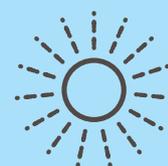
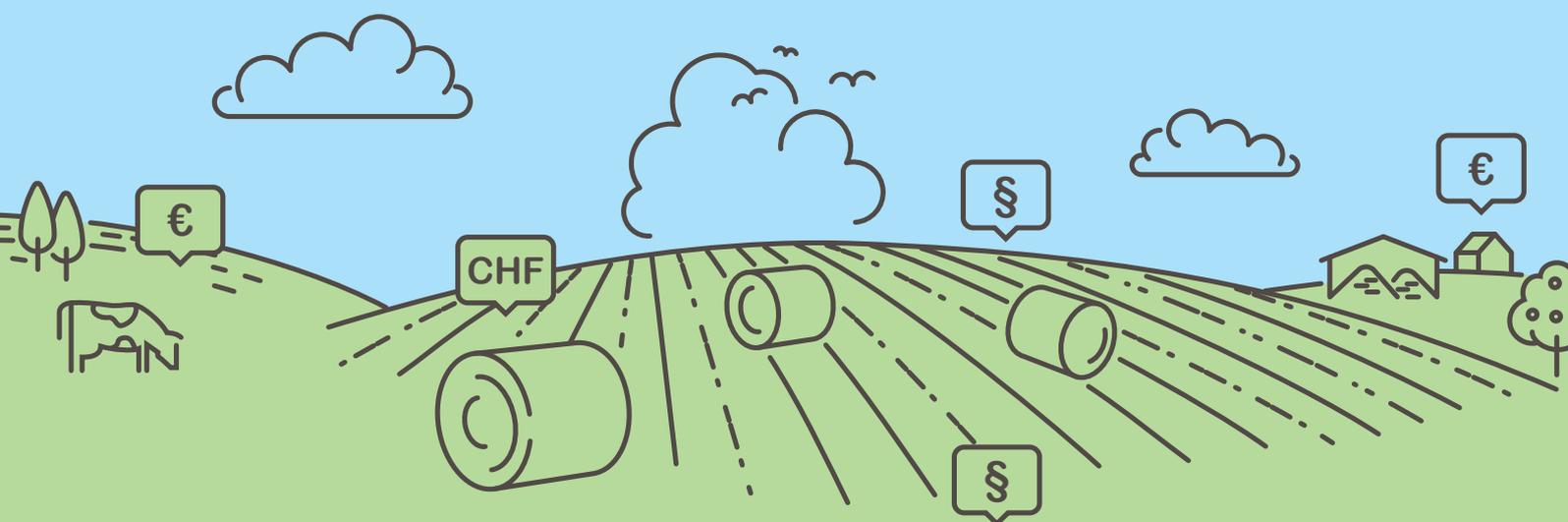


Felix Schläpfer Markus Ahmadi

# VERITÀ DEI COSTI



NELL'AGRICOLTURA E NELL'ALIMENTAZIONE



CONOSCENZE DI BASE E CONTESTI  
IN DOMANDE E RISPOSTE

## **Colophon**

© 2023. This work is licensed under a CC BY-NC-ND 4.0 license.

Testo e redazione: Felix Schläpfer, Kalaidos Fachhochschule Schweiz, Zurigo, Markus Ahmadi, dialogika, Basilea

Illustrazioni/grafica, realizzazione: Hape Müller, Hape Mueller Projects, Basilea

Traduzione: Polo Traduzioni Grigioni Italiano

Correzione: Christian Bertin, Basilea

Citazione: Schläpfer, F. & Ahmadi, M. (2023). Verità dei costi nell'agricoltura e nell'alimentazione. Conoscenze di base e contesti in domande e risposte. Kalaidos Fachhochschule Schweiz, Zurigo.

Felix Schläpfer conduce ricerche e insegna alla Scuola universitaria professionale Kalaidos Svizzera a Zurigo. Si occupa da molti anni di decisioni ambientali ed è autore e coautore di numerose pubblicazioni scientifiche.

Markus Ahmadi è consulente della comunicazione a Basilea e si occupa della diffusione di temi complessi. Ha partecipato tra l'altro a pubblicazioni relative a ecobilanci e realizzato un'unità di insegnamento sul tema consumi e ambiente.

# VERITÀ DEI COSTI NELL'AGRICOLTURA E NELL'ALIMENTAZIONE

Conoscenze di base e contesti in domande e risposte

# CONTENUTI

**Prefazione** 7

**Introduzione** 8

I capitoli contrassegnati dall'asterisco (\*) sono approfonditi, gli altri sono di base.

## CAPITOLO 1

**Cosa significa verità dei costi?** 11

- 1.1 Verità dei costi nell'ambito dei generi alimentari 12
- 1.2 Verità dei costi nell'ambito delle prestazioni di interesse generale 14
- 1.3 Principio di causalità e verità dei costi in senso lato e in senso stretto 16
- 1.4 Verità dei costi e diritti di proprietà I 18
- 1.5 Verità dei costi e diritti di proprietà II 19
- 1.6 Chi sostiene i costi: tre principi diversi 20
- 1.7 Come impiegare le tasse: quali sono le varianti 22
- 1.8 Perché il principio di causalità e dell'indennizzo uguale per tutti\* 24
- 1.9 Costi dei danni, costi di mitigazione e verità dei prezzi\* 26

## CAPITOLO 2

**Agricoltura e alimentazione oggi: chi paga che cosa?** 27

- 2.1 I costi e chi li sostiene 28
- 2.2 Costi nascosti dei generi alimentari in cifre 30
- 2.3 Costi degli alimenti e chi li sostiene: qualche cifra 34
- 2.4 Costi in base a diversi stili alimentari\* 36
- 2.5 Come si elude il principio di causalità\* 38
- 2.6 Come si è arrivati alla situazione attuale?\* 39
- 2.7 Normative in altri settori e in altri Paesi\* 40

## CAPITOLO 3

**Qual è il problema?** 41

- 3.1 Problemi diretti e indiretti in assenza di verità dei costi 42
- 3.2 Agricoltura, alimentazione e salute 44
- 3.3 Confronto con altri problemi di mercato\* 46

# CAPITOLO 4

I capitoli contrassegnati dall'asterisco (\*) sono approfonditi, gli altri sono di base.

## **Disposizioni** 47

- 4.1 La verità dei costi in sei passaggi 48
- 4.2 Livelli di regolamentazione\* 50
- 4.3 Obiettivi e tipi di misure\* 51
- 4.4 Misure I: prescrizioni\* 52
- 4.5 Misure II: incentivi finanziari – tasse di incentivazione e regole di responsabilità\* 54
- 4.6 Misure III: incentivi finanziari – quote negoziabili\* 56
- 4.7 Misure IV: incentivi finanziari – sovvenzioni per prestazioni\* 57
- 4.8 Misure nel commercio internazionale\* 58
- 4.9 Valutazione delle normative\* 60

# CAPITOLO 5

## **Si può fare a meno della verità dei costi?** 63

- 5.1 Sovvenzioni per evitare danni 64
- 5.2 Informazione, marchi di qualità (label) e «nudge» 66
- 5.3 Rinuncia volontaria, responsabilità individuale, norme sociali 68
- 5.4 Compensazioni (prestazioni di compensazione) volontarie\* 70

# CAPITOLO 6

## **Attuazione e ripercussioni della verità dei costi** 71

- 6.1 Come si possono regolare concretamente i diritti all'ambiente?\* 72
- 6.2 Come gestire il passaggio alla verità dei costi?\* 74
- 6.3 La verità dei costi nell'agricoltura e nell'alimentazione 76
- 6.4 Impatto della verità dei costi sugli attori 78
- 6.5 La verità dei costi nel conto economico dell'agricoltura\* 80

# CAPITOLO 7

## **Politica** 83

- 7.1 Quali sono le controargomentazioni – e quali le rispettive risposte? 84
- 7.2 La filosofia politica del principio «chi inquina paga» e della verità dei costi 85

**Allegato** 87

**Glossario** 92

**Osservazioni** 94

**Letteratura** 95

## ILLUSTRAZIONI

III. 1	Costi dei generi alimentari	13
III. 2	Costi delle prestazioni di interesse generale	15
III. 3	Principi per la ripartizione dei costi	21
III. 4	Impiego delle tasse e diritti sull'ambiente	23
III. 5	Costi e chi li sostiene oggi	29
III. 6	I nostri prezzi	32
III. 7	Sostenitori dei costi dei prodotti	35
III. 8	Sostegno indiretto per stili alimentari	37
III. 9	Conseguenze dell'assenza della verità dei costi	43
III. 10	Effetti dell'attuale politica agricola	45
III. 11	Disposizioni: procedura	49
III. 12	Label e verità dei costi	67
III. 13	Rinuncia o regole?	69
III. 14	Agricoltura e alimentazione nella verità dei costi	77
III. 15	Principio «chi inquina paga» e verità dei costi: possibilità di regolamentazione	91

## TABELLE

Tab. 1	Carichi inquinanti in agricoltura	31
Tab. 2	Costi dei danni ambientali	31
Tab. 3	Sovvenzioni all'agricoltura	31
Tab. 4	Quote dei sostenitori in percentuale sui costi complessivi (studio CH)	34
Tab. 5	Costi ambientali di gas serra in percentuale sui prezzi di produzione (studio D)	34
Tab. 6	Quantità inquinanti in totale e pro capite (CH), fine 2020	36
Tab. 7	Misure: effetti sui prezzi (incentivi) e imputazione dei costi	61
Tab. 8	Produzione lattiera oggi e in caso di verità dei costi: dati d'esercizio	79
Tab. 9	Creazione di valore nell'agricoltura: cifre convenzionali e corrette	81
Tab. 10	Quantità di consumo degli 8 stili alimentari secondo gruppi di prodotti (kg per persona all'anno)	89

## PREFAZIONE

Il cambiamento climatico, l'inquinamento ambientale e l'estinzione di specie ci costringono, in quanto società, a rivedere le attuali regole del gioco anche in materia di agricoltura e alimentazione.

La presente pubblicazione desidera fornire un contributo al riguardo. Si rivolge a specialisti che si occupano di agricoltura, ambiente, clima e alimentazione nonché al mondo politico, agli operatori dei media, a docenti e al pubblico interessato.

L'approccio al tema è un po' diverso dal solito.<sup>1</sup> Quando gli economisti parlano di verità dei costi, normalmente pongono i prezzi al centro. Calcolano i costi «esterni» a carico della collettività e, su questa base, propongono aumenti di prezzo tramite tasse ambientali e altri provvedimenti. In questo contesto, un punto decisivo viene tuttavia trascurato: i prezzi reali non significano ancora verità dei costi; è decisivo anche come vengono impiegate le tasse o come queste vengono restituite alla popolazione. Inoltre l'entità dei costi esterni di produzione e consumo dipende dall'assegnazione dei diritti di utilizzo dell'ambiente. Il presente testo pone quindi al centro i diritti di utilizzo. Come vengono stabiliti i diritti relativi all'ambiente condiviso? E attraverso quali disposizioni vengono protetti?

Finora, il tema non è stato analizzato in modo approfondito in nessuna disciplina. L'economia politica offre approcci per risolvere i problemi ambientali ma senza quasi mai riuscire a dar voce ai presupposti giuridici ad essi correlate. Inoltre, nelle pubblicazioni del mondo economico non è raro che i ruoli della politica e della scienza vengano scambiati. I giuristi, dal canto loro, definiscono varianti del principio di causalità. Proposte pratiche per la concretizzazione di un principio di causalità esauriente, in particolare nel contesto internazionale, sono però soltanto agli albori. Ciò dimostra che nell'ambito di questa tematica anche la scienza è soltanto agli inizi. Mentre la scienza propone possibilità di azione, il mondo politico alla fine deve decidere.

Gli autori ringraziano Eva Wyss, Adrian Müller, Elisabeth Bürgi Bonanomi, Philippe Thalmann, Lena Gubler e Irmid Seidl per i loro preziosi commenti. Lo sviluppo della presente pubblicazione è stato sostenuto finanziariamente da due ex membri del comitato di Vision Landwirtschaft. Dei contenuti rispondono esclusivamente gli autori.

Zurigo e Basilea, giugno 2023

# INTRODUZIONE

Nell'ambito di una politica agricola, noi, come società, spendiamo ogni anno ingenti somme di denaro per combattere gli effetti nocivi dell'agricoltura sulle persone e sull'ambiente con innumerevoli misure. Tuttavia, riceviamo regolarmente cattive notizie: emissioni eccessive di gas a effetto serra, pesticidi nelle acque sotterranee, declino della biodiversità, diete malsane. Com'è possibile? La spiegazione è semplice: mancanza di verità dei costi.

Verità dei costi, un concetto che appare astratto e tecnocratico. Che cosa significa concretamente? Cosa c'entra la verità dei costi con l'agricoltura e l'alimentazione? Come può contribuire la verità dei costi alla risoluzione del problema? Quale ruolo gioca la politica? Quali vie e misure conducono alla verità dei costi? Come si può realizzare? E quali sono le ripercussioni?

La presente pubblicazione fornisce le conoscenze di base sul tema della verità dei costi. Non è molto estesa, ma sintetizza bene la tematica, poiché ne contempla gli aspetti giuridici, economici e politici. Verità dei costi significa: stabilire i diritti sull'ambiente condiviso nell'ottica del principio di causalità, secondo cui «chi inquina paga», e proteggere questo ambiente con regole e misure adeguate. Nell'ambito della regolamentazione, la procedura logica è diversa da quella applicata attualmente: innanzitutto si chiariscono diritti e responsabilità e solo dopo è la volta degli obiettivi e dei provvedimenti. La sequenza è importante per due motivi, da un lato perché aiuta a tenere separate le decisioni politico-giuridiche da quelle tecniche e perché la scelta degli obiettivi ambientali può dipendere in modo decisivo dalla ripartizione dei diritti.

## Capitolo 1

Il testo è suddiviso in sette capitoli. Il capitolo 1 approfondisce le basi. Alcuni lettori saranno forse stupiti, ma in questo capitolo non figura alcuna cifra. Perché essenzialmente non si tratta di costi, ma di diritti e disposizioni sulla proprietà - la proprietà dell'ambiente condiviso come l'acqua e l'aria. Si tratta di determinare a chi esattamente devono appartenere questi beni, chi ne detiene quindi i diritti d'uso e di godimento e come proteggere questi diritti. Quasi tutte le altre domande dipendono dalla risposta che daremo a questa domanda in quanto società.

## Capitolo 2

Il capitolo 2 si chiede a che punto siamo oggi. Delucida quali tipi di costi del settore agricolo e alimentare sono attualmente a carico di chi inquina e quali sono invece sostenuti da altri, quali i contribuenti e la collettività. In questa sede figurano anche alcune cifre.

## Capitolo 3

Il capitolo 3 si domanda quali sono le conseguenze se a pagare sono altri e non chi inquina ed esamina le ingiustizie e lo spreco, nonché di altre conseguenze come i danni ambientali e un'alimentazione malsana. Queste conseguenze vengono poste in relazione ad altri problemi che possono insorgere sui mercati, per esempio a causa del potere di mercato (monopoli) o di un'illegale economia sommersa.

## Capitolo 4

Il capitolo 4 approfondisce i regimi con cui si potrebbe raggiungere la verità dei costi e di cosa è importante tener conto nella scelta di tali regolamentazioni. Vengono descritti i tipi di regime possibili quali l'adozione di prescrizioni e tasse di incentivazione e come si differenziano. Diventa così chiaro che la scelta del regime più adatto dipende da come definiamo la proprietà dell'ambiente condiviso, quindi dal tema del capitolo 1. Occorre tuttavia tener conto anche di altri aspetti quali il carico amministrativo e la certezza o l'incertezza con cui si raggiungono gli obiettivi.

#### Capitolo 5

Il capitolo 5 si chiede se gli obiettivi sociali nel campo dell'agricoltura e dell'alimentazione potrebbero essere raggiunti anche senza verità dei costi - per esempio tramite informazioni, appelli, marchi di qualità (label) o nuovi approcci psicologici, cosiddetti «nudge».

#### Capitolo 6

Il capitolo 6 si occupa delle tappe di attuazione e delle ripercussioni della verità dei costi su agricoltura e alimentazione. Come si presenta il nostro sistema alimentare nell'ottica della verità dei costi? Cosa cambia e cosa rimane invariato? Quali sono le ripercussioni sui diversi gruppi di attori in questo sistema, dai consumatori ai produttori e al commercio, fino ai gruppi di altri Paesi interessati solo indirettamente dalla questione?

#### Capitolo 7

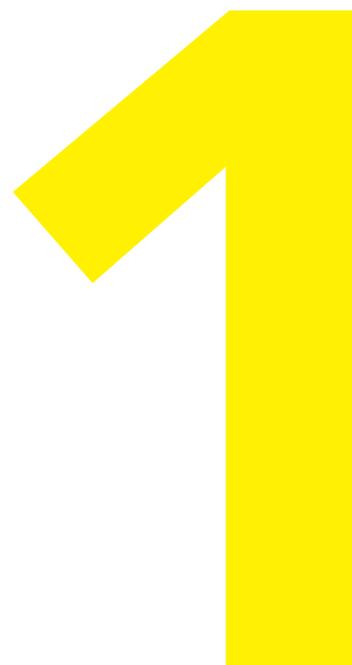
Nell'ultimo capitolo si tratta di politica: di argomenti utilizzati contro la verità dei costi e delle domande di base alle quali dobbiamo dare una risposta - in qualità di individui e di società. I più importanti sono già stati menzionati: a chi deve appartenere l'ambiente condiviso? Fino a che punto intendiamo (continuare a) costringere noi stessi e altri consumatori a sostenere costi che altri hanno causato? Abbiamo bisogno di mercati distorti per raggiungere obiettivi sociali o vogliamo una concorrenza equa tra i produttori? Al contrario si può anche affermare che le nostre regolamentazioni dei costi scoperti dell'agricoltura e dell'alimentazione rispecchiano il nostro modo di rispondere a queste domande.

Il capitoli dedicati all'approfondimento del tema sono contrassegnate con un asterisco (\*), mentre le altre parti sono fondamentali. Per facilitare l'orientamento il testo è strutturato in brevi paragrafi di una paginetta. Le domande a margine consentono una rapida e mirata introduzione al testo. Così i lettori possono selezionare in modo mirato i temi e le domande che suscitano il loro interesse. Riferimenti bibliografici sono indicati solo laddove sia utilizzato materiale tratto da altri testi o si ricorra a affermazioni che si riferiscono a fonti ben determinate. I *termini contrassegnati in marrone* nel testo sono spiegati nel glossario (p. 92).

Per facilitare la lettura e rendere il testo più scorrevole, nel documento si è optato per l'uso del maschile inclusivo, nel pieno rispetto del linguaggio inclusivo che comprende anche il genere femminile.

Se noi, in quanto società, desideriamo promuovere il principio di causalità e la verità dei costi, dobbiamo trovare un linguaggio comune per parlarne. Nella pubblicazione si trovano alcuni spunti al riguardo.





## COSA SIGNIFICA VERITÀ DEI COSTI?



# 1 COSA SIGNIFICA VERITÀ DEI COSTI?

## 1.1 Verità dei costi nell'ambito dei generi alimentari

Di quali costi si tratta?	<p>I costi (<i>costi complessivi</i>) dei generi alimentari comprendono (ill. 1):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>· i <i>costi di produzione</i> dell'agricoltura (<i>costi del lavoro</i> di membri della famiglia e impiegati; <i>costi del capitale</i> per terreni, stabili, macchinari, foraggio ecc.)</li><li>· costi di elaborazione, trasporto e vendita di generi alimentari</li><li>· costi indotti da <i>effetti secondari della produzione e dei consumi</i> su esseri umani, animali e ambiente (cosiddetti <i>costi esterni</i>). Questi comprendono i <i>costi finanziari</i>, p. es. per la sostituzione di fonti di acqua potabile inadatte, e i <i>costi non finanziari</i>, p. es. a causa di perdite di qualità dell'acqua potabile o accorgimenti contro la sofferenza degli animali (cfr. esempi al punto 2.2).</li></ul>
Cosa significa verità dei costi?	<p><i>Verità dei costi</i> significa che in linea di massima, tutti i <i>costi</i> sono presi a carico da <i>chi inquina</i> (<i>principio di causalità</i>). I costi non finanziari quali effetti dannosi e molesti sull'uomo e sul suo ambiente sono compresi nel contesto (cfr. 1.3). Affinché siano tollerati, sono bilanciati da indennità compensative (cfr. 1.6, 1.7).</p>
Chi causa i costi?	<p>I costi sono causati da tutti gli attori coinvolti nella produzione, nel commercio e nel consumo di generi alimentari. I costi dei generi alimentari sono causati principalmente dalla <i>produzione</i>, vale a dire dai <i>produttori</i>. Tuttavia sono i <i>consumatori</i> a richiedere i generi alimentari.</p>
Danni ambientali e sofferenza degli animali: a quanto ammontano i costi?	<p>Dove e in che modo insorgono costi causati da effetti secondari di produzione e consumi? E a quanto ammontano? In alcuni casi, la risposta è chiara. In altri casi, come quelli degli effetti che sono molesti ma non provocano danni e costi fisicamente quantificabili, rispondere diventa arduo. Nella pratica però non si tratta di un ostacolo. Quali costi debbano essere addebitati a coloro che inquinano e in che modo è una faccenda da chiarire in ogni caso a livello giuridico-politico. La scienza può mettere a disposizione le basi necessarie.</p>
Come si valutano i danni ambientali?	<p>Le modalità di rilevamento e valutazione dei danni ambientali vanno decise a livello giuridico-politico. Una valutazione è necessaria quando si tratta di risarcimenti o se le disposizioni legali richiedono una stima dei costi quale base per definire tasse (cfr. anche 1.6, 1.7, 1.9, 2.2). Se chi inquina è costretto a evitare un danno oppure a ripristinare uno stato originario, il danno non deve essere valutato.<sup>2</sup></p>
Cosa significa «sostenere i costi»?	<p>I costi possono essere sostenuti in vari modi da chi inquina:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>· i produttori sostengono maggiori costi nella produzione di alimenti;</li><li>· i produttori pagano le tasse sulle emissioni;</li><li>· i consumatori pagano di più per gli alimenti.</li></ul> <p>I costi possono essere sostenuti anche da terzi, il che non è in linea con il principio «chi inquina paga». Esempi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>· la popolazione finanzia la produzione alimentare e la prevenzione o la riparazione dei danni ambientali attraverso le imposte;</li><li>· le persone sono colpite dall'inquinamento ambientale (ad esempio, se bevono acqua inquinata, respirano aria inquinata o devono vivere in paesaggi monotoni);</li><li>· le persone devono adottare misure contro l'inquinamento ambientale (ad esempio, acquistando acqua potabile in bottiglie o evitando paesaggi monotoni).</li></ul>

## COSTI DEI GENERI ALIMENTARI



### COSTI DI PRODUZIONE DELLE AZIENDE

Derivano dall'impiego di...

- lavoro
- capitale
- suolo

### ALTRI COSTI PER LA SOCIETÀ (COSTI ESTERNI)

Derivano dalle conseguenze della produzione e del consumo su...

- acqua, suolo, aria
- clima
- spazi vitali di persone, animali e piante
- animali da reddito

**III. 1** I costi per i generi alimentari non comprendono solo le spese dei produttori, bensì anche ulteriori costi per la società. Verità dei costi significa che chi è coinvolto nella produzione, nel commercio e nel consumo sostiene questi costi.

## 1.2 Verità dei costi nell'ambito delle prestazioni di interesse generale

Che cosa si intende per «prestazioni di interesse generale»?

Le *prestazioni di interesse generale dell'agricoltura* sono servizi che:

- vanno oltre la conservazione di un ambiente sano;
- non servono a evitare danni;
- non possono essere forniti automaticamente quale effetto secondario di una produzione economicamente redditizia di generi alimentari;
- sono richiesti dal mondo della politica.

Ne fanno parte da un lato la salvaguardia del paesaggio (conservazione di strutture paesaggistiche quali siepi, frutteti, cura dei pendii) e, d'altro lato, i contributi dell'agricoltura alla sicurezza degli approvvigionamenti (come sufficienti capacità di produzione di cereali panificabili, patate, semi oleosi, legumi, ortaggi).

