0 e ?10	1	80	24	30	19	8	1	162
>10 e ?20	2	38	18	41	48	73	13	231
>20 e ?30	3	26	6	15	37	59	9	152
>30 e ?40	4	17	5	9	21	49	12	113
>40 e ?50	5	12	2	7	22	47	8	98
>50 e ?60	6	11	1	4	12	28	6	62
>60 e ?70	7	5	2		6	25	8	46
>70 e ?80	8	2	2	5	1	22	4	36
>80 e ?90	9	3	2		1	5	2	13
>90 e ?100	10			1	2	6	4	13
>100 e ?110	11	3		1		2	1	7
>110 e ?120	12	1		1		1		3
>120 e ?130	13	1				2		3
>130 e ?140	14	1						1
>140	15	1						1
Totale		215	71	132	190	367	76	1051

Tabella 2: Somma complessiva PD provvisori (delle aziende di cui alla tabella 1.)

Classe_PD (miglia di CHF)	GRUPPO_PD	31	41	51	52	53	54	TI
0	0	0	0	0	0	0	0	0
>0 e ?10	1	446'013	115'373	205'295	143'281	65'575	7'418	982'954
>10 e ?20	2	532'653	254'573	576'648	713'979	1'051'035	213'734	3'342'622
>20 e ?30	3	634'327	144'014	355'690	884'744	1'466'873	219'733	3'705'381
>30 e ?40	4	602'180	167'433	316'901	726'799	1'755'588	416'095	3'984'996
>40 e ?50	5	535'991	89'452	306'400	982'588	2'111'847	352'381	4'378'659
>50 e ?60	6	614'621	55'454	222'596	664'571	1'504'730	326'748	3'388'720
>60 e ?70	7	320'837	121'578		389'380	1'628'325	513'746	2'973'867
>70 e ?80	8	157'320	149'134	380'858	76'202	1'643'098	294'163	2'700'775
>80 e ?90	9	250'534	162'250		84'843	423'437	169'997	1'091'061
>90 e ?100	10			94'619	187'917	570'048	366'508	1'219'093
>100 e ?110	11	317'187		106'530		203'964	102'035	729'716
>110 e ?120	12	114'670		119'136		118'461		352'267
>120 e ?130	13	127'662				246'592		374'254
>130 e ?140	14	136'492						136'492
>140	15	210'715						210'715
Totale		5'001'202	1'259'262	2'684'674	4'854'302	12'789'574	2'982'559	29'571'572

Legenda

- 31: zona pianura
- 41: zona collinare
- 51: zona montagna 1
- ...
- 54: zona montagna 4

Tabella 1: Numero Aziende PD 2008 per classe contributo provvisorio (prima cioè dell'applicazione di riduzioni o supplementi)

Classe_PD (miglia di CHF)	GRUPPO_PD	31	41	51	52	53	54	TI
0	0	9	3	2	4	4		22
>0 e ?10	1	58	25	23	12	9		127
>10 e ?20	2	44	22	36	40	47	11	200
>20 e ?30	3	23	11	17	33	35	10	129
>30 e ?40	4	12	5	7	16	36	6	82
>40 e ?50	5	7	3	4	15	28	5	62
>50 e ?60	6	6	3	6	18	31	7	71
>60 e ?70	7	5	3	5	7	25	4	49
>70 e ?80	8	9	3	4	5	30	5	56
>80 e ?90	9	5		1	3	14	6	29
>90 e ?100	10	2			3	12	5	22
>100 e ?110	11	2		3	1	6		12
>110 e ?120	12	1		1	1		1	4
>120 e ?130	13	1			1	4		6
>130 e ?140	14	2				2	2	6
>140	15	2				1	1	4
Totale		188	78	109	159	284	63	881

Tabella 2: Somma complessiva PD provvisori (delle aziende di cui alla tabella 1.)

Classe_PD (miglia di CHF)	GRUPPO_PD	31	41	51	52	53	54	TI
0	0	0	0	0	0	0		0
>0 e ?10	1	332'647	114'652	138'058	65'598	71'913		722'869
>10 e ?20	2	663'371	307'351	496'967	596'525	742'635	170'209	2'977'058
>20 e ?30	3	566'905	274'149	421'308	840'362	846'828	247'090	3'196'641
>30 e ?40	4	403'567	162'385	239'340	557'943	1'251'961	215'230	2'830'426
>40 e ?50	5	319'923	139'027	173'687	679'748	1'243'232	228'163	2'783'780
>50 e ?60	6	323'936	164'964	332'346	991'883	1'702'441	381'750	3'897'320
>60 e ?70	7	332'489	188'665	324'378	449'659	1'635'115	257'552	3'187'858
>70 e ?80	8	672'463	216'424	306'862	365'524	2'248'615	372'641	4'182'529
>80 e ?90	9	427'749		85'872	253'261	1'176'936	519'531	2'463'350
>90 e ?100	10	184'609			282'292	1'125'346	477'876	2'070'122
>100 e ?110	11	214'708		324'643	100'627	624'484		1'264'462
>110 e ?120	12	115'218		114'361	112'890		112'884	455'353
>120 e ?130	13	124'029			128'103	505'147		757'279
>130 e ?140	14	266'303				261'508	268'870	796'680
>140	15	363'162				193'072	156'898	713'131
Totale		5'311'077	1'567'618	2'957'823	5'424'415	13'629'233	3'408'693	32'298'859