Non fanno parte delle prestazioni di interesse generale gli sforzi per evitare effetti secondari negativi della produzione sull'essere umano, gli animali e l'ambiente. Questi effetti secondari della produzione fanno parte dei costi di produzione (cfr. 2.1 e 2.2).<sup>3</sup>

Dalle prestazioni di interesse generale vanno differenziati gli effetti secondari positivi (*effetti esterni* positivi) dell'agricoltura. Questi insorgono nell'ambito della produzione di generi alimentari e si concretizzano quando la società li valorizza - anche a prescindere da una domanda statale. Molti vengono riconosciuti e promossi dai poteri pubblici come prestazioni di interesse generale, ma non tutti: gli esempi contemplano allettanti fattorie che arricchiscono il paesaggio o belle capre e mucche con le corna che allietano gli escursionisti.

Di quali costi si tratta?

I costi (costi complessivi) delle prestazioni di interesse generale comprendono (ill. 2):

- costi di produzione dell'agricoltura (costi del lavoro, costi del capitale per terreni, stabili, macchinari ecc.) nel fornire servizi di interesse generale
- costi dei danni ambientali (emissioni da macchine per la manutenzione del paesaggio)

Cosa significa verità dei costi nell'ambito delle prestazioni di interesse generale?

I costi delle prestazioni di interesse generale dell'agricoltura sono sostenuti da chi inquina.

In questo caso, chi è l'agente?

Alla base delle prestazioni di interesse generale e dei loro costi troviamo la società che auspica questi servizi da parte dell'agricoltura e che fa in modo che vengano forniti nell'ambito della politica.

Cosa significa «sostenere» i costi in relazione alle prestazioni di interesse generale?

I costi possono essere sostenuti in vari modi da chi inquina:

- i contribuenti pagano sussidi per prestazioni di interesse generale;
- i consumatori accettano gli svantaggi in relazione alle prestazioni di interesse generale. Un esempio è il costo più elevato dei prodotti alimentari nazionali, la cui produzione contribuisce alla sicurezza degli approvvigionamenti.

I costi possono anche essere sostenuti da terzi, il che non è in linea con il principio «chi inquina paga». Esempio:

- i residenti e gli amanti delle attività ricreative sono colpiti dalle emissioni dei macchinari per la manutenzione del paesaggio.

## COSTI DELLE PRESTAZIONI DI INTERESSE GENERALE



### COSTI DI PRODUZIONE DELLE AZIENDE

Derivano dall'impiego di...

- lavoro
- capitale
- suolo

### ALTRI COSTI PER LA SOCIETÀ (COSTI ESTERNI)

Anche la produzione di prestazioni di interesse generale provoca determinati costi aggiuntivi. Sono generati ad esempio dalle emissioni dei macchinari impiegati nella salvaguardia del paesaggio.

**III. 2** Le prestazioni di interesse generale dell'agricoltura comprendono la coltivazione di colture che non sono redditizie ma importanti per la sicurezza degli approvvigionamenti, la salvaguardia di paesaggi diversificati con siepi, frutteti e vigne, anche lungo i pendii, e l'utilizzo estensivo di spazi vitali ricchi di specie. Anche queste prestazioni hanno un costo. Verità dei costi significa che questi costi dell'agricoltura vengono sostenuti dalla società che auspica queste prestazioni.

### 1.3 Principio di causalità e verità dei costi in senso lato e in senso stretto

Cosa significa causalità in senso stretto?	La <i>causalità in senso stretto</i> implica che ci sia un nesso causale diretto tra un comportamento o uno stato concreto e i costi che ne derivano attraverso effetti secondari (cfr. 1.1).
Cosa significa causalità in senso lato?	La <i>causalità in senso lato</i> non richiede che vi sia un nesso causale direttamente comprovabile. È sufficiente che sussista un comportamento nocivo all'ambiente. Non è importante dove si verifica il danno e a quanto ammontano i costi conseguenti.
Di che genere di causalità si tratta in qui?	Dove non è specificato in altro modo, si tratta di causalità e del relativo principio in senso lato. È rilevante, poiché i danni ambientali sono spesso provocati da numerose fonti (per esempio fonti di emissioni). Nella maggior parte dei casi, non è possibile stabilire una causalità esatta tra un danno e un comportamento individuale, come nel caso delle emissioni di ammoniaca e di CO <sub>2</sub> .
Come viene applicato il principio di causalità nella pratica?	Nel diritto attuale, il principio secondo cui «chi inquina paga» è soprattutto un proposito generale. Ha un significato pratico nel diritto pubblico, per esempio nella legge svizzera sulla protezione dell'ambiente, ma solo se un comportamento provoca costi diretti indotti da una causa comprovabile ai poteri pubblici (principio di causalità in senso stretto). Se per esempio un luogo non dispone di un impianto di depurazione o di una raccolta dei rifiuti, non ci sono neanche costi che possano essere attribuiti a chi inquina.
Cosa significa verità dei costi in senso stretto?	<i>Verità dei costi in senso stretto</i> significa che chi inquina si assume esattamente i costi che ha causato – né più né meno. Affinché gli effetti dannosi o molesti siano tollerati, sono bilanciati da indennità compensative ai fini della copertura dei costi.
Cosa significa verità dei costi in senso lato?	<i>Verità dei costi in senso lato</i> ha lo stesso significato del principio di causalità: tutti i costi sono sostenuti da coloro che li hanno causati ai sensi del principio.
Esistono esempi al riguardo?	<i>Esempio di verità dei costi in senso stretto</i> L'azienda agricola è libera di continuare a utilizzare il pesticida, a patto che sostenga (esattamente) i costi che ne conseguono – per esempio assumendosi le spese per un nuovo punto di captazione di acqua potabile incontaminato o indennizzando gli interessati in modo adeguato.  <i>Esempio di verità dei costi in senso lato</i> A causa di requisiti legali nei confronti della qualità dell'acqua potabile, un'azienda agricola è costretta a rinunciare a un pesticida nocivo per l'acqua. Il requisito legale corrisponde al principio di causalità. Per l'impresa (e i consumatori) i costi della rinuncia possono essere superiori o inferiori ai costi che il pesticida causerebbe alla società.
Di quale verità dei costi si tratta in qui?	Dove non è specificato in altro modo, si tratta di verità dei costi in senso lato.

*È una cosa veramente particolare nell'agricoltura: la prevenzione dei danni all'ambiente viene finanziata dallo Stato attraverso i soldi dei contribuenti. Ma non si tratta - come in tutti gli altri settori - di costi di produzione che dovrebbero confluire nei prezzi dei prodotti?*



## 1.4 Verità dei costi e diritti di proprietà I

A quanto ammontano i costi?  
(approfondimento I)

Al punto 1.1 la verità dei costi è stata definita in base al fatto che tutti i costi sono sostenuti da chi li provoca. Questa affermazione deve essere completata. La *valutazione* dell'ambiente dipende anche da come i *diritti di proprietà* sono ripartiti sulle risorse. L'ammontare dei costi dipende quindi dal punto di vista, ovvero da chi riteniamo sia il *proprietario* dell'ambiente in questione. Se consideriamo i beni ambientali quali aria e acqua come *proprietà comune della società*, allora i costi degli effetti negativi sulle risorse sono da valutare da questa prospettiva.

Esiste un esempio al riguardo?

*In che modo le valutazioni dipendono dai diritti di proprietà: esempio I*

Il classico esempio di inquinamento ambientale è quello di un fiume utilizzato da un'impresa ittica e da una fabbrica chimica.

Caso A: ammettiamo che la fabbrica sia autorizzata a inquinare il fiume. Produce e inquina il fiume e così facendo diventa ricca, mentre l'impresa ittica si impoverisce. Per avere un inquinamento minore il pescatore dovrebbe indennizzare la fabbrica. La valutazione (i costi) dell'inquinamento dipende dalla disponibilità a pagare dell'impresa ittica e dalla *richiesta di compensazione* da parte della fabbrica. Gli economisti ritengono che i costi dell'inquinamento siano bassi. Perché? A causa della sua ridotta capacità finanziaria, il pescatore ha solo una ridotta *disponibilità a pagare* per l'acqua pulita.

Caso B: ammettiamo che il pescatore si veda riconosciuto il diritto all'acqua pulita. La qualità dell'acqua è buona e il pescatore diventa ricco. La fabbrica deve depurare le sue acque di scarico. Per riversare queste ultime nel fiume, dovrebbe indennizzare il pescatore. La ricca impresa ittica avanza un'elevata richiesta di compensazione per l'accettazione di acque meno pulite.

Importante è anche il seguente fatto: l'assegnazione dei diritti di proprietà determina gli sviluppi tecnologici. Diverse regolamentazioni creano «futuri» diversi. Se il pescatore detiene il diritto si fabbricheranno altre fabbriche chimiche, contrariamente a quanto accadrebbe se a detenere il diritto fosse la fabbrica.

(Nell'esempio, la fabbrica chimica potrebbe essere sostituita da una grande azienda agricola.)

Cosa significa tutto ciò concretamente in merito al concetto dei costi?

«Costi» e «verità dei costi» si riferiscono sempre a determinati diritti di proprietà sull'ambiente. Per poter fare dichiarazioni chiare al riguardo occorre definire, o essere in grado di capire dal contesto, quali diritti di proprietà si presuppongono.

## 1.5 Verità dei costi e diritti di proprietà II

A quanto ammontano i costi?  
(approfondimento II)

L'esempio estremo della fabbrica e del pescatore ha evidenziato che i costi dell'inquinamento dipendono da come vengono stabiliti i diritti relativi all'ambiente (cfr. 1.4). La dipendenza dei costi dall'assegnazione dei diritti di proprietà non si applica però solo a questo caso estremo, bensì in generale. Ecco un altro esempio.

*In che modo le valutazioni dipendono dai diritti di proprietà: esempio II*

Ammettiamo che il terreno attorno a un paese appartenga a un unico agricoltore. A quanto ammontano i costi dell'inquinamento da nitrati delle acque sotterranee utilizzate come acqua potabile?

Caso A: le acque sotterranee sono di proprietà del contadino. I cittadini del paese devono indennizzare l'agricoltore per l'adozione di misure di riduzione dell'inquinamento da nitrati. La valutazione dell'inquinamento da nitrati deriva dalla disponibilità della popolazione a pagare per l'acqua pulita.

Caso B: le acque sotterranee sono proprietà comune di tutti. I costi dell'inquinamento da nitrati si misurano adesso in base all'indennizzo preteso dalla popolazione per tollerare l'acqua inquinata.

I diritti di proprietà sull'acqua rendono i cittadini «più ricchi» e il proprietario terriero «più povero» che nel caso A. Questo si ripercuote sulle valutazioni. La pretesa di indennizzo del caso B è più elevata della propensione a pagare del caso A.

Perché i diritti di proprietà sono così importanti?

Il fatto che i costi dipendano dai diritti di proprietà significa che la qualità dell'acqua auspicata dalla politica (o ritenuta «efficiente» dagli economisti) dipende soprattutto dall'assegnazione dei diritti di proprietà. A sua volta, questo significa che:

1. se la popolazione o la politica deve decidere sui requisiti dell'acqua potabile, deve innanzitutto sapere chi sostiene i costi. Infatti, a seconda del finanziamento, le decisioni prese possono essere molto diverse;
2. se gli economisti devono esprimersi su quale sia un'utilizzazione «efficiente» delle risorse, devono innanzitutto chiedere chiarimenti alla politica sulla distribuzione dei diritti di proprietà. Perché ogni assegnazione dei diritti di proprietà conduce a un'altra soluzione efficiente. Cosa significhi questo per la regolamentazione è trattato al cap. 4.1.

Perché questo è così fortemente sottolineato in questo contesto?

È pur vero che in teoria l'economia comune riconosce l'importanza decisiva dei diritti di proprietà, ma nella pratica il tema viene spesso facilmente dimenticato.<sup>4</sup> In un'unica decisione, l'effetto dell'assegnazione dei diritti di proprietà e quindi della ripartizione dei costi non è nemmeno sempre grande. Comunque dopo molte decisioni e decenni le conseguenze sono così gravose come nel caso estremo della fabbrica e del pescatore (cfr. 1.4). L'assegnazione dei diritti di proprietà sull'ambiente non influenza soltanto la distribuzione di reddito e sostanza ma anche l'intensità con cui viene utilizzato e danneggiato l'ambiente e in che direzione si svilupperanno la tecnica, l'economia e la società.

## 1.6 Chi sostiene i costi: tre principi diversi

Quali principi ci sono per la ripartizione dei costi?

Nel settore agricolo, i diritti di proprietà privata dei produttori si sovrappongono ai diritti di proprietà territoriale e statale su beni ambientali condivisi come acqua, aria e piante e animali selvatici.<sup>5</sup> A seconda di come vengono definiti questi diritti di proprietà o di utilizzo, si differenziano tre diversi principi per la ripartizione dei costi (ill. 3):

- *principio della parte lesa o dell'onere collettivo*: chi inquina ha il «diritto di inquinare». Per un'eventuale rinuncia all'attività dannosa, i danneggiati (la persona colpita o, in caso di molti interessati, la collettività), dovrebbero indennizzare gli agenti;
- *principio ristretto dell'onere collettivo*: coloro che inquinano sono responsabili soltanto per il rispetto di una «condizione accettabile»<sup>6</sup> (dal punto di vista politico). Hanno il diritto di inquinare entro questo contesto;
- *principio di causalità*: coloro che inquinano non sono soltanto responsabili del rispetto di una condizione politicamente accettata, ma pagano un *indennizzo (compensazione)* per danni all'ambiente condiviso. L'ammontare è correlato ai costi (per la tolleranza) dei carichi restanti.

Il principio di causalità parte dal presupposto che i beni ambientali condivisi come acqua e aria appartengano a tutti. Il diritto di utilizzazione dei produttori comprende per esempio il diritto di coltivare patate ma non il diritto di compromettere le acque sotterranee.

Quale sarebbe un esempio per il principio dell'onere collettivo?

Nel settore del consumo alimentare oggi vige il principio dell'onere collettivo. I consumatori di generi alimentari oggi godono di un diritto quasi incondizionato a inquinare. Possono consumare tanti prodotti a base di carne e latte quanti ne desiderano e non pagano nulla per i danni ambientali e la sofferenza degli animali a carico della collettività. Eventuali misure volte alla riduzione dei danni sono sostenute dai contribuenti. Quale quota di questi costi è a carico di chi è indipendente da quale quota abbia provocato.

Nell'ambito dell'agricoltura e dell'alimentazione, il principio dell'onere collettivo spesso va addirittura oltre. La collettività si assume non soltanto i costi ambientali, ma anche altri costi di produzione e distribuzione (cfr. 2.2).

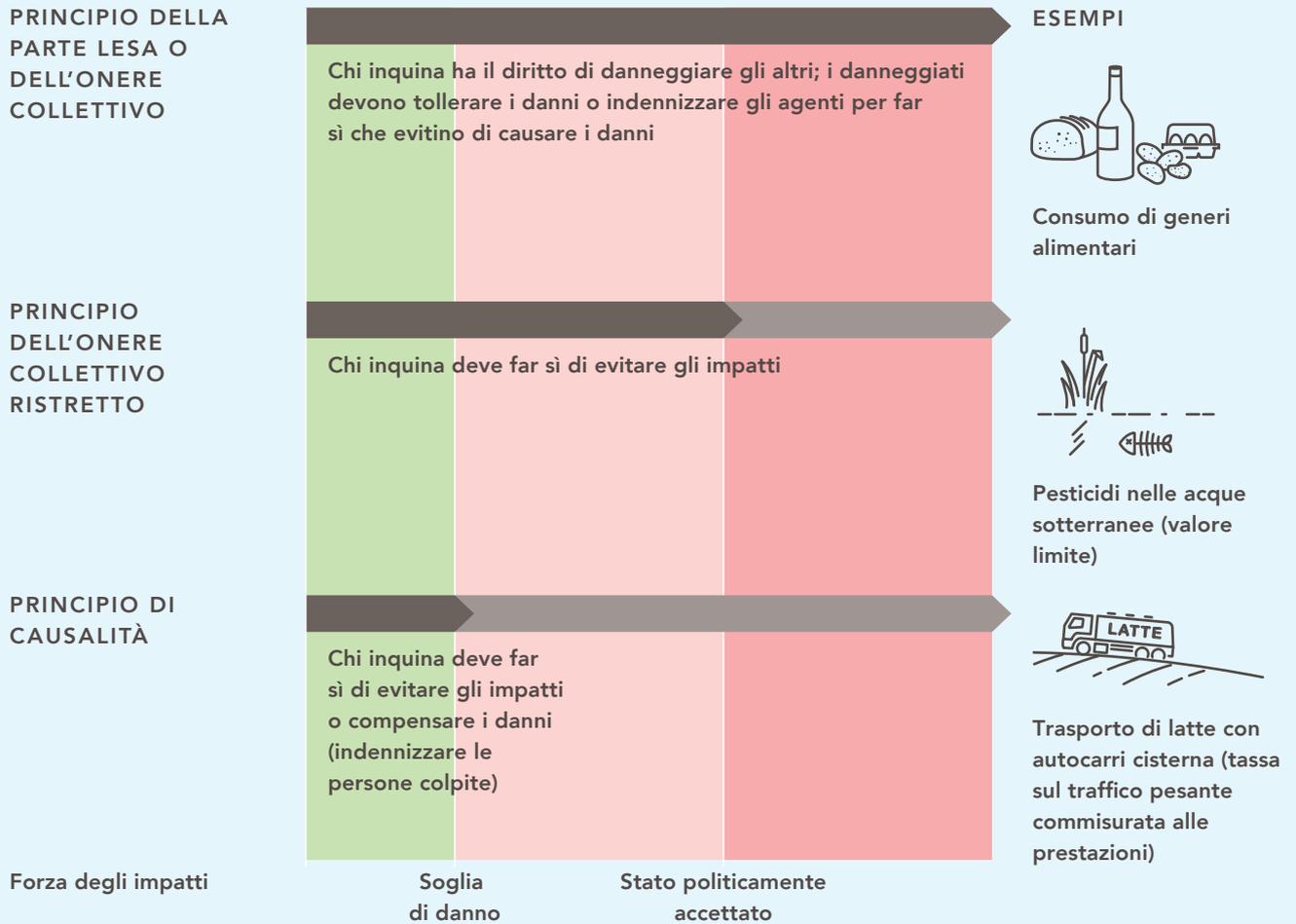
Quale sarebbe un esempio per il principio ristretto dell'onere collettivo?

Agli effetti ambientali della produzione si applica spesso un principio ristretto dell'onere collettivo. I produttori possono per esempio utilizzare pesticidi, anche nocivi all'ambiente, ma ci sono limiti. Per esempio, determinati pesticidi sono vietati.

Quale sarebbe un esempio per il principio di causalità?

Un esempio è la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) introdotta in Svizzera. Mediante la TTPCP i trasportatori non devono solo rispettare le prescrizioni in vigore sui gas di scarico ma vengono loro addebitati anche i rimanenti costi ambientali sopportati dalla collettività.<sup>7</sup>

## PRINCIPI PER LA RIPARTIZIONE DEI COSTI



III. 3 Responsabilità e costi possono essere disciplinati in modi diversi. Nel settore dell'agricoltura e dell'alimentazione oggi non è comune il principio di causalità, bensì il principio dell'onere collettivo o un principio ristretto dell'onere collettivo.

Quali sono le varianti e cosa significano per i diritti sull'ambiente?

## 1.7 Come impiegare le tasse: quali sono le varianti

Secondo il principio di causalità, chi inquina è responsabile per il mantenimento di uno stato di cose accettato e paga delle tasse per i costi residui derivanti dagli effetti collaterali di produzione e consumo (cfr. 1.6).

Per l'impiego delle tasse sono possibili diverse varianti (ill. 4), che corrispondono a differenti forme di indennizzo a fronte dell'accettazione di danni ambientali. Queste varianti si basano su diritti di proprietà sull'ambiente differenti tra loro.

- *Indennizzo individuale*: tutti i proventi delle tasse vanno a chi subisce i danni. Come intendere i diritti di proprietà: l'ambiente condiviso appartiene a tutti, in parti uguali. Il problema insito in questa variante è costituito dal fatto che nel caso di danni ambientali (che colpiscono molte persone) su vasta scala, l'indennizzo individuale è difficilmente attuabile sul piano pratico.
- *Indennizzo proporzionale all'incidenza (potenziale)*: le tasse sono pagate sulla base di caratteristiche connesse all'incidenza. Se, ad esempio, le fasce di popolazione a basso reddito sono più colpite dai danni ambientali rispetto a quelle ad alto reddito, riceveranno un indennizzo maggiore rispetto a queste ultime. Come intendere i diritti di proprietà: l'ambiente condiviso appartiene a tutti, in parti uguali.
- *Indennizzo uguale per tutti*: le tasse sono redistribuite in parti uguali a tutta la popolazione potenzialmente colpita dall'inquinamento. Come intendere i diritti di proprietà: l'ambiente condiviso appartiene a tutti, in parti uguali.
- *Indennizzo proporzionale al carico fiscale*: le tasse (a tutela dell'ambiente) confluiscono nel bilancio generale dello Stato. Come intendere i diritti di proprietà: l'ambiente condiviso appartiene a tutti, in parti diseguali (ossia in modo proporzionale al carico fiscale)
- *Indennizzo proporzionale ai vantaggi derivanti dallo speciale utilizzo*: le tasse incassate confluiscono in un fondo ad hoc per finanziare misure speciali (come, ad esempio, delle sovvenzioni per il risanamento energetico). Come intendere i diritti di proprietà: l'ambiente condiviso appartiene a tutti, ma in parti diseguali (ossia proporzionali ai vantaggi individuali derivanti dall'impiego specifico dei tributi).

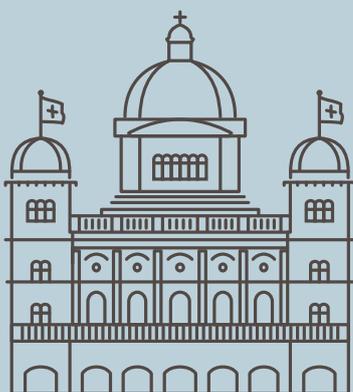
**Ill. 4** Le tasse possono essere impiegate in diversi modi o restituite alla popolazione e alle imprese. L'uso al quale sono destinate palesa i diritti sull'ambiente condiviso. La restituzione in egual misura alla popolazione, per esempio, significa che l'ambiente condiviso è di tutti, in egual misura. Se, invece, le tasse così riscosse vengono impiegate per ridurre il carico fiscale, in termini di diritti di proprietà ciò sottintende che a chi ha redditi più alti, spetta una quota maggiore di ambiente condiviso.

# IMPIEGO DELLE TASSE E DIRITTI SULL'AMBIENTE

INDIVIDUALE



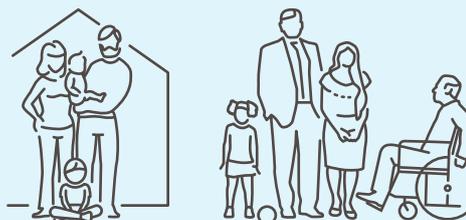
UGUALE  
PER TUTTI



PROPORZIONALE  
AL CARICO FISCALE



PROPORZIONALE  
ALL'UTILIZZO SPECIALE



## 1.8 Perché il principio di causalità e dell'indennizzo uguale per tutti\*

Cosa implica l'assunto secondo cui l'ambiente condiviso è proprietà comune di tutti?

Se consideriamo l'ambiente condiviso (come aria, acqua e i benefici della biodiversità) come proprietà comune di tutti, il principio «chi inquina paga» e dell'indennizzo uguale per tutti sono la conseguenza logica (cfr. 1.7). Ma perché l'ambiente condiviso dovrebbe essere proprietà di tutti?

Perché i beni condivisi dovrebbero essere proprietà di tutti?

Il *sistema giuridico* e quindi anche i diritti di proprietà sono decisioni della società nel suo complesso; infatti, la proprietà discende sempre dallo Stato, che può cedere i diritti sull'ambiente condiviso a coloro che ne fanno un uso commerciale. A partire dal XIX secolo, spesso questa cessione è stata fatta per dare impulso allo sviluppo economico,<sup>8</sup> trasformando così l'ambiente condiviso in un «negozio self-service». A causa della crescente scarsità di beni ambientali, questa forma di promozione economica non è più al passo coi tempi. Le attività economiche ad alta intensità di risorse quali l'estrazione del carbone o la produzione industriale di carne, infatti, non rientrano più tra i settori innovativi da sovvenzionare in modo indiretto con l'ambiente condiviso per far progredire un Paese e la sua società.

Cosa significa in concreto questa visione per la gestione dell'ambiente condiviso?

Quanto detto sopra parla a favore che lo stato non regala più i diritti d'uso sui beni ambientali a singoli attori e utenti economici bensì li dà in concessione per un certo periodo di tempo in cambio di un compenso. È già il caso delle licenze di telefonia mobile o delle centrali idroelettriche (date in concessione). Se l'ambiente appartiene a tutti in egual misura, ci si deve interrogare su come impiegare o distribuire i proventi che ne derivano affinché tutti ne godano in modo equo. Per analogia, devono essere riscosse tasse per i carichi inquinanti, come avviene già in molti Paesi per le emissioni di CO<sub>2</sub>. Anche queste entrate devono essere restituite in parti uguali alla popolazione.

*Oggigiorno è normale che i produttori e i consumatori possano danneggiare gratuitamente il mio ambiente. Mi chiedo: l'ambiente che condividiamo - l'acqua che beviamo, l'aria che respiriamo, la diversità degli animali e delle piante - non appartiene anche a me?*



## 1.9 Costi dei danni, costi di mitigazione e verità dei prezzi\*

Come si misurano i costi di effetti collaterali?

Per misurare i costi di effetti collaterali quali inquinamento e sofferenze per gli animali ci sono due approcci: i costi dei danni concreti si possono rilevare o stimare; oppure si stimano i costi necessari per evitare danni, i cosiddetti costi di mitigazione.

Qual è la differenza tra costi dei danni e costi di mitigazione?

I *costi dei danni* sono i costi (finanziari e non) derivanti da danni all'uomo e all'ambiente.

I *costi di mitigazione* sono i costi necessari per evitare danni all'uomo e all'ambiente. I costi di mitigazione possono essere inferiori (ma anche superiori) ai costi dei danni.

Quali sono i costi determinanti ai fini della verità dei costi?

Come detto, verità dei costi significa che «tutti i costi sono a carico di chi li causa» (cfr. 1.1). Se i costi di mitigazione sono inferiori ai costi dei danni, per la verità dei costi può essere sufficiente che chi inquina debba pagare i costi (per es. attraverso tasse, cfr. 4.5) calcolati come costi di mitigazione. A questo punto, gli attori che inquinano, ma che agiscono seguendo una logica economica, preferiscono mitigare i danni piuttosto che pagare tasse.

Se invece chi inquina non segue una logica economica e preferisce pagare tasse, anziché evitare i danni, la verità dei costi richiede che le tasse siano basate sui costi dei danni provocati. (Tra le ragioni alla base di un tale comportamento ci possono essere una mancanza di informazioni, obiettivi diversi da quelli economici o anche semplicemente la passività e l'inerzia.)

Il concetto di «prezzi reali» è la stessa cosa della verità dei costi?

*Verità dei prezzi* significa che il prezzo pagato per un'unità aggiuntiva di un bene corrisponde ai costi di questa unità aggiuntiva, in cui sono compresi tutti i tipi di costi.

A titolo di esempio, i costi dei danni di una tonnellata aggiuntiva di azoto in un bosco dipendono da quanto è già alto l'apporto di azoto stesso. In termini di verità dei prezzi, ciò significa che chi provoca una tonnellata aggiuntiva ne paga i costi derivanti. La verità dei costi per gli apporti di azoto in generale (quantità totale) significa che gli inquinatori sostengono i costi reali derivanti dagli apporti totali di azoto.

Un altro esempio in cui si ha verità dei prezzi, ma non verità dei costi, è costituito dalle tasse di incentivazione fissate in costi esterni per unità di emissioni, che però *non* vengono restituite equamente alla popolazione (cfr. 1.7 e 4.5). I prezzi sono «corretti» mentre le compensazioni non lo sono. A rimborsi avvenuti, infatti, risulta che i costi non sono completamente a carico di chi li provoca e non completamente rimborsati a chi li subisce.

In definitiva, non sempre «i prezzi veri» corrispondono alla verità dei costi (cfr. anche tabella 7).

# 2

## AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE OGGI: CHI PAGA CHE COSA?



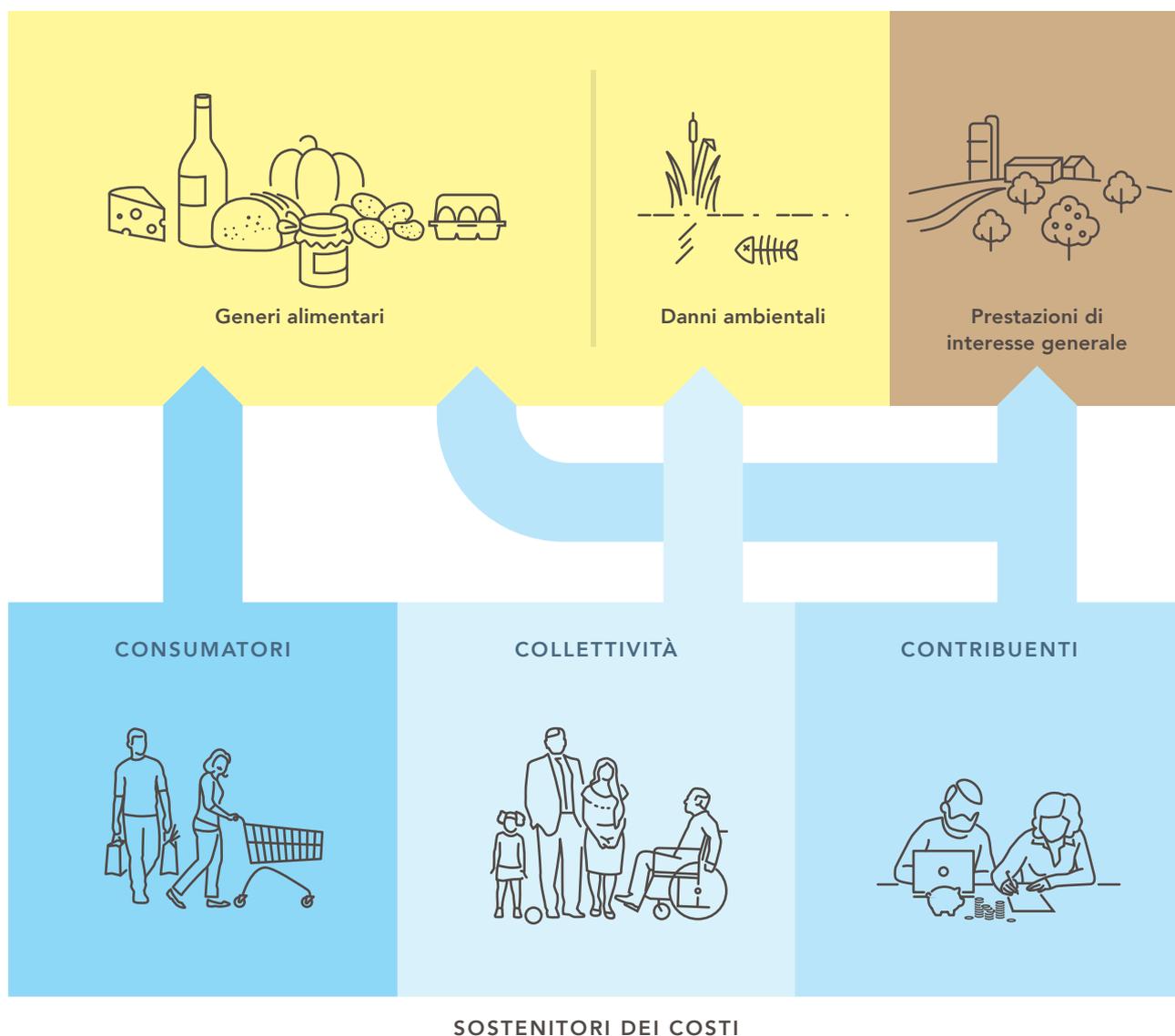
## 2 AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE OGGI: CHI PAGA CHE COSA?

### 2.1 I costi e chi li sostiene<sup>9</sup>

Chi paga per l'agricoltura e l'alimentazione?	I consumatori pagano solo una parte dei costi. Altri importanti <i>sostenitori dei costi</i> sono i <i>contribuenti</i> e la <i>collettività</i> (ill. 5, cfr. anche ill. 6).
Chi paga i costi di produzione dei generi alimentari?	<i>I contribuenti versano, tra l'altro, contributi per...</i> <ul style="list-style-type: none"><li>· il rispetto di norme come condizione per il sostegno al reddito attraverso pagamenti diretti;</li><li>· la promozione della produzione e della vendita di prodotti agricoli (incl. le esportazioni);</li><li>· versamenti diretti per evitare danni all'ambiente e sofferenze agli animali;</li><li>· la vigilanza sullo stato dell'ambiente e del benessere animale;</li><li>· le agevolazioni fiscali all'agricoltura (CH);</li><li>· gli assegni familiari nel settore agricolo (CH).</li></ul>
Chi paga la lavorazione e la vendita dei generi alimentari?	<i>I contribuenti pagano, tra l'altro, tasse per...</i> <ul style="list-style-type: none"><li>· lo stoccaggio di generi alimentari al fine di compensare le variazioni di produzione;</li><li>· la trasformazione del latte in formaggio (CH);</li><li>· la pubblicità per il consumo di prodotti nazionali (CH);</li><li>· la distribuzione di frutta, verdura e latte nelle scuole (UE).</li></ul>
Chi sostiene i costi di danni ambientali e sofferenze degli animali?	<i>La collettività sopporta e sostiene i costi di...</i> <ul style="list-style-type: none"><li>· danni ambientali con ripercussioni su persone, animali e piante (per es. emissioni di gas serra, inquinamento dell'acqua potabile, danni alle specie selvatiche);</li><li>· effetti di stalle per allevamenti intensivi, serre ecc. sull'aspetto del paesaggio;</li><li>· sofferenze degli animali.</li></ul>
Chi paga le prestazioni di interesse generale dell'agricoltura?	<i>I contribuenti versano contributi per...</i> <ul style="list-style-type: none"><li>· la cura di prati fioriti, siepi e alberi da frutto;</li><li>· mantenere l'accesso al paesaggio nelle zone montane;</li><li>· lo «sviluppo rurale» (come nell'UE);</li><li>· terreni seminativi, importanti per l'approvvigionamento in periodi di crisi (come in Svizzera).</li></ul> <p><i>Attraverso i prodotti certificati, una parte dei consumatori e delle consumatrici paga contributi per ...</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>· metodi di produzioni leggermente più estensivi.</li></ul> <p><i>I consumatori (soprattutto in Svizzera), attraverso contingenti doganali pagano indirettamente contributi per...</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>· la varietà, ma anche per l'elevata agricoltura intensiva, della produzione interna.</li></ul>
Chi paga i servizi statali all'agricoltura?	<i>I contribuenti si assumono i costi per...</i> <ul style="list-style-type: none"><li>· le attività amministrative a favore dell'agricoltura;</li><li>· la consulenza all'agricoltura;</li><li>· la ricerca in agricoltura.</li></ul>
Chi paga per il rincaro dei generi alimentari dovuti ai dazi?	<i>I consumatori pagano prezzi più elevati per la protezione della produzione interna, a causa dei dazi.</i>

## COSTI E CHI LI SOSTIENE OGGI

### COSTI



**III. 5** I *consumatori* pagano una parte dei costi di produzione dei generi alimentari. I *contribuenti* pagano una parte dei costi di produzione dei generi alimentari e i costi dei servizi di interesse generale forniti dall'agricoltura. La *collettività* paga i costi dei danni ambientali e delle sofferenze degli animali.

## 2.2 Costi nascosti dei generi alimentari in cifre

Quali sono i principali inquinanti derivanti dalla produzione dei generi alimentari?

Tra i principali inquinanti ambientali in agricoltura dell'Europa centrale rientrano (tabella 1):

- emissioni di gas serra provenienti da: allevamento di animali, carburanti, produzione di concimi, disboscamento per la produzione di foraggio, drenaggio di terreni palustri (conseguenze: cambiamento climatico);
- emissioni di ammoniaca da: allevamento di animali (conseguenze: agenti inquinanti dell'aria, eccessiva concimazione di ecosistemi seminaturali, perdita/estinzione di specie selvatiche);
- lisciviazione di nitrati e fosforo (conseguenze: presenza di nitrati nell'acqua potabile, presenza eccessiva di concimi nei corsi d'acqua);
- pesticidi (conseguenze: sostanze nell'acqua potabile, perdita di specie selvatiche);
- sofferenze degli animali.

Come si traducono in cifre i costi dell'inquinamento ambientale?

Per fare una stima approssimativa dei costi dell'inquinamento ambientale ci sono diversi approcci. Uno di questi è il cosiddetto approccio dei costi di mitigazione derivanti da misure concrete (e non ipotetiche) di mitigazione.<sup>10</sup>

1. Si fa il calcolo di quanti soldi lo Stato impiega per diminuire le emissioni di un'unità (per es. quanti euro per tonnellata di ammoniaca).
2. Si fa il calcolo di quante unità nocive sono emesse (tonnellate di ammoniaca).
3. Si moltiplica la quantità per i costi unitari.

Un altro approccio, meno affidabile, si basa su sondaggi sulla disponibilità a pagare per una ipotetica mitigazione dei danni.

A quanto ammontano i costi dell'inquinamento ambientale?

La tabella 2 mostra stime approssimative sulla base di diversi tipi di inquinamento ambientale e di costi di mitigazione nell'agricoltura svizzera.

Non esistono dati comparabili per l'Italia (I) e l'UE. Le cifre riportate in tabella (in corsivo) sono molto approssimative. L'ammontare dei costi per la Svizzera è stato calcolato come quota del prodotto interno lordo (PIL). I costi delle emissioni di ammoniaca per esempio si aggirano intorno allo 0,2 % del PIL. Questo valore è stato applicato agli altri Paesi.

A quanto ammontano le sovvenzioni per i generi alimentari?

Per le sovvenzioni (complessive) all'agricoltura ci sono dati provenienti da statistiche ufficiali (tabella 3, riga del totale). Questi dati tuttavia comprendono sia le sovvenzioni per la produzione dei generi alimentari (incl. le sovvenzioni per evitare danni derivanti dalla produzione stessa), sia come sovvenzioni per prestazioni di interesse generale legate all'agricoltura.

Uno studio fatto per la Svizzera ripartisce il totale delle sovvenzioni in sussidi per generi alimentari e sovvenzioni per prestazioni di interesse generale legate all'agricoltura (tabella 3, righe successive, colonne 2 e 3).

Sulla base dello studio svizzero, sono state fatte stime approssimative per l'Italia e l'UE (tabella 3, colonne successive), assumendo che le quote dei diversi tipi di sovvenzione siano uguali in percentuale a quelle vigenti in Svizzera.

**Tabella 1. Carichi inquinanti in agricoltura**

Carichi inquinanti <sup>a</sup>	Unità	CH	I
Gas serra	t/ha	3,8	2,8
Emissioni di ammoniaca	kg/ha	35,2	27,9
Eccedenze di azoto	kg/ha	59,4	–
Eccedenze di fosforo	kg/ha	3,5	–1
Vendite di pesticidi	kg/ha	1,2	4,8

<sup>a</sup> La portata dei carichi inquinanti dipende anche dall'orientamento della produzione (allevamento di bovini, coltivazione intensiva del terreno, viticoltura ecc.)<sup>11</sup>; CH: Svizzera; I: Italia.

Fonti: ammoniaca: OCSE.stat (dati 2019), altri: Eurostat; gas serra, pesticidi: dati 2020, altri 2019. Azoto: in Eurostat nessun valore attuale disponibile.

**Tabella 2. Costi dei danni ambientali**

Costi ambientali	CH	CH	I	UE-27
	mia. CHF	% del PIL	mia. euro	mia. euro
Gas serra	0,81	0,11	2,0	16,0
Ammoniaca	1,53	0,20	3,7	30,1
Nitrati	0,33	0,04	0,8	6,6
Pesticidi	0,23	0,03	0,6	4,6
Allevamento di animali	0,11	0,01	0,3	2,2
<b>Totale delle 5 categorie</b>	<b>3,01</b>	<b>0,41</b>	<b>7,3</b>	<b>59,5</b>

PIL: prodotto interno lordo. *Cifre in corsivo I e UE: si presuppone la stessa quota di PIL della Svizzera.*  
 Fonti: costi ambientali CH: Schläpfer (2020), dati CH: 2018.<sup>12</sup>

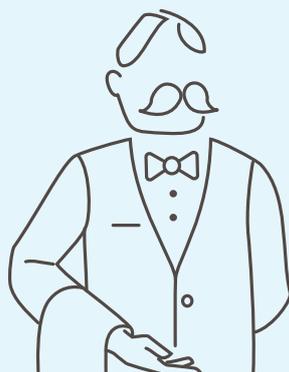
**Tabella 3. Sovvenzioni all'agricoltura**

Sovvenzioni all'agricoltura	CH	CH	I	UE-27
	mia. CHF	% del totale	mia. euro	mia. euro
Generi alimentari	2,8	74	5,4	50,5
Produzione animale	2,3	61	4,4	41,5
Produzione vegetale	0,5	13	1,0	9,0
Prestazioni di interesse generale	1,0	26	1,9	18,1
<b>Totale</b>	<b>3,8</b>	<b>100</b>	<b>7,3</b>	<b>68,6</b>

*Cifre in corsivo I e UE: si presuppone la stessa quota sul totale come in Svizzera.*

Fonti: totale sovvenzioni: CH: UFAG (2022); I, UE: European Commission (2021);<sup>13</sup> totale UE: OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation («Total Support Estimate» dedotto «Market Price Support»).

## I NOSTRI PREZZI



*La Croix Blanche*

### FATTURA

Insalata .....	8.00
Pollo al cestello .....	21.00
Vino rosso, 1 dl .....	12.00
Flan al caramello .....	8.50
Caffè .....	4.80
<b>Totale CHF .....</b>	<b>54.30</b>
Contributo ai costi dei consumatori ai prodotti grezzi, complessivamente	
Somma in miliardi CHF* .....	8,0



*La Croix Blanche*

### SOVVENZIONI

Evitare danni all'ambiente e sofferenze degli animali .....	0,6
Pagamenti diretti per la produzione .....	1,1
Supplementi per latte .....	0,4
Promozione dello smercio .....	0,1
Smaltimento scarti macellazione ..	0,1
Consulenza, ricerca ecc. ....	0,1
Altri contributi alla produzione ..	0,1
<b>Somma in miliardi CHF* .....</b>	<b>2,7</b>



*La Croix Blanche*

### DANNI AMBIENTALI

Emissioni gas serra .....	0,9
Emissioni ammoniaca .....	1,7
Pesticidi .....	0,5
Emissioni nitrati .....	0,3
Sofferenza degli animali .....	0,1
<b>Somma in miliardi CHF* .....</b>	<b>3,5</b>

\* Cifre aggregate (arrotondate)



**III. 6** Con la consumazione, il cliente copre oltre la metà dei costi di produzione dei prodotti grezzi (non lavorati). Fonte dei dati aggregati: VL 2020, dati Svizzera, cifre 2020.<sup>14</sup>

*Nel mio supermercato, un chilo di carne oggi costa di meno di un chilo di fagioli freschi. Com'è possibile? In questi prezzi sono inclusi tutti i costi?*



Chi paga i costi di diversi prodotti?

### 2.3 Costi degli alimenti e chi li sostiene: qualche cifra

La ripartizione dei costi tra i tre soggetti individuati (cfr. 2.1) non è identica per tutti i prodotti.

- Secondo uno studio sulla Svizzera, i consumatori pagano meno della metà dei costi per i latticini e la carne bovina, mentre per patate, frutta e verdura pagano circa i tre quarti dei costi (tabella 4, ill. 7).
- Secondo uno studio sulla Germania, i soli costi climatici per la produzione di carne sono più elevati dei prezzi alla produzione. In confronto, i costi climatici per frutta, verdura e tuberi sono molto ridotti (tabella 5).

Le cifre sono stime approssimative, che a loro volta sono legate ai costi (più o meno elevati) fissati per le emissioni di CO<sub>2</sub>.

**Tabella 4. Quote dei sostenitori in percentuale sui costi complessivi (studio CH)**

Categoria di prodotto	Ripartizione dei costi (%)		
	Consumatori (sul prezzo)	Contribuenti (sovvenzioni)	Collettività (costi ambientali)
<b>Produzione animale in totale</b>	<b>51</b>	<b>22</b>	<b>27</b>
Latte	53	26	20
Bovini	40	24	35
Suini	66	10	24
Pollame	73	10	16
Uova	76	9	15
<b>Produzione vegetale in totale</b>	<b>71</b>	<b>11</b>	<b>18</b>
Cereali	35	25	40
Patate	81	5	14
Barbabietole da zucchero	50	25	25
Semi oleosi	41	22	37
Verdura	85	3	13
Frutta	90	3	6

Dati 2020. Fonte: VL (2020)<sup>15</sup>, cifre agricoltura svizzera, prodotti grezzi (cifre arrotondate).

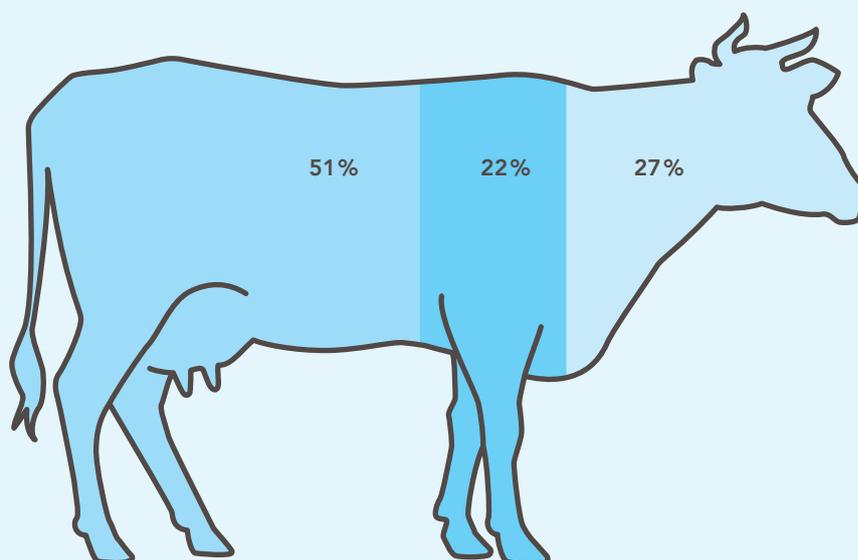
**Tabella 5. Costi ambientali di gas serra in percentuale sui prezzi di produzione (studio D)**

Categoria di prodotto	Prezzo (€/kg)	Costi climatici (€/kg)	Costi climatici (% sul prezzo)
<b>Produzione animale</b>	<b>1,66</b>	<b>2,41</b>	<b>146</b>
Latte	0,26	0,24	91
Ruminanti (bovini, ovini ecc.)	3,39	6,65	197
Suini	1,35	1,72	128
Pollame	1,72	2,85	165
Uova	1,21	0,21	18
<b>Produzione vegetale</b>	<b>0,14</b>	<b>0,04</b>	<b>25</b>
Cereali	0,09	0,07	72
Tuberi	0,08	0,01	14
Semi oleosi	0,37	0,18	50
Verdura	0,69	0,01	1
Frutta	0,50	0,05	9

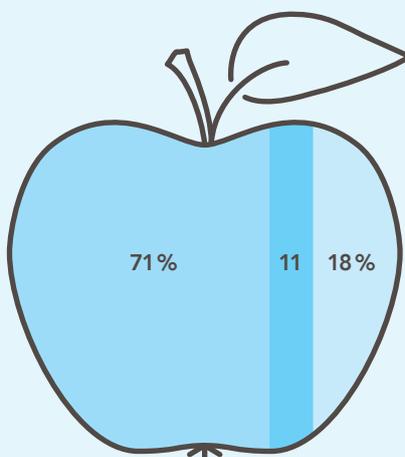
Fonte: Pieper et al. (2020)<sup>16</sup>, dati/anno di riferimento 2016 (cifre arrotondate).

## SOSTENITORI DEI COSTI DEI PRODOTTI

### ALIMENTI DI ORIGINE ANIMALE



### ALIMENTI DI ORIGINE VEGETALE



### SOSTENITORI DEI COSTI

- Consumatori (prezzo di mercato)
- Contribuenti (sovvenzioni)
- Collettività (danni ambientali)

III. 7 Per gli alimenti di origine animale i consumatori si assumono all'incirca solo la metà dei costi della produzione agricola. Nel caso degli alimenti di origine vegetale, la percentuale a carico dei consumatori arriva ai tre quarti circa. I costi restanti se li dividono i contribuenti e la collettività in generale.

Fonte: VL 2020, dati Svizzera, 2020.<sup>17</sup>

## 2.4 Costi in base a diversi stili alimentari\*

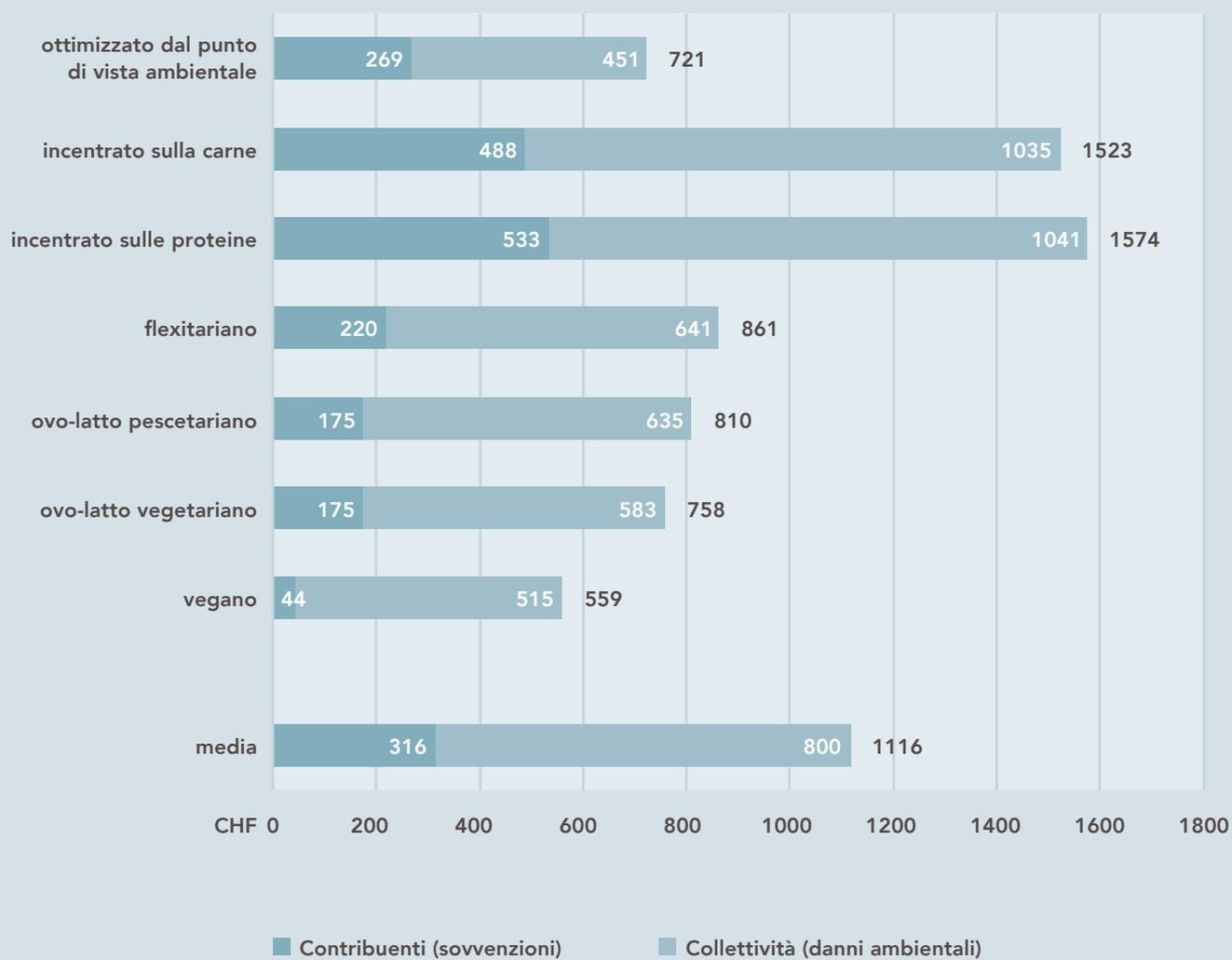
Qual è l'impatto ambientale del consumo pro capite?	La tabella 6 riporta i dati per alcuni tipi di inquinamento importanti riconducibili all'alimentazione complessivamente e pro capite.
Ci sono differenze tra i diversi stili alimentari?	Diverse abitudini alimentari o <i>stili alimentari</i> hanno impatti diversi sull'ambiente. Inoltre, sono promossi e favoriti attraverso sovvenzioni di portata molto diversa tra loro.
Quali sono gli altri costi degli stili alimentari?	L'ill. 8 mostra i costi per determinati stili alimentari che ricadono sui contribuenti e sulla collettività, anziché sui consumatori. Nella tabella 10 in allegato sono indicate le quantità di consumo degli stili alimentari per gruppo di prodotti.
Quanti soldi vengono «redistribuiti» in mancanza di una verità dei costi?	La diversa promozione di stili alimentari causa una redistribuzione da stili semplici e sostenibili a stili esigenti e meno sostenibili. In altre parole, chi segue una dieta alimentare sostenibile è costretto a sovvenzionare lo stile alimentare meno sostenibile di altri attraverso tasse.  La redistribuzione è dell'ordine di diverse centinaia di franchi pro capite all'anno su un continuum che va da un consumo semplice, passa da un consumo medio e arriva a un consumo esigente.

**Tabella 6. Quantità inquinanti in totale e pro capite (CH), fine 2020<sup>a</sup>**

Agente inquinante	Quantità in totale, t	Quantità nociva in totale, t	Quantità pro capite, kg	Dati (anno e fonte)
Gas serra	8 000 000	8 000 000	930	2020 <sup>d</sup>
Ammoniaca (ecosistemi terrestri)	41 800	16 800 <sup>b</sup>	2,0	2020 <sup>d</sup>
Nitrati (acque sotterranee, acque di superficie)	51 500	27 000 <sup>b</sup>	3,1	2010 <sup>c</sup>
Pesticidi	2 259	2 259	0,262	2021 <sup>d</sup>

<sup>a</sup> UST (popolazione residente); <sup>b</sup> UFAM & UFAG (2016)<sup>18</sup>; <sup>c</sup> Hürdler et al. (2015)<sup>19</sup>; <sup>d</sup> UFAG (2022).

## SOSTEGNO INDIRETTO PER STILI ALIMENTARI



III. 8 Diversi stili alimentari approfittano in varia misura delle sovvenzioni all'agricoltura e della tolleranza dell'inquinamento nelle sue diverse forme da parte della collettività.  
Fonte: Lobsiger et al. (2022), dati Svizzera, 2020.<sup>20</sup>

## 2.5 Come si elude il principio di causalità\*

Come e dove viene aggirato il principio secondo cui «chi inquina paga»?

Come si arriva alla mancata verità dei costi? Si distinguono sette punti importanti.<sup>21</sup> La politica e in ultima analisi la società, tramite le normative attualmente in vigore, agiscono nei seguenti modi:

1. Sovvenzionano l'agricoltura *in base a quantità di produzione*, senza un chiaro riferimento a prestazioni di interesse generale.
2. Sovvenzionano l'agricoltura *a forfait*, senza un chiaro riferimento a prestazioni di interesse generale.
3. Accettano danni ambientali e di altro tipo.
4. Si assumono dei costi per evitare danni.
5. Si assumono dei costi per riparare danni.
6. Si astengono dall'addebitare i costi dei danni rimanenti (non evitati o non riparati) a chi li ha provocati.
7. Si astengono dal risarcire in forma individuale o forfettaria chi deve tollerare effetti dannosi o molesti.

## 2.6 Come si è arrivati alla situazione attuale?\*

Come si è giunti all'attuale distribuzione dei costi rispetto all'ambiente?

Fino alla metà del secolo scorso i danni ambientali provocati dall'agricoltura non costituivano un tema importante. Seppure fosse un bene comune, l'agricoltura poteva fare ciò che voleva dell'ambiente.

Dalla metà del XX secolo in poi, le tecniche a disposizione dell'agricoltura cambiano radicalmente. L'impiego di energie fossili, di macchinari sempre più potenti, di concimi artificiali, pesticidi e antibiotici diventa normale e un numero sempre più ridotto di agricoltori produce sempre più cibo.

Insieme al forte aumento della produzione, crescono anche gli effetti nocivi dell'agricoltura su aria, acqua, paesaggio e su animali e piante nelle zone agricole.

A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso vengono adottate leggi a tutela della natura e dell'ambiente allo scopo di mantenerli in uno stato accettabile. In seguito, il principio «chi inquina paga» è stato incorporato nel diritto ambientale di molti Paesi, ma solo per alcune misure richieste da leggi specifiche (sull'ambiente). Ne sono un esempio gli impianti di trattamento delle acque reflue, i filtri di scarico negli impianti industriali o le marmitte catalitiche per le automobili.

La legislazione ambientale, tuttavia, ha inciso poco sulla politica agricola dell'UE e della Svizzera. La politica agraria, infatti, continua a sovvenzionare metodi di produzione in conflitto con le disposizioni del diritto ambientale. Allo stesso tempo, sostiene finanziariamente anche misure volte a evitare danni all'uomo e all'ambiente, in alcuni casi persino su uno stesso appezzamento di terreno. In definitiva, chi inquina, ossia l'agricoltura e in ultima analisi i consumatori, non paga per i costi che provoca, con la conseguenza che gli obiettivi ambientali ufficiali perseguiti in agricoltura sono disattesi.<sup>22</sup>

Come si è giunti alle sovvenzioni statali per i generi alimentari?

Le sovvenzioni alla produzione sono dettate da svariate ragioni: come misura preventiva di fronte a crisi delle importazioni e come sostegno a regioni svantaggiate, ma anche come risultato di pressioni di potenti gruppi di interesse del mondo agricolo e industriale sulla politica.

Che ruolo hanno il principio di causalità e la verità dei costi nella politica agricola attuale?

Il principio «chi inquina paga» e la verità dei costi hanno avuto finora solo un ruolo molto marginale nelle politiche agricole. Seppure le prime rivendicazioni politiche in questo senso risalgano agli anni Novanta del secolo scorso, finora non hanno trovato una maggioranza politica che le sostenga. È comunemente accettato che dobbiamo sostenere i costi causati da altri.

## 2.7 Normative in altri settori e in altri Paesi\*

Come sono le normative in altri settori economici?

Le normative sull'industria o lo smaltimento dei rifiuti urbani e delle acque reflue tengono in maggiore considerazione il principio di causalità del diritto ambientale che le normative sull'agricoltura.

A titolo di esempio, l'inquinamento da azoto nell'aria è diminuito moltissimo nell'industria grazie all'introduzione di disposizioni legislative. Nello stesso periodo, invece, questo tipo di inquinamento in agricoltura è rimasto praticamente invariato, tanto che nell'UE e in Svizzera è in parte molto superiore ai valori limite fissati per legge. Di fatto, sono stati ripetutamente esaminati e discussi provvedimenti volti a diminuire in modo significativo le emissioni in agricoltura, ma non sono mai stati deliberati e attuati.

L'eccesso di fosfati nell'acqua dovuto alle acque reflue degli insediamenti urbani è diminuito moltissimo in seguito all'introduzione del divieto dei fosfati nei detersivi da bucato e con la realizzazione di impianti di depurazione. Al contrario, il dilavamento di fosfati in agricoltura continua a inquinare le acque e soprattutto i bacini idrici più piccoli.

Come sono le normative in altri Paesi?

Rispetto al principio di causalità e alla verità dei costi, le normative agricole di altri Paesi sviluppati, come gli Stati Uniti, non sono molto diverse da quelle dell'UE o della Svizzera.<sup>23</sup>

Ma quello che è diverso è l'ammontare dei sussidi, che nell'UE e soprattutto in Svizzera sono di gran lunga più elevati che in altri Paesi industrializzati, come gli USA o il Canada.<sup>24</sup>

CAPITOLO

# 3

**QUAL È IL  
PROBLEMA?**



## 3 QUAL È IL PROBLEMA?

### 3.1 Problemi diretti e indiretti in assenza di verità dei costi

Qual è il problema?

La mancanza di verità dei costi ha sostanzialmente due effetti (ill. 9):

- incentivi sbagliati e sprechi (in senso lato);
- ingiustizie.

Come e dove si arriva allo spreco?

Rientrano negli sprechi in senso lato:

*Cibi «sbagliati» e quantità «fasulle»*

A causa di una distorsione del mercato, c'è più domanda e produzione di cibo di quanta ci sarebbe con la verità dei costi (per esempio rispetto alla quantità di zucchero, latte e carne).

*Inquinamento ambientale e sofferenze degli animali a livelli spropositati*

I consumatori causano più inquinamento e sofferenze agli animali di quanto vorremmo noi come società (ossia cittadini ed elettori).

*La seduzione di un'alimentazione non sana*

Il forte favoreggiamento finanziario dei cibi di origine animale induce a stili alimentari tendenzialmente meno salutari di quanto i consumatori di per sé sceglierebbero (cfr. 3.2).

Come e dove si arriva a ingiustizie?

Rientrano tra le ingiustizie:

*L'assenza di concorrenza leale tra produttori*

La concorrenza tra produttori è sleale, perché modi di produzione nocivi vengono favoriti, mentre metodi di produzione virtuosi in confronto vengono penalizzati.

*Disparità di trattamento dei consumatori*

I consumatori ricevono trattamenti diversi: i consumi a maggior impatto ambientale sono più a buon mercato e quindi «premiati», mentre i consumi a minor impatto ambientale, in confronto, sono «penalizzati».

*Disparità di trattamento dei contribuenti*

Tutti i contribuenti finanziano in egual misura le sovvenzioni, che vanno soprattutto a favore di alimenti di origine animale (cfr. 2.4).

*Disparità di trattamento della collettività*

Indipendentemente dal concorso individuale diretto all'inquinamento, tutta la collettività è costretta a pagarne i costi.

In breve, quali sono i problemi?

Finché i costi non devono essere pagati da chi li causa...

- vengono prodotti e consumati *troppi* cibi «sbagliati»;
- ci sarà *troppo inquinamento* a carico della società;
- i consumatori saranno indotti a *consumi non salutari*;
- la *concorrenza* tra produttori è iniqua;
- gli *stili alimentari non sostenibili* sono premiati in termini finanziari mentre quelli sostenibili sono penalizzati;
- danni e costi sono *imposti alle generazioni future*.

## CONSEGUENZE DELL'ASSENZA DELLA VERITÀ DEI COSTI



**III. 9** La mancanza di verità dei costi comporta falsi incentivi, sprechi e ingiustizie. Altre conseguenze sono danni ambientali, sofferenze degli animali e un'alimentazione non salutare.

### 3.2 Agricoltura, alimentazione e salute

Come la politica influenza l'alimentazione e la salute?

In che modo la mancata verità dei costi sull'alimentazione influenza direttamente anche la nostra salute?

Una cosa è chiara: un'alimentazione non sana, con conseguenze quali l'obesità o il diabete, provoca costi elevati che almeno in parte sono sostenuti dalla collettività. Non altrettanto chiaro è quanto contribuisca la mancata verità dei costi nell'ambito degli alimenti. Vi sono tuttavia chiari segnali circa la rilevanza di queste concatenazioni causali.

L'attuale politica agricola in genere riduce i costi dei generi alimentari e tra questi in particolare molto di più quelli dei prodotti di origine animale rispetto a quelli di origine vegetale (cfr. 2.3). Tra i maggiori beneficiari della politica c'è la produzione di carne bovina. La politica favorisce molto di più manzo e insaccati a basso prezzo che non fagioli e mele a buon mercato. Sposta così i consumi, allontanandoli da frutta e verdura per dirigerli verso i prodotti animali e quindi verso un'alimentazione non sana.

Questa influenza è dimostrabile?

Il fatto che la politica favorisca i prodotti animali a scapito di quelli vegetali è ben documentato (cfr. 2.3).

È difficilmente accertabile quanta più frutta e verdura e quanto meno carne consumeremo in media se la politica facesse di meno per la carne bovina e gli insaccati e di più per mele e fagioli. Sarebbe tuttavia molto ingenuo pensare che le quantità domandate non siano influenzate dai prezzi dei generi alimentari.

È invece dimostrato che un maggior consumo di frutta e verdura fa bene alla salute, riducendo il rischio di malattie cardiovascolari, pressione alta, cancro, diabete, obesità e malattie dell'apparato digerente. Altrettanto dimostrato è l'effetto negativo di carni rosse e carni lavorate.<sup>25</sup>

C'è unanimità anche nel riconoscere che il consumo attuale di frutta e verdura è troppo basso rispetto alle raccomandazioni dietetiche degli esperti. L'associazione nutrizionista tedesca Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE), per esempio, raccomanda almeno 400 g di verdura e 250 g di frutta al giorno. In realtà, in Germania donne e uomini consumano 124 g di verdura e 182 g (le donne) e 143 g (gli uomini) di frutta al giorno. Per la carne il rapporto è inverso: il consumo è maggiore di quanto raccomandato. Il valore di orientamento è di 43-86 g al massimo al giorno. Il consumo effettivo si aggira intorno ai 151 g per gli uomini e gli 84 g al giorno per le donne.<sup>26, 27</sup>

Riassumendo si può affermare che ci sono contraddizioni tra le riduzioni di prezzo di determinati generi alimentari e le raccomandazioni nutrizionali ufficiali. Una mancata verità dei costi in agricoltura favorisce regimi alimentari non salutari.

L'assenza di verità dei costi nella produzione alimentare favorisce modi di produzione inquinanti (2.2), stili alimentari non sostenibili (cfr. 2.3) e sprechi alimentari. Attraverso l'ambiente e gli stili alimentari, inoltre, mette in pericolo il benessere delle persone (ill. 10).

# EFFETTI DELL'ATTUALE POLITICA AGRICOLA



III. 10 La politica agricola arreca danni alla salute della popolazione attraverso l'ambiente e l'alimentazione favorendo forme di produzione inquinanti e un'alimentazione a forte presenza di carne e quindi non sana.

### 3.3 Confronto con altri problemi di mercato\*

I mercati adempiono (o no) la loro funzione?

I mercati portano a un'allocazione e a un uso socialmente desiderabile dei beni solo in misura molto limitata. Importanti cause di effetti di mercato indesiderati sono:

- la mancata verità dei costi (cfr. capitolo 1);
- i monopoli e altre forme di *potere di mercato*;
- la mancanza di informazioni sulla qualità delle merci in commercio (detta anche *asimmetria informativa* o *informazione asimmetrica*);
- l'economia illegale (corruzione, *lavoro nero* ecc.).

Quanto incide in confronto il problema della mancata verità dei costi nel settore agricolo e alimentare?

#### *La mancata verità dei costi nel settore agricolo e alimentare*

Secondo delle stime, i costi dell'alimentazione non coperti dai consumatori oscillano tra lo 0,5% (D, A) e l'1% (CH) del prodotto interno lordo (PIL). In queste cifre non sono ancora compresi i costi a carico della collettività derivanti da una dieta non salutare.

#### *Potere di mercato nel commercio degli alimentari*

A quanto ammontano le rendite monopolistiche di aziende con grande potere di mercato? La concentrazione del commercio al dettaglio dei generi alimentari in Svizzera, per esempio, è relativamente elevata.<sup>28</sup> I due grandi distributori Migros e Coop coprono insieme l'80% del commercio al dettaglio. Insieme hanno realizzato un profitto di 1,2 miliardi di franchi nel 2021 (pari al 2% del fatturato di 60 miliardi di franchi), ossia lo 0,06% del PIL (incl. prodotti nonfood). Qualsiasi profitto in eccesso derivante dal potere di mercato sarebbe quindi molto ridotto.

#### *Mancanza di informazioni*

Non sono disponibili numeri sugli effetti della mancanza di informazioni sui risultati di mercato. Alcuni studi sull'efficacia di marchi nutrizionali come Nutri-Score, tuttavia, sembrano indicare che l'assenza di informazioni abbia un effetto molto ridotto sul comportamento dei consumatori. (cfr. 5.2).<sup>29</sup>

#### *Lavoro nero (in tutti i settori)*

Le stime sul volume del lavoro nero in tutti i settori sono pari al 5,3% del PIL per la Svizzera e al 20,8% per l'Italia.<sup>30</sup> Ipotizzando che le imposte potenzialmente evasibili ammontano al 15% del PIL e l'economia alimentare (circa il 10% del PIL) è mediamente interessata, l'evasione fiscale ammonta all'incirca allo 0,15% del PIL.

Quale conclusione si può trarre?

Il problema della mancata verità dei costi nel settore agricolo e alimentare è molto più rilevante dei problemi legati alla forza del mercato, alla mancanza di informazioni e al lavoro nero.

CAPITOLO

# 4

## DISPOSIZIONI



## 4 DISPOSIZIONI

### 4.1 La verità dei costi in sei passaggi

Come si ottiene la verità dei costi?

Per raggiungere la verità dei costi occorrono sei passaggi (ill. 11):

1. Definire i diritti all'ambiente come bene comune secondo il principio di causalità, ossia «chi inquina paga» (cfr. 1.6)
2. Stabilire gli obiettivi (traguardi ambientali, roadmap)
3. Proporre provvedimenti
4. Deliberare e scegliere provvedimenti
5. Verificare il raggiungimento degli obiettivi (obiettivi ambientali, principio «chi inquina paga»)
6. Se necessario, adeguare i provvedimenti per raggiungere gli obiettivi

È importante rispettare la giusta successione dei passaggi, poiché i provvedimenti dipendono dagli obiettivi e questi ultimi dipendono a loro volta da come sono formulati i diritti riferiti all'ambiente (cfr. 1.5).

Cosa significa definire i diritti secondo il principio di causalità?

Molto spesso non è stabilito in modo chiaro a chi deve appartenere l'ambiente condiviso oppure i diritti di proprietà non sono disciplinati secondo il principio di causalità.

*Un esempio:* nella legislazione ambientale svizzera sono fissati valori massimi di inquinamento ambientale dovuto a nitrati, ammoniaca e pesticidi. Tuttavia, nel quadro della legislazione sull'agricoltura i produttori hanno la facoltà di utilizzare metodi di produzione non conformi ai requisiti ambientali.

La politica deve innanzitutto fare chiarezza su questi diritti.

- Chi dovrebbe essere in linea di principio il proprietario dell'ambiente condiviso?
- In che misura l'agricoltura può inquinare l'ambiente senza dover risarcire chi ne fa le spese?

La verità dei costi esige che questi diritti vengano definiti secondo il principio di causalità. L'ambiente come bene comune è di tutti.

Cosa significa stabilire obiettivi ambientali?

La politica stabilisce obiettivi ambientali e altri obiettivi, quali i valori massimi di inquinamento da nitrati delle acque di falda.

Cosa significa proporre provvedimenti?

Degli esperti sviluppano proposte di provvedimenti che permettano di proteggere i diritti ambientali e di raggiungere gli obiettivi ambientali.

Cosa significa scegliere provvedimenti?

La politica sceglie provvedimenti atte a raggiungere gli obiettivi.

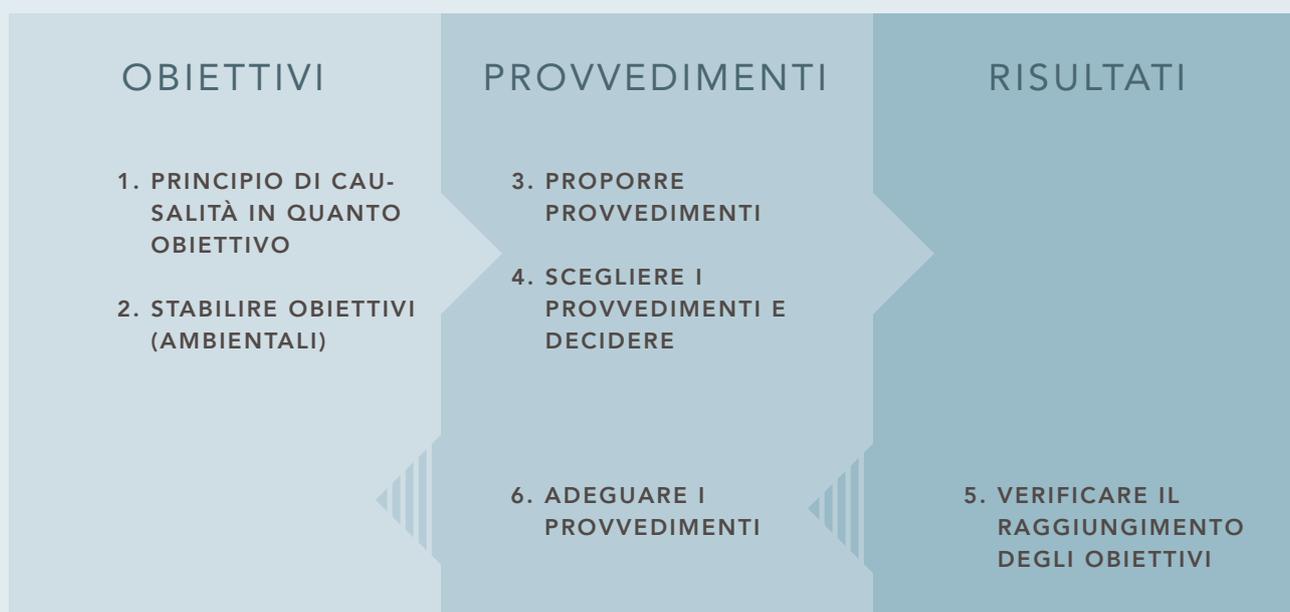
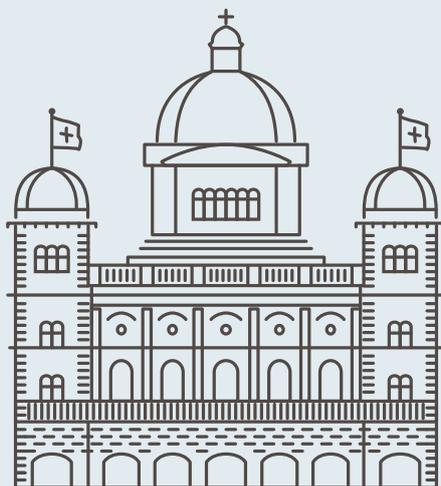
Cosa significa verificare il raggiungimento degli obiettivi?

Degli esperti verificano se i provvedimenti introdotte raggiungono gli obiettivi (principio di causalità e obiettivi ambientali). Se necessario, propongono aggiustamenti.

Cosa significa adeguare i provvedimenti?

La politica adegua i provvedimenti per raggiungere gli obiettivi. Naturalmente, la politica può anche modificare gli obiettivi ambientali in qualsiasi momento.

## DISPOSIZIONI: PROCEDURA



III. 11 Le regole del principio di causalità e della verità dei costi prevedono sei punti, la cui successione è importante perché i provvedimenti dipendono dagli obiettivi, e gli obiettivi dai diritti.

## 4.2 Livelli di regolamentazione\*

Come si può applicare la regola della verità dei costi?	<p>Le misure volte a ottenere la verità dei costi nell'agricoltura e nell'alimentazione possono essere applicate su due livelli:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. produzione;</li><li>2. consumo.</li></ol>
Qual è il livello migliore per regolamentare la verità dei costi?	<p>Se sia meglio applicare la verità dei costi al primo o al secondo livello dipende da riflessioni di ordine pratico.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>· Con quale impostazione si raggiunge il risultato desiderato? (Rispetto dei diritti di proprietà e degli obiettivi ambientali perseguiti)</li><li>· Cosa è più semplice dal punto di vista amministrativo?</li><li>· Cfr. anche 4.9</li></ul>
Ci sono esempi al riguardo?	<p><i>Esempio 1: gas a effetto serra nell'agricoltura svizzera</i></p> <p>In questo caso la cosa più semplice è l'applicazione a livello di produzione: per esempio con tasse (cfr. 4.5) sui carburanti e sui concimi (emissioni di gas serra in fase di produzione e di utilizzo) e restrizioni all'utilizzazione di torbiere (che causa il rilascio di CO<sub>2</sub>).</p> <p><i>Esempio 2: gas a effetto serra da merci importate (da Paesi senza regole comparabili)</i></p> <p>In questo caso la normativa non va applicata alla produzione bensì al consumo, per esempio obbligando gli importatori a dichiarare gli effetti ambientali nel Paese di origine (<i>dichiarazione e certificazione</i>). Su questa base vengono imposte tasse agli importatori e ai distributori. Le importazioni prive di dichiarazione non sono ammesse oppure viene loro applicata una tassa molto elevata (cfr. 4.5) per effetti ambientali estremi.</p>
Come evitare la doppia tassazione?	<p>I costi ambientali che vengono addebitati già nella fase di produzione, vengono computati nelle tasse al livello del consumo.</p>

### 4.3 Obiettivi e tipi di misure\*<sup>31</sup>

Quali sono gli obiettivi in generale?

Rispetto alla verità dei costi si tratta di due aspetti fondamentali:

- A: tutelare i diritti (contenere i danni, addebitare i danni rimanenti a chi li ha causati e indennizzare chi li subisce per la loro tolleranza)
- B: rispettare gli obiettivi ambientali e altri obiettivi (limitare effetti dannosi e molesti)

C'è una vasta gamma di regole e misure per tutelare i diritti e raggiungere gli obiettivi. Una panoramica schematica si trova nell'allegato A2.

Che tipi di regole ci sono?

A tutela dei diritti esistono tre tipi di regole:

- *la regola della proprietà*: i diritti sono liberamente negoziabili
- *la regola dell'indennizzo*: i diritti sono cedibili dietro indennizzo (l'importo dell'indennizzo è stabilito da terzi)
- *la regola dell'inalienabilità*: norme prescrittive quali divieti, valori limite, standard tecnologici

Che tipi di misure ci sono?

Generalmente si distinguono due tipi di misure:

- prescrizioni, cfr. 4.4
- incentivi /disincentivi (per es. tasse di incentivazione), cfr. 4.5 ss.

Inoltre ci sono approcci che si basano sulla volontarietà, come ad esempio appelli, divulgazione di informazioni sull'impatto ambientale, cfr. cap. 5.

Dipende dal genere delle misure?

Dalla scelta della misura dipende tra l'altro (cfr. 4.9), ...

- il raggiungimento (o meno) degli obiettivi fissati,
- chi paga i costi,
- la portata delle restrizioni delle libertà individuali.

Cosa sono le prescrizioni?

Le *prescrizioni* impongono o vietano un determinato comportamento.

Per esempio le norme sui gas di scarico o i divieti di pesticidi particolarmente pericolosi.

Cosa sono gli incentivi?

Gli *incentivi* non impongono o vietano un determinato comportamento; piuttosto puntano sui vantaggi o svantaggi di un determinato comportamento.

Ne sono degli esempi:

- le tasse sui combustibili fossili
- i sussidi per servizi di tutela del paesaggio

Cosa sono gli approcci che si basano sulla volontarietà?

Gli *approcci che si basano sulla volontarietà* spingono a cambiare un (determinato) comportamento o a facilitarlo senza ricorrere a prescrizioni o incentivi (consistenti).

Un esempio sono le raccomandazioni ai consumatori di seguire la «piramide alimentare» nelle loro diete.

#### 4.4 Misure I: prescrizioni\*

Che tipi di regolamenti ci sono? I regolamenti comprendono tra gli altri:

- *standard*
- *obbligo di dichiarazione*
- *divieti*
- *contingenti (non negoziabili)*

Esempi sono gli standard nell'allevamento di animali, l'obbligo di dichiarare la cessione di concimi di fattoria ad altre aziende, divieti di utilizzo di determinati pesticidi, ormoni e antibiotici in agricoltura.

Anche le misure denominate incentivi (cfr. 4.5-4.7), quali le tasse di incentivazione, richiedono determinate norme prescrittive. Per esempio è obbligatoria la dichiarazione sulle forniture di carburanti, che serve poi come base per calcolare la tassa.

Quali sono i vantaggi dei regolamenti?

In molti casi (ma non sempre) i regolamenti sono il modo più semplice per raggiungere un obiettivo. Anche di fronte a rischi elevati, come nel caso di sostanze altamente tossiche, i divieti sono più appropriati degli incentivi finanziari o di misure non obbligatorie.

Quali sono gli svantaggi dei regolamenti?

Nel settore della produzione, rispetto agli incentivi finanziari i regolamenti lasciano meno margine di manovra agli attori per perseguire una strategia di produzione individuale. Nel settore alimentare le normative sono avvertite come grave interferenza nella libertà personale. Un esempio chiarificatore potrebbe essere il razionamento per legge di determinati alimenti.

Dal punto di vista dell'equità, questo genere di interventi (di difficile attuazione) ha però anche dei vantaggi, in quanto evitano la disuguaglianza derivante da un potere d'acquisto diseguale.

*Secondo me in materia di clima dobbiamo agire in fretta. È tuttavia importante che le responsabilità siano regolate in maniera giusta e chiara, affinché a pagare siano gli attori giusti e non quelli sbagliati. Altrimenti non ci saranno maggioranze solide in politica.*



#### 4.5 Misure II: incentivi finanziari – tasse di incentivazione e regole di responsabilità\*

Cosa sono le tasse di incentivazione?	<p>Le <i>tasse di incentivazione</i> (compresi imposte a fini incentivanti) sono tributi su determinate emissioni (o prodotti o attività) allo scopo di correggere attuali falsi incentivi. I costi derivanti dalle emissioni e altri effetti sono in tal modo addebitati a chi li ha causati.</p> <p>Le <i>regole di responsabilità</i> sono per certi versi analoghe alle tasse di incentivazione, in quanto definiscono l'obbligo di prestazione degli agenti <i>in caso</i> di danno. Data la grande varietà di tali regole, qui si rinuncia ad approfondire questa importante misura.</p>
Quali emissioni includono le tasse?	Le tasse di incentivazione possono comprendere solo una parte o tutte le fonti e i responsabili delle emissioni.
Come sono impiegati gli introiti?	<p>Le tasse di incentivazione possono essere utilizzate in diversi modi. Possono...</p> <ul style="list-style-type: none"><li>· confluire nel bilancio dello Stato;</li><li>· essere impiegate per misure mirate;</li><li>· essere redistribuite in egual misura alla popolazione oppure</li><li>· essere impiegate per indennizzi mirati.</li></ul> <p>Nel caso di tasse di incentivazione «pure», gli introiti vengono restituiti in toto, con l'effetto che ne approfittano coloro che causano una quantità di emissioni inferiori alla media. Per esempio, un consumatore vegano trae vantaggio dalla restituzione di una tassa d'incentivazione.</p> <p>Nei Paesi che hanno introdotto tasse di incentivazione, come in Scandinavia e in Svizzera, i proventi non vengono restituiti alla popolazione, o lo sono solo in parte.</p>
Su quali diritti ambientali si basano le tasse di incentivazione?	I diritti su cui si basa una tassa d'incentivazione dipendono dalla destinazione degli introiti. Soltanto una tassa di incentivazione che con gli introiti copre (più o meno) i costi dei danni ed è restituita in toto alla popolazione realizza in modo coerente l'assunto giuridico secondo il quale «l'ambiente è di tutti» (cfr. 1.7).
Quali sono i vantaggi delle tasse di incentivazione?	I singoli hanno la possibilità di trovare soluzioni individuali. Il carico finanziario per chi inquina può essere controllato in modo diretto (a differenza dei contingenti negoziabili, cfr. 4.6).
Quali sono gli svantaggi delle tasse di incentivazione?	Non si sa in anticipo quale sarà l'effetto di un determinato gettito fiscale. In realtà, questa incertezza non è un vero problema visto che i prelievi possono essere introdotti per gradi, fino al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dichiarato.
Deve essere noto l'ammontare dei danni?	L'aliquota di una tassa di incentivazione non deve necessariamente far riferimento ai danni. Può basarsi anche su un obiettivo di riduzione ed essere fissata dalla politica. Tuttavia, è necessario conoscere l'ammontare approssimativo dei costi dei danni per poter calcolare l'entità della compensazione da versare per le emissioni rimanenti.

### Tasse d'incentivazione: un esempio, numeri alla mano

Con l'aiuto di un esempio si capisce meglio come l'impiego degli introiti derivanti da una tassa di incentivazione influenzi il bilancio delle famiglie.

L'esempio si basa sui seguenti assunti:

- 10 mio. di abitanti
- ammontare della tassa: 100 CHF per tonnellata di CO<sub>2</sub>
- tassa uniforme (su tutte le fonti e per tutti coloro che inquinano)
- emissioni di CO<sub>2</sub> correlate all'alimentazione: 18 mio. t<sup>32</sup>
- gettito della tassa: 18 mio. t × 100 CHF/t = 1,8 mia. CHF
- (ancora) nessun cambiamento di stile alimentare

Nella variante 1 gli introiti vengono completamente restituiti:

#### Variante 1: restituzione completa in parti uguali (pro capite)

Stile alimentare	Emissioni di CO <sub>2</sub> in t all'anno <sup>33</sup>	Tassa in CHF	Restituzione in CHF	Saldo in CHF	Saldo per una famiglia di 4 persone in CHF
Medio	1,8	180	180	0	0
Vegano	1,1	110	180	70	280
Molto latte, uova e carne	2,4	240	180	-60	-240

Nella variante 2 la metà del gettito viene restituito mentre l'altra metà è impiegata per il risanamento energetico:

#### Variante 2: restituzione della metà in parti uguali (pro capite) mentre il resto confluisce in sovvenzioni per il risanamento energetico di immobili

Stile alimentare	Emissioni di CO <sub>2</sub> in t all'anno	Tassa in CHF	Restituzione in CHF	Saldo in CHF <sup>a</sup>	Saldo per una famiglia di 4 persone in CHF <sup>a</sup>
Medio	1,8	180	90	-90	-360
Vegano	1,1	110	90	-20	-80
Molto latte, uova e carne	2,4	240	90	-150	-600

<sup>a</sup> Inoltre, ne approfitta chi procede a un risanamento energetico.

Dal confronto tra le varianti 1 e 2 emerge che, ai fini della ripartizione dei costi, la tassa non solo è determinante per sé, ma anche per l'utilizzo a cui viene destinato il gettito.

## 4.6 Misure III: incentivi finanziari – quote negoziabili\*

Cosa sono le quote negoziabili?	<p>Le <i>quote negoziabili</i> (o certificati negoziabili, detti anche soluzioni <i>cap-and-trade</i>) contengono i danni ambientali o le quantità prodotte stabilendo un tetto massimo ammesso, per esempio di emissioni. La politica decide le quantità totali ammesse e la quota che spetta ad ogni impresa o individuo.<sup>34</sup></p> <p>Per la ripartizione delle quote ci sono diverse possibilità. Una di queste è la ripartizione in base a una determinata chiave (per es. in base alle emissioni prodotte fino a un certo momento), un'altra è la vendita all'asta delle quote. Aziende o singoli individui possono scambiarsi le quote tra di loro. Attenendosi a una serie di obiettivi prestabiliti, la quantità complessiva delle emissioni consentite può essere ridotta per esempio del 10% all'anno.</p> <p>Un esempio di negoziazione delle quote è il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE per i gas (ETS UE).<sup>35</sup></p>
Quali emissioni o prodotti sono compresi nel contingentamento?	<p>Le quote possono comprendere solo una parte o tutte le fonti di emissione e chi inquina (quantità di emissioni prodotta). Il sistema di scambio delle emissioni dell'UE per esempio non comprende tutti coloro che inquinano.</p>
Come si utilizzano i proventi?	<p>Se le quote sono vendute all'asta, come sono utilizzati gli introiti che ne derivano? Le opzioni sono le stesse indicate per le tasse di incentivazione (cfr. 4.5).</p>
Su quali diritti ambientali si basano le quote negoziabili?	<p>In caso di introduzione di quote negoziabili, a chi saranno attribuiti i diritti all'ambiente?</p> <p>La risposta dipende da come vengono cedute quote: vengono assegnate a titolo gratuito o messe all'asta? Nel secondo caso, come viene impiegato il gettito che deriva dalla vendita? Se, invece, le quote sono «regalate», si riconosce un «diritto a inquinare». De facto, l'ambiente è di chi lo inquina. All'opposto, la vendita all'asta delle quote equivale a riconoscere soltanto un «diritto limitato all'inquinamento». La vendita delle quote a un prezzo pari ai costi causati (cfr. 1.9) equivale a «nessun diritto ad inquinare». Nella misura in cui il prezzo delle quote corrisponde al costo dei danni causati e tutti i proventi della vendita sono restituiti alla popolazione in parti uguali, equivale ad affermare: «Nessun diritto a inquinare. L'ambiente è di tutti, in parti uguali.»</p>
Quali sono i vantaggi delle quote negoziabili?	<p>La portata dell'inquinamento si può stabilire direttamente attraverso il numero di quote (contrariamente alle tasse di incentivazione, cfr. 4.5). I singoli e le aziende hanno uno spazio di manovra per soluzioni individuali (a differenza dei regolamenti, cfr. 4.4).</p>
Quali sono gli svantaggi delle quote negoziabili?	<p>Il prezzo dell'inquinamento non si può stabilire direttamente (a differenza delle tasse di incentivazione, cfr. 4.5). Il sistema dello scambio di quote è una misura piuttosto complessa e poco trasparente. Senza una delimitazione spaziale di questo scambio, si può arrivare a una concentrazione indesiderata delle emissioni in certe zone. Se ciò è irrilevante per i gas a effetto serra, non lo stesso dicasi per l'azoto in eccesso.</p>

#### 4.7 Misure IV: incentivi finanziari – sovvenzioni per prestazioni\*

Cosa sono le sovvenzioni per prestazioni?

Le *sovvenzioni per prestazioni di interesse generale* stabiliscono incentivi finanziari per forme di produzione o altre prestazioni particolarmente auspiccate, da cui non traggono profitto i singoli consumatori bensì tutta la società. Ne fanno parte, ad esempio, lo sviluppo e l'introduzione di innovazioni, ma non la loro ulteriore applicazione.

Quali prestazioni sono sovvenzionate?

Le prestazioni sovvenzionate si possono definire come segue (cfr. 1.2):

- vanno al di là di quanto prescritto per legge;
- non servono a evitare danni;
- senza i sussidi non verrebbero fornite;
- sono richieste dalla politica.

Come sono finanziate le prestazioni?

Normalmente le prestazioni sono finanziate con le tasse dei contribuenti.

Su quali responsabilità si basano le sovvenzioni per le prestazioni?

Generalmente i regolamenti sulle sovvenzioni si reggono sul presupposto che la responsabilità degli individui per le prestazioni sia proporzionale al loro carico fiscale. Le responsabilità corrispondono ai principi generali della tassazione della comunità di riferimento.

Quali sono i vantaggi delle sovvenzioni?

A differenza dell'obbligo di prestazioni con indennizzo, nessuno è tenuto a fornire una prestazione che vada oltre il rispetto delle prescrizioni legali.

Quali sono gli svantaggi delle sovvenzioni?

Le sovvenzioni non sono appropriate nel caso di prestazioni per beni unici come ad esempio siti e monumenti naturali di importanza nazionale. Con la volontarietà infatti non si può avere la garanzia che la prestazione sia effettivamente fornita.

## 4.8 Misure nel commercio internazionale\*

Perché c'è bisogno di misure nel commercio internazionale?

La politica commerciale ha il compito di tutelare l'interesse pubblico in materia di importazioni ed esportazioni. Il settore agroalimentare nazionale deve contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento desiderato dalla collettività. Allo stesso tempo, deve essere garantita l'integrazione nel mercato internazionale in modo da poter sfruttare i vantaggi del commercio, per esempio per quanto riguarda la varietà dei prodotti e i costi di produzione.

Per evitare che misure nazionali a favore della verità dei costi vengano aggirate e vanificate dalle importazioni, sono necessari provvedimenti particolari che garantiscano che la concorrenza tra produttori nazionali e stranieri non sia distorta da differenze negli standard sociali e ambientali e che assicurino una concorrenza leale e condizioni paritarie (*level playing field*) tra i Paesi.

Che misure ci sono?

Le misure principali sono come segue.

- *Prescrizioni*: requisiti equivalenti per le importazioni in materia di standard sociali e ambientali impediscono di aggirare gli standard nazionali vigenti.<sup>36</sup>
- Dazi differenziati favoriscono le importazioni di beni con standard equivalenti rispetto a quelli con standard inferiori.
- *Dazi compensativi all'importazione* compensano le tasse ambientali più basse nel Paese di provenienza.
- *Ribassi all'esportazione* compensano le tasse ambientali più elevate all'interno. Le tasse sui prodotti nel Paese esportatore vengono rimborsate quando vengono esportati in un Paese con tasse più basse.
- Il prerequisito per queste misure è la definizione di standard e di procedure di riconoscimento reciproco da parte dei Paesi (con scambi commerciali).

Le misure possono essere introdotte autonomamente dai singoli Stati o in cooperazione con altri Stati. Gli Stati inoltre possono impegnarsi per la definizione di regole a livello internazionale.

Queste misure sono compatibili con le regole commerciali in vigore?

Le prescrizioni sulle importazioni e i dazi compensativi all'importazione possono essere formulate in modo tale da essere compatibili con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO).<sup>37</sup> È opinione comune che ciò non avvenga invece per gli sconti alle esportazioni.<sup>38</sup> Le regole della WTO contraddicono almeno su questo punto il principio della verità dei costi.

Sarebbero urgentemente necessarie regole comuni per il commercio, che non si limitino a tollerare condizioni eque di concorrenza, ma che le sostengano e le applichino nella loro totalità. Nonostante siano in discussione approcci che vanno in questa direzione, il processo avanza molto lentamente. Fino a quando le regole sono insufficienti, i singoli attori possono tentare di operare nel quadro del diritto WTO vigente.<sup>39</sup> Al momento, l'UE sta lavorando a diverse misure per garantire condizioni paritarie.<sup>40</sup> Anche la Svizzera, in qualità di attore indipendente, può appoggiare in modo determinante questi sforzi.

*Dobbiamo prestare particolare attenzione alle tasse ecologiche e simili. La distribuzione dei costi è decisiva riguardo a come le entrate vengono impiegate o restituite alla popolazione: tra chi inquina e chi subisce l'inquinamento e tra i vari gruppi di reddito.*



## 4.9 Valutazione delle normative\*

Quali aspetti sono rilevanti per valutare le normative?

Aspetti importanti ai fini della valutazione dei regolamenti sono:<sup>41</sup>

- *Consenso sui diritti di proprietà*

La normativa rispecchia il pensiero attuale della società in merito alla proprietà sull'ambiente condiviso?

*Esempio:* le allodole nei terreni agricoli sono degli agricoltori o sono un bene comune di tutti? Se la società propende per il bene comune, le allodole vanno protette e gli agricoltori, e in ultima analisi i consumatori, sostengono i costi. Se, invece, le allodole sono degli agricoltori, gli agricoltori devono essere compensati per averne cura.

- *Costi di mitigazione*

Quali sono i costi della riduzione degli inquinanti (rispetto agli effetti)?

*Esempio:* un divieto generale dei pesticidi sarebbe molto efficace sul piano ecologico, ma per determinate colture comporterebbe anche costi elevati in termini di maggiore manodopera o di raccolti più scarsi.

- *Costi amministrativi*

Quali sono i costi amministrativi rispetto agli effetti (*costo-efficacia*)?

*Esempio:* se lo Stato vieta tout court l'utilizzo di concimi minerali (chimici) e foraggi d'importazione (anziché fare ricorso per esempio a una tassa d'incentivazione per emissioni eccessive), i costi amministrativi sono molto bassi. Ma questa misura avrebbe altri svantaggi.

- *Certezza dell'obiettivo* rispetto agli effetti fisici

Con quale certezza saranno raggiunti gli obiettivi fisici (ambientali)?

*Esempio:* una tassa di incentivazione su un pesticida molto tossico non è altrettanto efficace del suo divieto. Le quote garantiscono che non venga superata la quantità totale ammessa.

- *Certezza dell'obiettivo rispetto all'onere finanziario*

Con quale certezza saranno raggiunti gli obiettivi relativi all'onere finanziario?

*Esempio:* una tassa di incentivazione permette di conoscere con precisione i costi per unità di emissione (per es. le tonnellate di CO<sub>2</sub>). Non si può dire altrettanto per lo scambio delle quote, poiché il loro prezzo è soggetto a fluttuazioni.

- *Effetti dinamici*

La normativa dà incentivi per innovazioni significative (per es. per un'ulteriore riduzione delle emissioni)?

*Esempio:* le tasse di incentivazione forniscono impulsi per innovazioni volte a ridurre ulteriormente le emissioni. Le prescrizioni si limitano al raggiungimento dell'obiettivo, senza ulteriori incentivi.

Come vanno ponderati questi aspetti?

Non c'è una risposta generale e univoca. La ponderazione deve essere decisa a livello politico e caso per caso.

### Misure: effetti sui prezzi e imputazione dei costi

Misure diverse tra loro hanno effetti diversi sui prezzi di mercato e sull'imputazione dei costi (tabella 7). Questo si traduce in segnali più o meno corretti sui prezzi e un'allocazione più o meno equa dei costi rispetto a chi li causa. Al riguardo è particolarmente interessante la differenza tra le varie sovvenzioni: tra quelle per prestazioni di interesse generale e quelle volte ad evitare danni.

**Tabella 7. Misure: effetti sui prezzi (incentivi) e imputazione dei costi**

Misura > effetto	Verità dei prezzi (incentivi, segnali del mercato)			Verità dei costi <sup>a</sup> (imputazione dei costi)	
	I prezzi relativi sono meno distorti <sup>b</sup>	I prezzi relativi sono corretti	I prezzi sono corretti	Più costi per chi inquina direttamente	Secondo «chi inquina paga»
Prescrizioni > nessun danno	●	●	●	●	●
Prescrizioni > meno danni	●			●	
Tassa d'incentivazione pari ai costi o quote all'asta, redistribuzione completa e uniforme alla popolazione	●	●	●	●	●
Tassa pari ai costi o quote all'asta, senza redistribuzione completa alla popolazione	●	●	●	●	
Tassa, inferiore ai costi	●			●	
Quote > prezzo di mercato inferiore ai costi	●			●	
Sovvenzioni per prestazioni di interesse generale, finanziate con i soldi dei contribuenti (cfr. 4.7)	●	●	●	●	●
Sovvenzioni per prestazioni di interesse generale, finanziate con tasse ambientali	●	●	●		
Sovvenzioni per evitare danni, finanziate con i soldi dei contribuenti	●				
Quote > prezzo di mercato pari a zero					
Approcci basati sulla volontarietà (quali marchi di qualità, «nudge» ecc., cfr. 5.1)					
Nessuna misura (nemmeno di natura volontaria)					

●: la misura ha questa proprietà (se messa a punto correttamente). <sup>a</sup> La valutazione della verità dei costi si basa sul presupposto del diritto di proprietà secondo cui l'ambiente condiviso appartiene in egual misura a tutti i membri della comunità, cfr. cap. 1.7. <sup>b</sup> Solo prezzi relativi nella categoria di prodotto corrispondente.

*Mi aspetto che i politici spieghino attentamente i costi dei provvedimenti. Se vogliono distaccarsi dalla verità dei costi e dall'uguaglianza dei diritti all'ambiente condiviso, hanno bisogno di giustificazioni molto, molto valide.*

---



CAPITOLO

# 5

SI PUÒ FARE A  
MENO DELLA VERITÀ  
DEI COSTI?



## 5 SI PUÒ FARE A MENO DELLA VERITÀ DEI COSTI?

### 5.1 Sovvenzioni per evitare danni

Si può ottenere la verità dei costi anche senza sovvenzioni di questo tipo?

Le sovvenzioni per evitare effetti dannosi non corrispondono al principio di causalità e non costituiscono la verità dei costi, bensì incarnano l'esatto contrario, ossia il principio dell'onere collettivo (cfr. 1.6).

Qual è l'efficacia di questo tipo di sovvenzioni?

In alcuni casi, questo approccio può certamente avere un impatto ambientale, ad esempio attraverso la piantumazione di nuove varietà di uva che richiedono meno pesticidi e che di conseguenza causano meno emissioni.

In altri casi, tuttavia, l'approccio può di fatto anche essere inefficace, come nel caso in cui la riduzione di emissioni di azoto è ottenuta tramite misure tecniche che, riducendo la pressione sul problema, permettono ai politici di aumentare il numero di capi di bestiame consentito o di abbassare i dazi per i mangimi importati. Le sovvenzioni sono altrettanto inefficaci se non sono collegate a misure efficaci, che impediscano ai produttori di continuare a produrre nello stesso modo (i cosiddetti effetti inerziali o di trascinamento).

Qual è il problema insito nelle sovvenzioni per evitare i danni?

L'approccio presenta anche due svantaggi capitali di ordine generale:

- le tecnologie esistenti continuano a essere troppo a buon mercato, finendo per essere sovvenzionate in forma indiretta. Le sovvenzioni non fanno altro che rendere meno distorti i prezzi relativi all'interno di una categoria di prodotti o attività (come quella del riscaldamento) (cfr. 4.9). L'assenza di verità dei costi provoca la «sovraproduzione» in tutta la categoria di prodotti;
- i costi delle tecnologie o misure sono sostenuti dagli «attori sbagliati»: non li paga chi ne fa uso (o chi fa i prodotti), bensì i contribuenti. E questo non è giusto (cfr. 3.1).

Va tenuto distinto l'approccio delle sovvenzioni per prestazioni (cfr. 4.7).

*Cerco più o meno di fare acquisti nel rispetto dell'ambiente. Ma è faticoso. Devo rigirare tutto due volte tra le mani e mettermi gli occhiali da lettura. Se l'agricoltura e l'importazione fossero ben regolamentate, i prezzi conterrebbero tutti i costi. Allora potrei di nuovo badare alla qualità e al prezzo, senza cattiva coscienza.*

---

*Ho rinunciato a comprare in modo rispettoso per l'ambiente e aspetto regole vincolanti per tutti. Costosi prodotti label e una rinuncia volontaria non sono una soluzione. Perché a pagare sono alcuni, mentre gli altri vanno a ruota libera. Con la verità dei costi disporremo di una soluzione semplice ed equa.*

---

## 5.2 Informazione, marchi di qualità (label) e «nudge»

La verità dei costi è ottenibile anche attraverso informazioni sull'impatto ambientale dei prodotti?

L'informazione non ha nessuna influenza su chi sostiene i costi. Se il consumo sostenibile è «penalizzato» in termini finanziari, restando un modo di «andare contro corrente» (cfr. 3.1), anche l'informazione non cambia nulla. L'informazione ha un forte effetto sul comportamento solamente se lo sforzo o i maggiori costi della scelta socialmente auspicata sono minimi.<sup>42</sup>

Si può ottenere la verità dei costi anche con marchi di qualità (label)?

I *marchi di qualità o label* permettono ai consumatori di individuare le differenze tra i prodotti. Permettono quindi una differenziazione dei prodotti e la segmentazione del mercato, arrivando per esempio alla distinzione tra prodotti «convenzionali» e «biologici».

Con i marchi di qualità nascono quindi nuovi segmenti di mercato. La (mancante) verità dei costi, però, è una proprietà (assente) in tutto il mercato. Nella migliore delle ipotesi, l'effetto dei sigilli di qualità è la nascita di un mercato minore per prodotti (più) sostenibili. Gli eventuali effetti positivi per la società sono limitati e non influenzabili (ill. 12).

I prodotti così certificati costituiscono persino un ostacolo per la transizione alla verità dei costi: più sono i prodotti a marchio acquistati, tanto più forte diventa la lobby dei loro produttori. Chi tra questi lo fa soprattutto per motivi economici, vede nella verità dei costi una minaccia, in quanto mette a rischio il mercato di nicchia con i suoi prezzi elevati. Con la verità dei costi tutta la produzione diventa più sostenibile finendo per ridurre il mercato dei prodotti di nicchia. Le organizzazioni dei prodotti a marchio vivono una profonda contraddizione: da un lato, si foggiano di essere pionieri dell'agricoltura biologica mentre, dall'altro, è proprio l'assenza di verità dei costi nella produzione convenzionale a costituire il loro principale fondamento di esistenza. In definitiva, la verità dei costi mette in pericolo il loro modello commerciale.

Si può arrivare alla verità dei costi tramite «nudge»?

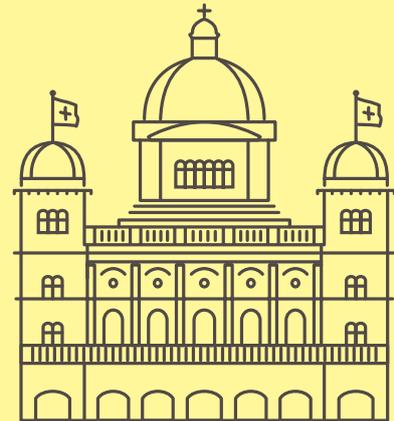
I *nudge* (lett. *pungoli o spinte*) possono facilitare la scelta verso prodotti più sani, più ecologici, più rispettosi degli animali (o rendere più difficile la scelta opposta). Tuttavia, per definizione non hanno alcuna influenza (significativa) su chi sostiene i costi di questa scelta. Non portano, quindi, a una maggiore verità dei costi.

Come l'informazione in generale, i nudge sono molto efficaci solo se i maggiori costi della scelta socialmente auspicata sono minimi. La falsa speranza secondo cui con piccole spinte si possano risolvere grandi problemi può minare il sostegno a misure politiche efficaci.<sup>43</sup>

## LABEL E VERITÀ DEI COSTI



LABEL



VERITÀ DEI COSTI

Ripercussioni individuali

«Soddisfazione morale»  
per pochi (in caso di problema  
ambientale non risolto)

Costi per danneggiatori e  
utilità per tutti (nella misura  
determinata dalla politica)

Ripercussioni mercato

Mercato di nicchia per prodotti  
label più (ev.) sostenibili, resto  
del mercato non sostenibile

Tutto il mercato è sostenibile  
(nella misura determinata  
dalla politica)

Ripercussioni positive ambiente

Limitato, non controllabile

Determinato dalla politica,  
controllabile

**III. 12** I sigilli di qualità o label favoriscono mercati di nicchia per i prodotti, con vantaggi per i consumatori e i produttori. Ma la loro importanza ai fini della soluzione di problemi ambientali è molto ridotta. L'idea, molto diffusa quanto errata, che si possano risolvere i problemi con i prodotti a marchio, può essere d'ostacolo a soluzioni efficaci.

### 5.3 Rinuncia volontaria, responsabilità individuale, norme sociali

Si possono raggiungere gli obiettivi attraverso la rinuncia individuale?

La rinuncia individuale volontaria è pregevole ma, di fronte a limitazioni di una certa entità, da sola non basta a raggiungere l'obiettivo (ill. 13). Occorrono anche regole vincolanti per tutti, come dimostrano tutte le esperienze e le ricerche al riguardo. Lo stesso vale per altri approcci che si basano sulla volontarietà, quali le «prestazioni compensative» volontarie (cfr. 5.4).

Insomma, la rinuncia volontaria individuale non porta molto lontano. Chi rinuncia volontariamente a qualcosa ma rifiuta regole vincolanti per tutti, è corresponsabile per il mancato raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

Si possono raggiungere gli obiettivi tramite la responsabilità individuale?

«Responsabilità individuale» suona bene, ma bisogna distinguere di cosa si tratta:

- se l'interesse individuale è «la mia salute», questo principio è importante;
- se si tratta di decisioni che riguardano anche altri, l'appello alla responsabilità individuale è equiparabile all'appello alla rinuncia individuale (cfr. sopra).

Si possono raggiungere obiettivi comuni con norme sociali?

Le norme sociali, come ad esempio quella di limitare il consumo di carne a 2 o 3 volte la settimana soltanto, possono integrare le regole. Ma le norme sociali *al posto* delle regole non portano all'obiettivo. Anzi, sono pericolose e tutt'altro che benefiche perché si basano sull'approccio della pressione e del controllo sociale. Con questo approccio, si può indurre la gente a utilizzare i cestini dei rifiuti ma non a organizzare l'attività economica e indirizzare il comportamento dei consumatori.

Queste norme sociali possono scatenare conflitti interiori e stress psicologico nelle persone che, volendole rispettare, al momento di fare la spesa si trovano di fronte a prodotti proteici di origine animale dannosi per l'ambiente (molto) più a buon mercato rispetto a quelli di origine vegetale. Se i costi ambientali non si riflettono nei prezzi, gli acquisti ecologici diventano psicologicamente stressanti.

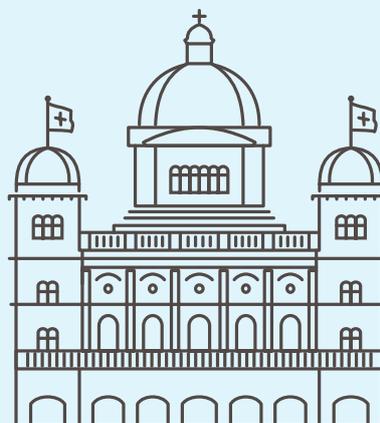
Delle regole non si può fare a meno, ma della rinuncia individuale invece?

È possibile raggiungere gli obiettivi senza ricorrere alla rinuncia volontaria, alla responsabilità individuale o alle norme sociali?

Sì, è possibile. Come consumatori, si può essere contrari alla rinuncia volontaria, ma allo stesso tempo essere fautori di regole stringenti, valide per tutti allo stesso modo e che evitino l'ingiustizia e la sensazione di prendersi in giro da soli insita nella rinuncia individuale. I consumatori possono vivere senza rinunce e a un certo punto, come cittadini ed elettori, decidere misure vincolanti. Ad esempio, possono stabilire requisiti più elevati per il benessere degli animali a partire dal 1° gennaio 2026 o introdurre il principio «chi inquina paga» per le emissioni di gas serra derivanti dalla produzione animale. In questo modo, possono vivere senza rinunce fino al 31 dicembre 2025 e mettere in atto il cambiamento delle regole il 1° gennaio 2026.

Tuttavia, le persone che rinunciano a livello individuale possono giocare un ruolo nella nascita della volontà politica di cambiare le regole, dimostrando che sono possibili altri metodi di produzione e modelli di consumo.

## RINUNCIA O REGOLE?



RIPERCUSSIONI	RINUNCIA, RESPONSABILITÀ INDIVIDUALE, NORME SOCIALI	REGOLE VINCOLANTI
A livello sociale	Pressione sociale	Vivere e lasciar vivere (nell'ambito delle regole)
Problemi ambientali	Non risolto	Risolto (fintanto che lo vuole la società)
Incentivi	Ricompensa per «parassiti»	Nessuna ricompensa per «parassiti»
Principio di causalità	No	Sì
Prezzi	Senza copertura dei costi	Costi complessivi
Ricerca di informazioni	Consumo sostenibile è complicato	Consumo sostenibile è semplice
<b>IDONEITÀ</b>	In caso di costi aggiuntivi minimi della scelta auspicata dalla società (come l'uso di cestini per la spazzatura)	In caso di costi aggiuntivi evidenti della scelta desiderata dalla società (come emissioni di CO <sub>2</sub> o l'uso di pesticidi)

**III. 13** La rinuncia, la responsabilità individuale e le norme sociali sono appropriate per la soluzione di problemi minori o di portata locale. Per risolvere problemi molto complessi e con costi elevati occorrono regole vincolanti.

## 5.4 Compensazioni (prestazioni di compensazione) volontarie\*

È possibile raggiungere gli obiettivi attraverso compensazioni individuali?

Come per tutte le altre misure volontarie, anche per le compensazioni individuali volontarie quali i trasporti aerei con «compensazione di CO<sub>2</sub>» o i latticini «con compensazione di gas serra» vale la stessa affermazione: nel migliore dei casi, possono integrare le normative vincolanti (cfr. 5.3).

A ciò si aggiunge un'ulteriore difficoltà a livello di attuazione. Per diversi motivi, misurare le compensazioni è molto difficile e costoso. In molti casi, la certificazione richiede analisi complesse mediante modelli matematici per diversi scenari con probabilità assai difficili da stimare. Anche applicando le conoscenze scientifiche più all'avanguardia, il calcolo delle compensazioni presenta un alto grado di incertezza, che a sua volta è molto difficile da stimare.

Il tutto è ulteriormente complicato dal fatto che nel caso di misure volontarie manca una legge o un'istanza che assicuri la correttezza delle compensazioni adottate.

Quanto sono vincolanti le prestazioni di compensazione «obbligatorie»?

Il problema della misurabilità delle prestazioni di compensazione vale anche per le compensazioni «obbligatorie», ossia quelle disciplinate e richieste per legge. Nel caso delle emissioni di gas serra, appare evidente che nemmeno gli stati sono sempre in grado di o disposti a garantire l'efficacia delle prestazioni di compensazione. Se mancano controlli e sanzioni da parte di istanze superiori (o sovranazionali), sorge un problema di incentivi a livello statale. In tal modo una normativa attendibile diventa piuttosto una misura volontaria da parte degli Stati. Per questa ragione, le compensazioni «obbligatorie» sotto il controllo statale si possono collocare a metà strada tra misure obbligatorie e misure volontarie.

«Compensazioni all'estero»: quanto sono vincolanti?

Un esempio chiarisce bene qual è il ragionamento che sta dietro le compensazioni all'estero: se costa meno evitare una tonnellata di emissioni di gas serra in Brasile anziché in Europa, allora conviene evitare le emissioni in Brasile piuttosto che in Europa. Ma anche qui la difficoltà sta nella misurazione delle prestazioni. Quante emissioni sono evitate grazie al progetto x in Brasile? Quali sono gli ulteriori effetti dello spostamento all'estero delle compensazioni, per esempio in termini di sviluppo di tecnologie a basse emissioni in Europa? Se si tiene conto degli effetti a più lungo termine, i costi della compensazione (o delle mancate emissioni) restano lo stesso più alti in Europa?

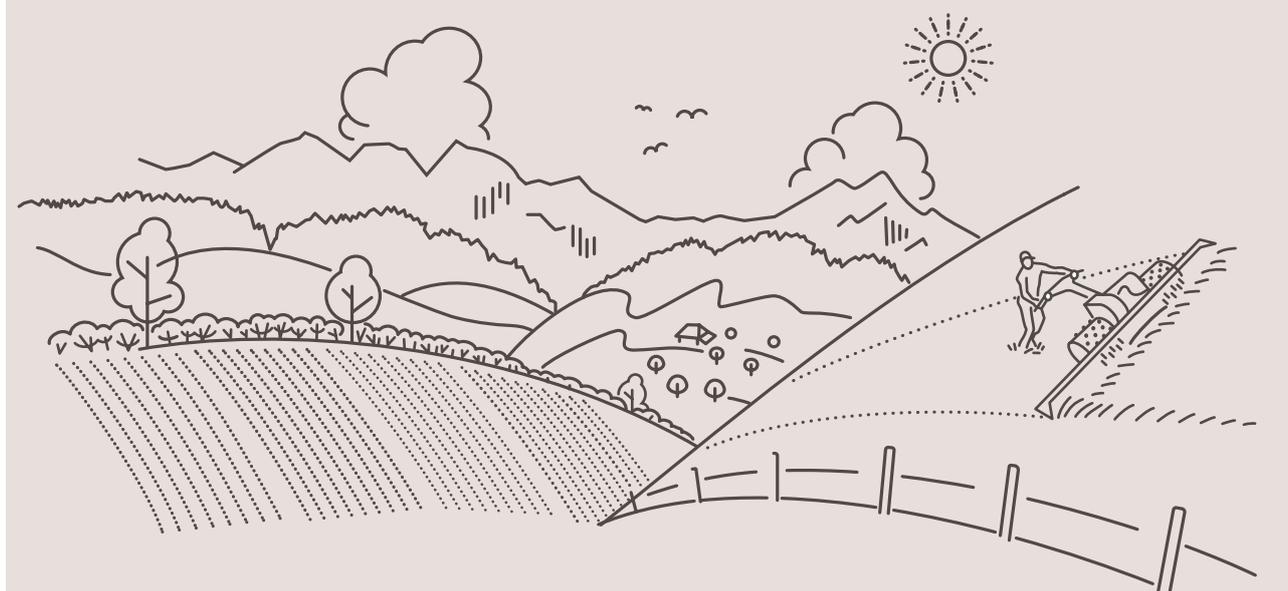
È lo stesso problema insito nelle quote negoziabili?

Anche nelle quote negoziabili per le emissioni (cfr. 4.6) ci sono problemi di misurazione. Tuttavia, una differenza sostanziale consiste nel fatto che le emissioni reali sono identificate e poste alla base delle prestazioni di compensazione («*cap and trade*»). I contributi per evitare le emissioni devono partire dalle esistenti emissioni conosciute e ridurle. Un'azienda, per esempio, non può partire da ipotetici aumenti di emissioni per poi venderne la mancata produzione come prestazione. Non può insomma, come nella vecchia barzelletta dei *boyscout* «non picchiare il fratellino» e poi farla passare come «buona azione». Le prestazioni di compensazione di cui sopra funzionano spesso secondo questo schema.

CAPITOLO

# 6

## ATTUAZIONE E RIPERCUSSIONI DELLA VERITÀ DEI COSTI



## 6 ATTUAZIONE E RIPERCUSSIONI DELLA VERITÀ DEI COSTI

### 6.1 Come si possono regolare concretamente i diritti all'ambiente?\*

Come si possono regolare i diritti di proprietà sull'ambiente?

Se si vuole che il principio di causalità e i costi reali siano rispettati, la politica deve definire e proteggere di conseguenza i diritti di proprietà sull'ambiente condiviso. Questo in modo tale che chi inquina eviti le conseguenze dannose o fastidiose della produzione e del consumo a carico della collettività o compensi le parti interessate in materia di costo dei danni (cfr. 1.6). Decisiva in questo contesto è come viene applicata la *linea di base del diritto di proprietà*.

Che cos'è la linea di base del diritto di proprietà?

La linea di base del diritto di proprietà è l'uso legalmente consentito (produzione o consumo). Chi produce o consuma (al netto) non paga tasse né riceve un indennizzo o un contributo di incentivazione.

Come si possono concretizzare i diritti di proprietà in maniera sensata?

Le possibilità di applicazione della linea di base del diritto di proprietà possono essere spiegate al meglio mediante esempi.

#### *Emissioni dell'agricoltura*

Ad esempio, i produttori ricevono un diritto di emissioni per la propria base produttiva (da definire più dettagliatamente) nel rispetto di determinati standard di gestione (*target baseline*). I prelievi verrebbero quindi imposti solo sulle emissioni derivanti dai mezzi di produzione forniti, come i combustibili fossili, i fertilizzanti commerciali e i mangimi. Se (ad esempio nel caso dei gas serra) non si concede alcun diritto alle emissioni (*zero baseline*), i prelievi dovrebbero essere imposti anche sulle emissioni di gas serra provenienti dalla base produttiva della l'azienda agricola. Questo sarebbe probabilmente più facile a livello dei generi alimentari, perché il prelievo dovrebbe comprendere anche le importazioni (cfr. 4.2 e 6.2).

#### *Protezione di piante e animali selvatici*

I produttori ricevono ad esempio un diritto di utilizzazione del territorio nel quale le caratteristiche comunità di piante e animali selvatici (da definire in modo più dettagliato) possano sopravvivere e svolgere le loro funzioni, come l'impollinazione delle piante coltivate (*target baseline*). Ulteriori prestazioni sono intese come prestazioni di interesse generale e sono a carico dei contribuenti.

#### *Gas a effetto serra: regolamentazione con possibilità di indennizzo*

Impatti come le emissioni di gas a effetto serra, per i quali la distribuzione spaziale non è importante, possono essere regolati in modo flessibile (con regole sull'indennizzo invece che con disposizioni; cfr. 4.3). Nel caso in cui la linea di base del diritto di proprietà sia fissata a zero (*zero baseline*), il regolamento deve garantire che complessivamente eccessi o mancanze siano bilanciati. Chi supera la linea di base paga, chi scende al di sotto riceve una compensazione.

Di che cosa si deve tener conto durante l'attuazione?

Nell'attuazione pratica nel quadro di misure è decisivo che i costi amministrativi siano contenuti, idealmente più scarsi di adesso. Occorre trovare un equilibrio (in particolare) tra la buona conformità con il senso di giustizia del pubblico, l'accuratezza ai sensi del principio «chi inquina paga» e i costi di attuazione (cfr. 4.9).

*Oggi vengono promosse le aziende agricole con produzione intensiva ed elevato consumo di fertilizzanti, pesticidi e mangimi concentrati. Se avessimo la verità dei costi, verrebbero premiate le aziende che dimostrano attenzione per l'ambiente.*



## 6.2 Come gestire il passaggio alla verità dei costi?\*

Come raggiungere un vasto consenso?

Le attuali regolamentazioni nel settore dell'agricoltura e dell'alimentazione sono ben lontane dal principio «chi inquina paga» e dalla verità dei costi (cfr. capitolo 2). Sono necessari adeguamenti più ampi rispetto alle riforme passate. Quale base per un ampio consenso politico è necessario un impegno politico generale volto a proteggere i legittimi interessi nazionali nei confronti di un'agricoltura nazionale forte. Questo potrebbe essere definito come segue: vogliamo un'agricoltura basata sulle basi produttive naturali e che consenta un introito adeguato ad aziende di dimensioni, strutture e orientamento diversi, economicamente efficienti e adatte alle condizioni locali.

Come gestire il passaggio alla verità dei costi?

Per passare alla verità dei costi occorre tener conto di una serie di principi.

- Pianificazione: il passaggio va pianificato sul lungo termine.
- Coerenza: le misure devono essere coordinate tra di loro e tra i vari settori politici.
- Prevedere delle tappe: le misure saranno introdotte gradualmente.
- Collaborazione: nella misura del possibile, le misure sono coordinate a livello internazionale (p.es. accordi di partenariato<sup>44</sup>).
- Trasparenza: l'attuazione segue procedure trasparenti. Vengono presentati rapporti periodici.

Quali sono le tappe importanti?

Le tappe vanno negoziate a livello politico. Possibili tappe:

### *Fase 1: sovvenzioni e basi*

- Analisi delle misure e dei loro effetti e delle possibilità di intervento della politica commerciale (WTO)<sup>45</sup>
- Abolire sovvenzioni e misure simili per modalità di produzione non conformi al diritto ambientale
- Abolire sovvenzioni per la produzione di generi alimentari
- Analizzare le sovvenzioni a favore di prestazioni di interesse generale (cfr. la definizione al capitolo 1.2) e adeguarle (abolire/ampliare)
- Sopprimere le sovvenzioni volte a evitare l'inquinamento ambientale
- Creare le basi per la certificazione e il riconoscimento di impatto ambientale, standard per il benessere degli animali e standard sociali
- Creare le basi per misure di emergenza (p.es. procedura di riconoscimento semplificata per casi facili, liste positive in base a certificazioni esistenti)

### *Fase 2: costi esterni di una produzione particolarmente dannosa*

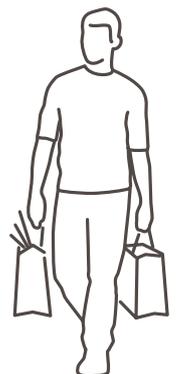
- Introdurre tasse di incentivazione su mezzi di produzione esterni e sulle emissioni di CO<sub>2</sub> provenienti da terreni paludosi in Svizzera utilizzati a scopo agricolo
- Introdurre tasse di incentivazione su generi alimentari importati provenienti (globalmente) da produzione dannosa per l'ambiente (in particolare gas serra da terreni paludosi, disboscamento, fertilizzanti artificiali); restituzione delle tasse alla popolazione
- Favorire o rendere più difficile (relativamente) importazioni sulla base di ulteriori criteri di sostenibilità<sup>46</sup>

### *Fase 3: ulteriori costi esterni dell'alimentazione*

Se la linea di base legale è impostata a zero (cfr. 6.1):

- addebitare anche i costi esterni dei metodi di produzione (localmente) sostenibili a chi inquina, mediante tasse di incentivazione sui generi alimentari. Ne fanno parte in particolare le emissioni di gas a effetto serra.

*La contadina presso la quale mi rifornisco di verdura dice: «Se produciamo in modo rispettoso dell'ambiente, la gente fa gli acquisti all'estero perché costa meno.» Mi sembra chiaro. Ci vogliono regolamentazioni che tutelino una produzione rispettosa dell'ambiente e richiedano standard uguali all'importazione.*



### 6.3 La verità dei costi nell'agricoltura e nell'alimentazione

Che cosa cambia con la verità dei costi?

In generale, la verità dei costi fa sì che i prezzi, e quindi le decisioni di acquisto, tengano conto di tutti i costi dei prodotti (ill. 14).

Che cosa significa verità dei costi per la produzione?

Le principali conseguenze per la produzione sono:

- gli introiti per unità di superficie diminuiscono un po', poiché conviene meno produrre in maniera intensiva con elevati costi successivi rispetto a oggi;
- dato che i costi che riguardano l'ambiente sono integrati nei prezzi del prodotto, vengono richiesti altri prodotti. Si riduce la produzione animale con cereali da foraggio e i rispettivi costi ambientali. Per latte e carne di manzo non vengono praticamente più impiegati cereali da foraggio;
- di conseguenza, nei campi vengono coltivati meno cereali da foraggio e più generi alimentari per le persone;
- diminuisce il fatturato della produzione animale, mentre aumenta quello dei prodotti vegetali proteici;
- agricoltura e alimentazione saranno meno dipendenti da mezzi di produzione importati come mangime per animali e concime minerale;
- il sostegno dello Stato va in prestazioni di interesse generale e quindi alle famiglie di agricoltori, e non più in gran parte ai prodotti alimentari e all'industria a monte e a valle;
- i dazi rimangono uno strumento importante. Proteggono la campicoltura, importante per la sicurezza dell'approvvigionamento, e impediscono che vengano compromessi gli standard ambientali e di altro tipo.

Che cosa significa verità dei costi per il consumo?

Le principali conseguenze per il consumo sono:

- i prezzi degli alimentari aumentano, perché i consumatori ora pagano l'intero costo. Aumentano di più per gli alimenti di origine animale che per quelli vegetali. Il consumo si adatta ai nuovi prezzi;
- si riduce il consumo di alimenti meno sostenibili, mentre il consumo di alimenti più sostenibili come cereali, verdura e frutta aumenta;
- si prevede inoltre un'ulteriore differenziazione della gamma di prodotti alimentari ecologici.

Che cosa significa verità dei costi per l'ambiente?

Le principali conseguenze per l'ambiente sono:

- si evitano danni ambientali eccessivi e altri oneri causati dagli attuali falsi incentivi;
- i danni ambientali causati dalle emissioni di gas serra, eccedenti di azoto, pesticidi nell'ambiente ecc. diminuiscono;
- la diminuzione delle coltivazioni di foraggio lascia più spazio agli alimenti di origine vegetale, alle aree vicine alla natura e alle specie selvatiche.

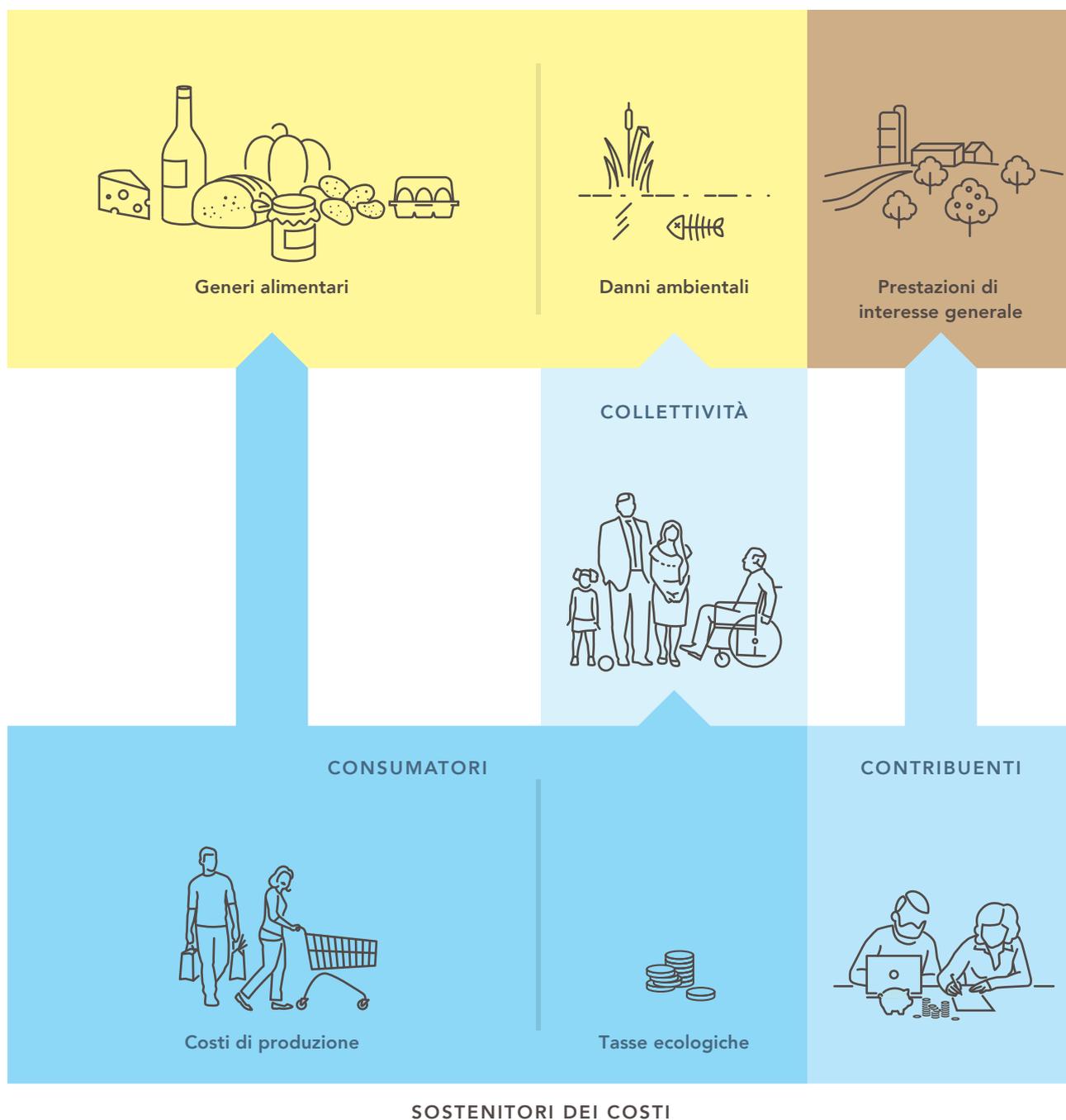
Che cosa significa verità dei costi per la società?

Le principali conseguenze per la società sono:

- chi inquina è tenuto a rispondere e a sostenere i costi. Nessuno è obbligato ad assumersi costi causati da altri;
- tra i produttori c'è una concorrenza leale.

# AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE NELLA VERITÀ DEI COSTI

## COSTI



Schläpfer/Ahmadi, 2023

III. 14 Nella verità dei costi, chi provoca i costi e chi sostiene i costi sono in accordo. I *consumatori* pagano i costi di produzione degli alimenti. I *contribuenti* pagano i costi delle prestazioni di interesse generale dell'agricoltura. La *collettività* assume i costi, attualmente notevolmente ridotti, dei danni ambientali e verrà compensata attraverso le tasse ecologiche.

## 6.4 Impatto della verità dei costi sugli attori

Quali sono le ripercussioni per i consumatori?	In media, i prezzi dei generi alimentari aumentano per due motivi: gli alimenti non sono più finanziati attraverso il gettito fiscale e i costi ambientali sono integrati nel prezzo dei prodotti. Pertanto aumenterà il prezzo dei prodotti alimentari non sostenibili. La distribuzione delle entrate derivanti dalla restituzione delle tasse ambientali compensano l'aumento dei prezzi per i consumatori medi, mentre ne traggono vantaggio i consumatori sostenibili.
Quali sono le ripercussioni per le aziende agricole?	Aumentano i prezzi per i mezzi di produzione come energia, fertilizzanti e pesticidi. Conviene utilizzare questi materiali ausiliari in maniera attenta e parsimoniosa. I metodi di produzione socialmente auspicabili non sono più solo «lodevoli» o una «questione di filosofia», ma prevalgono anche per ragioni economiche. Le emissioni da foraggi importati non sono più gratuite. Si riduce la produzione di alimentari particolarmente dannosi per l'ambiente.
Quali sono le ripercussioni per i negozi al dettaglio e la grande distribuzione?	Il fatturato dei grandi distributori non subisce praticamente variazioni, ma si sposta a favore di prodotti sostenibili. Anche i profitti si ottengono con prodotti sostenibili.
Quali sono le ripercussioni per le organizzazioni label?	Dato che l'intero assortimento diventa più sostenibile, i prodotti label perdono una parte delle loro caratteristiche di unicità. Nella verità dei costi, le organizzazioni label sono tra i perdenti e devono adattare il loro modello di business. In quanto attori economicamente razionali, si opporranno al passaggio alla verità dei costi, in modo possibilmente inosservato (cfr. 5.2).
Quali sono le ripercussioni per il resto del settore agroalimentare?	I fatturati e i profitti del resto dell'economia alimentare slittano verso prodotti più sostenibili. I fatturati relativi a foraggi, fertilizzanti artificiali e pesticidi si contraggono. L'industria a monte è tra i principali perdenti della verità dei costi.
Quali sono le ripercussioni per i contribuenti?	I contribuenti non sovvenzionano più la produzione di alimentari, bensì solo particolari prestazioni ambientali dell'agricoltura. Grazie alla restituzione di tasse, le persone che consumano in maniera sostenibile hanno piccole entrate regolari (cfr. 4.5, esempio numerico) e sono tra i principali vincenti della verità dei costi.
Quali sono le ripercussioni a livello internazionale?	Si riducono le differenze tra i Paesi che attualmente producono in maniera molto intensiva e nociva per l'ambiente (come i Paesi Bassi) e i Paesi con una produzione relativamente estensiva (come nell'Europa dell'Est). Diminuiscono le esportazioni da Paesi che producono in maniera nociva per l'ambiente e che oggi in numerosi casi sono sovvenzionati direttamente e indirettamente dallo Stato.

### Ripercussioni sulle aziende agricole: esempio illustrativo in cifre

L'impatto della verità dei costi sulle aziende agricole può essere illustrato con un esempio numerico. L'esempio riguarda due aziende lattiere in una regione di montagna svizzera. Si paragonano:

- la situazione «oggi» e in regime di «verità dei costi» (sovvenzioni solo per prestazioni di interesse generale, tasse su emissioni dannose);
- aziende con molti e con pochi *fattori produttivi* (come foraggio, elettricità, veterinario).

L'esempio numerico parte dai seguenti presupposti:

- il prezzo del latte per i contadini rimane costante (senza sovvenzioni sul latte, i consumatori pagano CHF 0.20 di più al litro), il prezzo dei produttori per la carne di manzo aumenta del 50%;
- quantità di produzione in caso di «verità dei costi» uguale a «oggi» (paragone senza adeguamento della produzione);
- aziende «oggi»: gestione aziendale buona, orientata all'economia.

La produzione ad alta intensità di costi, oggi redditizia, con alti fatturati e inquinamento ambientale, attualmente promossa dalla politica e apprezzata da molte aziende agricole e dall'industria agricola, non è più sostenibile in un'ottica della verità dei costi. Le aziende con produzione A passano alla produzione B (tabella 8).

**Tabella 8. Produzione lattiera oggi e in caso di verità dei costi: dati d'esercizio<sup>a</sup>**

	Strategia aziendale A Tanti fattori produttivi, elevato impatto ambientale		Strategia aziendale B Pochi fattori produttivi, impatto ambientale minimo	
	Oggi	Verità dei costi	Oggi	Verità dei costi
Superficie, ha	25	25	25	25
Numero di vacche da latte	20	20	20	20
Numero di manodopera familiare	1,75	1,75	1,50	1,50
Numero totale manodopera	2,00	2,00	1,75	1,75
Produzione di latte per vacca (litri)	8000	8000	5000	5000
Ricavo d'esercizio (CHF)	216000	186000	170000	170000
Ricavo latte	96000	96000	60000	60000
Ricavo carne	40000	60000	30000	45000
Pagamenti diretti	80000	20000	80000	65000
Altre sovvenzioni (supplementi per latte ecc.)	40000	0	25000	0
Tasse ecologiche	0	10000	0	0
Costi foraggio (CHF)	30000	30000	4000	4000
Altri costi	50000	50000	40000	40000
Guadagno da lavoro (CHF)	136000	106000	126000	126000
Guadagno da lavoro per forza lavoro (CHF)	68000	53000	72000	72000
Costi Confederazione	120000	20000	105000	65000
Cambiamento costi Confederazione/contribuenti		-100000		-40000
Cambiamento costi consumatori		+60000		+40000

<sup>a</sup> Cifre illustrative per aziende lattiere svizzere. Fonte: rappresentazione propria.

## 6.5 La verità dei costi nel conto economico dell'agricoltura\*

Che cos'è il conto economico dell'agricoltura (CEA)?

Il conto economico dell'agricoltura (CEA) è la statistica ufficiale a livello dei Paesi (Stati). Segue regole concordate a livello internazionale e stima una serie di cifre economiche dell'agricoltura come:

- *valore di produzione*: valore dei beni prodotti in un anno come somma del valore di tutte le vendite di prodotti finali e intermedi (come mangimi o servizi che le aziende agricole si vendono reciprocamente);
- spese dell'azienda per salari, fattori produttivi ecc.;
- ammortamenti dell'azienda;
- reddito dell'azienda;
- *creazione di valore*: valore di produzione dedotti i fattori produttivi.

A che cosa serve il CEA?

Gli indicatori costituiscono un'importante base per la valutazione dello sviluppo dell'agricoltura e della politica agraria.

Per esempio, la creazione di valore è considerata come misura della capacità economica dell'agricoltura. L'aumento della produttività del lavoro (creazione di valore per unità di forza lavoro) è visto come segno di uno sviluppo favorevole dell'agricoltura.

In quale misura il CEA non mostra i costi reali?

Il CEA trascura una gran parte delle prestazioni e dei costi dell'agricoltura:

- prestazioni di interesse generale, benché queste costituiscano gran parte delle prestazioni e implicino anche costi;
- costi esterni;
- distorsioni dei prezzi dovute ai dazi doganali (non rilevanti nella prospettiva nazionale).

Come si presenta un CEA che tenga conto dei servizi pubblici e dei costi esterni?

Le aree di produzione e di costo trascurate sono incluse nel calcolo. La tabella 9 illustra una definizione comune e una definizione corretta della creazione di valore.

(Sono possibili anche altre definizioni della creazione di valore corretta, e la correzione potrebbe essere perfezionata. Si potrebbero ad esempio prendere in considerazione anche le entrate derivanti da dazi doganali.)

**Tabella 9. Creazione di valore nell'agricoltura: cifre convenzionali e corrette<sup>a</sup>**

<b>Designazione</b>	<b>Calcolo convenzionale (mio. CHF)</b>	<b>Calcolo corretto (mio. CHF)</b>
Valore di produzione	11 434	11 434
+ Prestazioni di interesse generale	–	1 062
– Costi esterni	–	3 490
– Fattori produttivi	6 960	6 960
– Ammortamenti	2 058	2 058
= Creazione di valore (netta)	2 416	
= Creazione di valore (netta) ampliata		–12

<sup>a</sup> Cifre derivanti dall'agricoltura svizzera. Fonti: UST (Conto economico dell'agricoltura: conto della produzione, dati 2021), VL (2016, 2020).<sup>47</sup>

*Come possiamo riscuotere tasse su emissioni, se non siamo in grado di quantificare esattamente l'entità dei danni ambientali?*

---

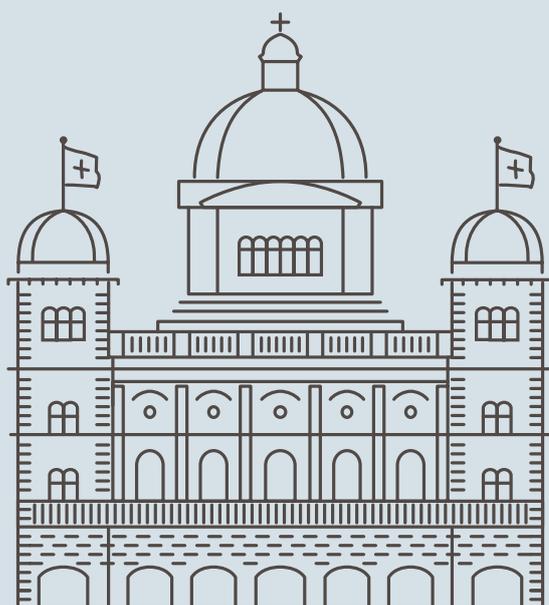
*Possiamo orientarci agli obiettivi ambientali e stabilire le tasse in modo tale che possiamo anche raggiungerli. E possiamo guardare a quanto ammontano i costi volti a ridurre una tonnellata di emissioni. È un utile punto di riferimento. Inoltre: anche le tariffe di parcheggio, le tasse sul traffico o le tariffe dei mezzi pubblici non sono «esatte». E ciononostante vengono fissate.*

---

CAPITOLO

7

POLITICA



## 7 POLITICA

### 7.1 Quali sono le controargomentazioni – e quali le rispettive risposte?

«I consumatori hanno il controllo della situazione. La verità dei costi non è necessaria.»

Questa affermazione contraddice i principi economici, l'esperienza e la ricerca scientifica. Oggi l'economia sa abbastanza bene come agiscono i consumatori. La politica non si può aspettare che i consumatori facciano continui sacrifici e rinunce. Principi di questo genere funzionano soltanto in piccole comunità e anche in questo caso soltanto grazie alla pressione e al controllo sociali (cfr. 5.3).

«La verità dei costi è ingiusta a livello sociale.»

Quanto sia giusta la verità dei costi dal punto di vista sociale dipende da come vengono definiti i diritti di proprietà sull'ambiente condiviso. Se la politica parte dal presupposto che l'ambiente condiviso appartiene a tutti in modo uguale – e non solo a chi causa danni all'ambiente – le persone socialmente deboli approfittano della verità dei costi (cfr. 1.7).

«Alla popolazione non si possono spiegare le tasse di incentivazione.»

Le tasse di incentivazione sono solo uno degli approcci per attuare il principio «chi inquina paga» e la verità dei costi. Altre regolamentazioni sono almeno altrettanto importanti (cfr. 4.3 e allegato A2). Le conoscenze sulle tasse di incentivazione sono effettivamente ancora molto esigue. E sino ad ora, i politici non hanno spiegato bene alla popolazione le tasse di incentivazione. Del resto, molte delle proposte passate in materia di tasse di incentivazione erano anche difficili da spiegare. Non perché la popolazione non sia all'altezza, ma perché le proposte non erano eque.

«La verità dei costi non funziona se attuata in solitaria, bensì solo se attuata a livello globale.»

In relazione all'alimentazione occorre risolvere problemi locali, nazionali e internazionali. Diversi problemi ambientali, come quelli causati da pesticidi, nitrati nelle acque freatiche o emissioni di ammoniaca, non necessitano di soluzioni a livello globale, bensì a livello nazionale o persino locale. Anche laddove già esistono accordi sugli obiettivi con impegni nazionali, come nel caso dei gas serra, è una questione di attuazione nazionale.

«Le regole del commercio non permettono la verità dei costi.»

Un singolo Paese può fissare direttive fintanto che la produzione nazionale e quella estera si trovano su un piano di parità. L'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) presenta un certo «ritardo» in termini di regolamentazioni relative alla verità dei costi (cfr. 4.8). Sono necessari sforzi a livello internazionale per cambiare questa situazione. Per far sì che queste iniziative prendano il via, anche singoli Paesi o gruppi di Paesi, come l'UE, devono mettere in discussione le normative attuali.

«La verità dei costi fa aumentare i prezzi. Molti soffriranno la fame.»

Buone soluzioni – vale a dire efficienti ed eque – richiedono prezzi più elevati per determinati generi alimentari, associati a rimborsi forfettari alla popolazione. A conti fatti, chi già oggi segue una dieta ecologica pagherà meno di quanto paga oggi.<sup>48</sup>

Per la distribuzione dei costi è decisiva la gestione dei diritti di proprietà sull'ambiente condiviso (cfr. 1.7). Se si presuppone che l'ambiente appartenga a tutti in modo uguale, gli introiti da tasse vanno rimborsati in parti uguali alla popolazione. A conti fatti, ne escono avvantaggiate le persone con un reddito basso e un rispettivo consumo modesto.

Se la verità dei costi *portasse* alla povertà e alla fame, la soluzione non sarebbe rappresentata da prezzi distorti e concorrenza sleale, ma da misure per una più equa distribuzione della ricchezza.

## 7.2 La filosofia politica del principio «chi inquina paga» e della verità dei costi

Quali sono gli orientamenti filosofici?

Essenzialmente si distingue tra tre orientamenti filosofici principali.<sup>49</sup>

L'*approccio utilitaristico* è orientato esclusivamente ai risultati e cerca di massimizzare la «somma della felicità». Nell'espressione economica dell'utilitarismo, particolarmente diffusa nell'amministrazione pubblica, sono auspicabili misure nel caso in cui i vincitori possano compensare i perdenti e ciononostante stare meglio.

*Approcci basati su principi giuridici* mettono al centro la libertà e i diritti dell'individuo. Determinati obblighi e diritti meritano rispetto e si collocano al di sopra del pensiero utilitaristico costi-benefici.

Questi due approcci liberali lasciano che sia l'individuo a decidere quali obiettivi ritiene siano giusti.

Gli *approcci basati sulla morale* come quelli utilitaristici sono orientati al risultato, tuttavia non mirano alla somma della felicità, bensì valutano l'azione individuale nella sostanza. Lo Stato dovrebbe riconoscere e promuovere consapevolmente determinati comportamenti e condizioni sociali, come promuovere un comportamento patriottico o solidale o privilegiare determinate forme di relazioni di coppia.

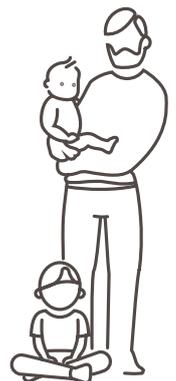
Da un punto di vista filosofico, qual è l'argomento a favore di quale regolamentazione relativa a responsabilità e costi? (Cfr. 1.6).

Il *principio dell'onere collettivo* è respinto da tutti e tre questi approcci. Dal punto di vista dell'utilitarismo, porta all'inefficienza e allo spreco. Dal punto di vista dei diritti di libertà individuale, non esiste un diritto di danneggiare gli altri e quindi di mettere i propri bisogni al di sopra di quelli di tutti gli altri. Soltanto pochi moralisti vorranno riconoscere e sostenere esplicitamente comportamenti e condizioni in cui non viene data alcuna considerazione agli altri.

Per l'utilitarismo è meglio il *principio ristretto dell'onere collettivo*. Si evita una parte dell'inefficienza e dello spreco. Entro certi limiti tuttavia è consentito danneggiare gli altri, anche se il beneficio è inferiore al danno. Anche per coloro che danno la priorità ai diritti e alle libertà dell'individuo il problema sussiste in forma ridotta. In fin dei conti, la maggior parte dei moralisti potrebbe respingere comportamenti che danneggiano gli altri «solo limitatamente» e approvare gli obblighi di risarcimento dei danni.

Resta il *principio «chi inquina paga»*: accettabile per gli utilitaristi. Porta all'approvazione solo di norme e progetti in cui i vincitori potrebbero compensare i perdenti.<sup>50</sup> Anche gli amanti della libertà sono contenti con la terza variante: tutela i diritti di proprietà e il diritto all'integrità. Anche la maggior parte dei moralisti sosterrà il principio di causalità. Risulterebbe difficile motivare il contrario: dopo tutto, perché lo Stato dovrebbe regolare l'economia in modo tale da permettere a qualcuno di danneggiare gli altri senza compensarli?

*Oggi, per quel che riguarda l'agricoltura e l'alimentazione siamo ben lungi dal principio di causalità e dalla verità dei costi. Infatti alcuni approfittano dell'attuale regolamentazione. Ci obbligano ad assumerci costi causati da altri. A volte mi chiedo: come si può giustificare questa ingiustizia?*



# A

ALLEGATO





# ALLEGATO

## A1. Quantità di consumo degli stili alimentari

Tabella 10. Quantità di consumo degli 8 stili alimentari secondo gruppi di prodotti (kg per persona all'anno)<sup>a</sup>

Categoria di prodotto	media	vegano	ovo-latto vegetariano	ovo-latto pescetariano	flexitariano	incentrato sulle proteine	incentrato sulla carne	ottimizzato dal punto di vista ambientale
Latte	61,0	0,0	61,0	61,0	61,0	108,5	61,0	73,0
Burro	5,6	0,0	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	1,0
Crema	9,3	0,0	9,3	9,3	9,3	16,6	9,3	1,0
Formaggio	18,5	0,0	18,5	18,5	18,5	32,9	18,5	15,5
Altri prodotti caseari <sup>b</sup>	17,9	0,0	17,9	17,9	17,9	44,6	17,9	65,4
Carne di manzo	13,1	0,0	0,0	0,0	4,3	21,6	28,8	4,0
Carne di maiale	21,6	0,0	0,0	0,0	7,1	35,6	47,5	4,0
Pollame	10,6	0,0	0,0	0,0	3,5	17,5	23,3	5,3
Altre carni	2,1	0,0	0,0	0,0	0,7	3,5	4,6	0,0
Uova	12,9	0,0	16,1	15,6	10,5	29,9	17,9	7,8
Cereali	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	75,2
Patate	50,7	50,7	50,7	50,7	50,7	50,7	50,7	42,0
Grasso vegetale, olio	17,7	20,9	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	9,1
Zucchero	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	2,6
Verdura	117,6	220,6	147,0	147,0	132,3	58,8	58,8	131,4
Frutta	45,6	57,0	57,0	57,0	51,3	22,8	22,8	34,4
Altri alimenti vegetali	16,1	145,1	34,3	35,4	25,2	12,5	5,1	25,2
Succo di mela/sidro	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	20,9
Vino	30,6	30,6	30,6	30,6	30,6	30,6	30,6	7,8
Altro <sup>c</sup>	941,1	946,9	948,4	961,9	944,7	911,0	911,2	825,4
<b>Totale</b>	<b>1531,8</b>	<b>1611,6</b>	<b>1553,9</b>	<b>1568,08</b>	<b>1530,7</b>	<b>1471,1</b>	<b>1531,8</b>	<b>1351,1</b>

Osservazioni: <sup>a</sup> quantità dell'agricoltura svizzera secondo la disponibilità (incluse le importazioni, dedotte le esportazioni). <sup>b</sup> Qui si tratta in particolare di yogurt. <sup>c</sup> Gruppi di prodotti con generi alimentari che vengono (quasi) esclusivamente importati come pure birra, superalcolici, soft drink e acqua minerale e acqua del rubinetto sono riassunti nel gruppo «Altro». Fonte: ESU-Services e Lobsiger et al. (2022).

## A2. Regolamentazione relativa a responsabilità e costi: albero decisionale\*<sup>51</sup>

Occorrono giudizi di valore per capire in che misura il principio «chi inquina paga» e la verità dei costi siano auspicabili e quali dovrebbero essere le eventuali modalità di attuazione. Con il seguente schema, ogni persona può scoprire da sola quale regolamentazione sia adatta per lei (cfr. anche ill. 15).

Osservazioni:

- le domande successive si riferiscono ogni volta a oggetti specifici, p.es. alle «emissioni a effetto serra del consumo individuale di alimentari», oppure alle «emissioni di ammoniaca causate da mangimi concentrati esterni impiegati nella produzione di latte e di carne»;
- oltre all'auspicata regolamentazione delle responsabilità e dei costi, occorre tener conto anche di altri aspetti, come i costi legati all'attuazione (cfr. 4.9). Ci sono compromessi da fare tra i vari aspetti, ad esempio tra l'addebito dei costi in modo possibilmente equo a coloro che li provocano e un'attuazione possibilmente semplice.

### 1. È necessaria una regolamentazione?

- No > A
- Sì > 2

### 2. Principio per un addebitamento dei costi (cfr. 1.6)

- Principio dell'onere collettivo > 3
- Principio «chi inquina paga» > 4
- I costi sono condivisi (principio ristretto dell'onere collettivo)
  - entro certi limiti: principio dell'onere collettivo > 3
  - inoltre: principio «chi inquina paga» > 4

### 3. Regole per la tutela dei diritti (cfr. 4.3)

- Diritto negoziabile (regola della proprietà) > J
- Regole sugli indennizzi > B
- Obbligo con compensazione > C

### 4. Regole per la tutela dei diritti (cfr. 4.3)

- Diritto inalienabile > D
- Regole dell'indennizzo > 5
- Diritto negoziabile (regola della proprietà) > 8

### 5. Valutazione degli indennizzi (cfr. 1.7)

- Individuali > E
- In base all'entità > F
- Forfettari > 6

### 6. Attribuzione dei diritti (cfr. 1.7)

- Uguali per tutti > G
- Non uguali per tutti > 7

### 7. Attribuzione dei diritti (cfr. 1.7)

- In base al carico fiscale > H
- In base ai benefici del programma d'incentivazione statale (p.es. risanamento di un edificio) > I

### 8. Valutazione degli indennizzi (cfr. 1.7)

- Individuali > K
- In base all'entità > L
- Forfettari > 9

### 9. Attribuzione dei diritti (cfr. 1.7)

- Uguali per tutti > M
- Non uguali per tutti > 10

### 10. Attribuzione dei diritti (cfr. 1.7)

- In base al carico fiscale > N
- In base ai benefici del programma d'incentivazione statale (p.es. risanamento di un edificio) > O

A Principio della parte lesa implicito

B Sussidi per mitigazione volontaria

C Disposizione con compensazione

D Disposizione (divieto, standard tecnologico, standard sulle emissioni, valore limite di emissione ecc.)

E Tassa con compensazione individuale

F Tassa con rimborso in base all'entità (p.es. domicilio con acqua potabile contaminata)

G Tassa con rimborso pro capite (100%)

H Tassa, utilizzata per ridurre le imposte

I Tassa, utilizzata per programmi di promozione (vincolati a uno scopo)

J Contingenti negoziabili, attribuzione gratuita

K Contingenti negoziabili, messa all'asta, ricavi per compensazioni individuali

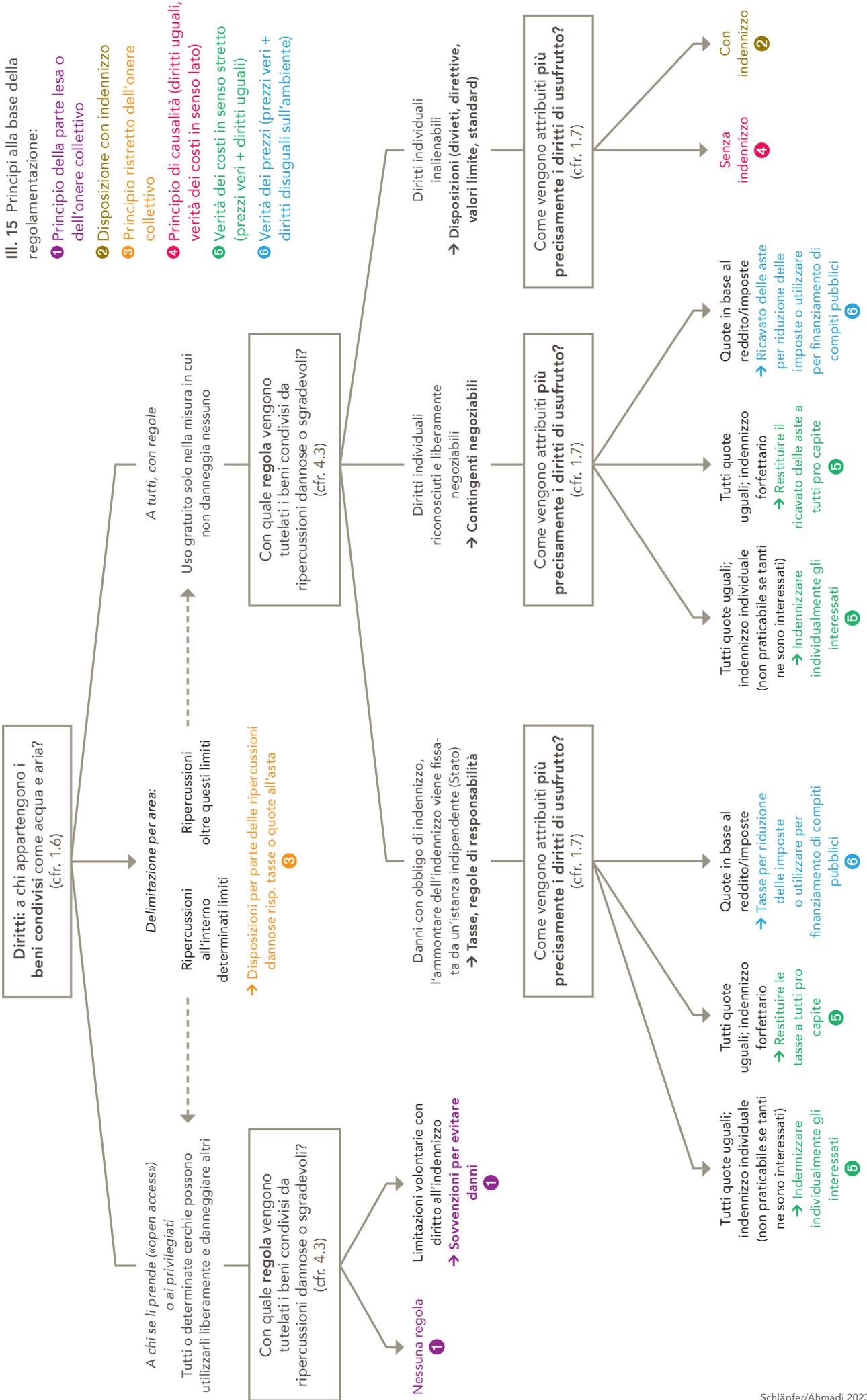
L Contingenti negoziabili, messa all'asta, ricavi per compensazione in base all'entità

M Contingenti negoziabili, messa all'asta, ricavi per compensazione pro capite (100%)

N Contingenti negoziabili, messa all'asta, ricavi per riduzione delle imposte

O Contingenti negoziabili, messa all'asta, ricavi per programmi di promozione (vincolati a uno scopo)

# PRINCIPIO «CHI INQUINA PAGA» E VERITÀ DEI COSTI: POSSIBILITÀ DI REGOLAMENTAZIONE



# GLOSSARIO

## A

*Agente/responsabile/chi inquina*: persona fisica o giuridica che causa costi attraverso un'azione (o un'omissione)

*Approcci basati sulla volontarietà*: misure quali l'offerta di ausili decisionali, appelli agli attori o > nudge

## C

*Causalità (e principio di causalità) in senso lato*: contributo all'insorgere di costi, indipendentemente dal fatto che vi sia una causazione diretta dei costi. Esempio: le emissioni di ammoniaca da parte di molte aziende causano tutte insieme danni agli ecosistemi

*Causalità (e principio di causalità) in senso stretto*: causazione diretta di costi. Esempio: un incidente con una botte spandilquame provoca una moria di pesci e richiede il ripopolamento delle acque contaminate

*Certezza dell'obiettivo (in termini fisici o finanziari)*: certezza con la quale obiettivi fisici o obiettivi relativi all'onere finanziario vengono raggiunti tramite misure quali le tasse di incentivazione (prima di un aggiustamento della misura)

*Certificazione*: procedura atta a confermare l'adempimento di determinati requisiti

*Collettività*: tutte le persone che, indipendentemente dal consumo individuale e dal loro ruolo di contribuenti, sono colpite da effetti secondari della produzione e del consumo

*Compensazione*: cfr. indennizzo

*Consumatori*: consumatori e consumatrici di generi alimentari

*Contingenti doganali*: limitazioni delle quantità di beni importati da altri Paesi

*Contingenti negoziabili (anche certificati negoziabili, «cap and trade»)*: misura che mira a limitare la quantità totale di emissioni o di altri effetti, per quanto gli attori possano commerciare i diritti di emissione (contingenti)

*Contingenti (non negoziabili)*: delimitazione delle quantità che i singoli attori possono utilizzare o emettere, in termini di quantità di mezzi di produzione o di emissioni)

*Contribuenti*: persone fisiche e giuridiche che col pagamento di imposte dirette e indirette contribuiscono al finanziamento dell'agricoltura e dell'alimentazione

*Costi*: comprende i costi di tutti i tipi, anche costi non finanziari quali influssi dannosi e molesti sulla persona e il suo ambiente, e costi immateriali quali la sofferenza psichica

*Costi amministrativi*: costi emergenti dalla misurazione delle emissioni, dalla

sorveglianza sul rispetto delle regole, dal calcolo e dalla riscossione di tasse e dalla loro redistribuzione alla popolazione

*Costi complessivi*: tutti i costi generati dalla produzione di beni alimentari o dalla realizzazione di servizi per la collettività, compresi i costi esterni

*Costi dei danni*: costi derivanti da un incidente o da un effetto dannoso o molesto

*Costi del capitale*: costi d'impresa derivanti dall'impiego di capitale proprio o capitale esterno per investimenti

*Costi del lavoro*: costi per la retribuzione delle forze lavoro (proprietari o dipendenti)

*Costi di mitigazione*: costi derivanti da misure di mitigazione di effetti indesiderati sull'ambiente, la salute umana e il benessere animale

*Costi di produzione*: costi dovuti alla produzione di beni e servizi. Vi rientrano anche i costi derivanti dal rispetto delle leggi sull'ambiente. Per estensione, anche i costi esterni della produzione sono inclusi nei costi di produzione

*Costi esterni (= costi esterni negativi, esternalità negative o effetti secondari di produzione e consumo)*: effetti negativi di produzione o consumo su parti estranee o sulla collettività

*Costi finanziari*: costi per l'acquisto di beni e servizi, quali ad esempio esborsi per cure mediche o per acqua potabile in bottiglia

*Costi non finanziari*: altri rispetto a costi finanziari. Vi rientrano costi materiali (quali perdita in termini di qualità di vita a causa di inquinamento ambientale) e immateriali (come la sofferenza dei familiari per morti dovute a cause ambientali o la paura per l'innalzamento del livello del mare)

*Creazione di valore*: indice macroeconomico basato sull'incremento del valore di un bene per effetto di un processo produttivo operato su di esso

## D

*Dazi doganali compensativi*: tasse sulle importazioni per tutelare i produttori nazionali da costi unilaterali dovuti a standard sociali e ambientali più elevati e per neutralizzare le distorsioni della concorrenza che ne derivano

*Dichiarazione*: pubblicazione o documentazione, per esempio degli effetti ambientali derivati dalla fabbricazione di un prodotto

*Diritti di proprietà*: fissazione di diritti d'uso (e diritti di alienazione) di beni, compresi i beni ambientali

*Disponibilità a pagare*: prezzo massimo che un consumatore è disposto a pa-

gare per un prodotto o per il miglioramento di uno stato di cose, come ad esempio per migliorare l'ambiente

*Divieti*: norme volte a impedire una determinata azione

## E

*Effetti dinamici*: effetti di una misura che si manifestano nel corso del tempo dalle reazioni delle parti coinvolte

*Effetti esterni*: effetti secondari, positivi o negativi, della produzione e del consumo che ricadono su terzi non coinvolti o sulla collettività

*Effetti secondari della produzione e dei consumi*: cfr. effetti esterni

## F

*Fattori produttivi*: prodotti e servizi impiegati per la produzione di un altro/terzo bene

## I

*Incentivo*: norma volta a rendere più vantaggiosa o meno vantaggiosa un'attività economica

*Indennizzo*: surrogazione di un danno subito

*Indennizzo individuale*: indennizzo calcolato sulla base del danno individuale subito

*Indennizzo uguale per tutti*: risarcimento (degli individui di una collettività) in parti uguali, «pro capite»

## L

*Label*: cfr. marchio di qualità

*Lavoro nero*: fornitura di prestazioni che non rispetta la legislazione fiscale e quella in materia di assicurazioni sociali o gli obblighi di dichiarazione alle autorità

*Linea di base del diritto di proprietà*: uso legalmente consentito (per la produzione o il consumo). Chi produce o consuma di conseguenza non paga tasse (al netto) né riceve indennizzi o contributi di incentivazione

## M

*Marchio di qualità*: contrassegno grafico o scritto, che dichiara la qualità di un prodotto, quali ad esempio metodi di produzione con determinate caratteristiche in termini di impatto ambientale

## N

*Nudge (lett. pungolo o spinta, concetto dell'economia comportamentale)*: metodo per influenzare il comportamento delle persone, senza il ricorso a prescrizioni o incentivi economici (per es. quando un'opzione sociale auspicata è data come standard anziché dover essere scelta)

## O

**Obbligo di dichiarazione:** obbligo di legge di rendere pubbliche o di documentare determinate informazioni o fatti. Un esempio sono le informazioni sul consumo energetico nella fabbricazione dei prodotti, che servono come base di calcolo per le tasse ambientali

## P

**Potere di mercato:** capacità di influenzare il prezzo di mercato di un prodotto o di un servizio. (Il contrario di un tipo ideale di mercato, in cui i singoli [agenti di domanda e offerta] non hanno alcun influsso sulla formazione del prezzo.)

**Prescrizioni:** prescrizioni giuridiche per il comportamento di individui o organizzazioni

**Prestazioni di interesse generale dell'agricoltura:** prestazioni che vanno al di là del mantenimento di un ambiente sano, non servono a evitare danni, non possono essere fornite automaticamente come effetto collaterale di una produzione alimentare economicamente remunerativa e sono richieste dai politici

**Principio della parte lesa o del danneggiato:** regola dei costi esterni che riconosce un diritto al danno e subisce questo danno. Se rinuncia a causare il danno, il potenziale responsabile ottiene un indennizzo (contrario del principio «chi inquina paga»)

**Principio dell'onere collettivo:** regola degli effetti esterni, secondo la quale si riconosce il diritto ad attività dannose i cui costi sono a carico della collettività. Per astenersi dall'attività dannosa, il responsabile (potenziale) ottiene un incentivo, pagato dalla collettività (contrario del principio «chi inquina paga»)

**Principio di causalità/«chi inquina paga»:** principio secondo cui chi inquina risponde (in toto) delle sue azioni. Il principio di causalità (esteso) implica che chi inquina non solo è responsabile del mantenimento di uno «stato di cose (politicamente) accettato», ma anche dei costi che derivano dal suo mantenimento. A questo principio si ispirano ad esempio le tasse di incentivazione che fanno pagare l'intero costo delle emissioni, ossia anche quella parte «tollerata» di emissioni fissate negli obiettivi

**Principio ristretto dell'onere collettivo:** regola degli effetti esterni che riconosce un diritto al danno limitato («condizione accettata» a livello politico) e che riversa i costi sulla collettività. La limitazione può essere ottenuta in diversi modi (quali valori limite, standard tecnici, tasse di incentivazione (che non coprono i costi), contingenti negoziabili)

**Produttore:** chi produce beni (persona fisica o giuridica)

**Produzione:** produzione di beni e servizi

**Proprietà comune della società:** regola secondo cui i diritti di proprietà (rappresen-

tati da un'entità comune come lo Stato) sono lasciati o assegnati alla società

**Proprietario:** persona fisica o giuridica che dispone di un determinato diritto di proprietà

## Q

**Quote:** cfr. contingenti

## R

**Regole di responsabilità:** norme legislative che definiscono l'obbligo di prestazione da parte di chi causa un danno. Queste norme possono essere definite in diversi modi (per es. partendo dalla dimostrazione della prova del danno causato)

**Ribassi all'esportazione:** sovvenzioni alle esportazioni allo scopo di proteggere i fabbricanti nazionali da svantaggi unilaterali di costi dovuti a standard sociali e ambientali più elevati e di eliminare le distorsioni della concorrenza

**Richiesta di compensazione:** importo monetario minimo richiesto da una persona per accettare di tollerare un determinato inquinamento ambientale

## S

**Sistema giuridico:** tutte le leggi e disposizioni vigenti in uno Stato

**Sostenitori dei costi:** persone fisiche o giuridiche che sostengono i costi

**Sovvenzioni per prestazioni di interesse generale:** stabiliscono incentivi finanziari per forme di produzione o altri servizi auspicati, che non vanno a favore dei singoli consumatori ma di tutta la società (cfr. anche prestazioni di interesse generale)

**Standard:** norme che traducono obiettivi di ordine generale (quali «la protezione dell'ambiente umano») in quantità misurabili e verificabili

**Stile alimentare:** abitudini alimentari (tipizzate), specialmente rispetto ai loro effetti sull'ambiente e sulla salute

## T

**Tasse di incentivazione:** tasse su determinate emissioni (prodotti o attività) per correggere attuali falsi incentivi

## V

**Valore di produzione:** somma del valore dei beni e dei servizi del settore agricolo

**Valutazione:** assegnazione di un valore nel senso economico di un valore di scambio

**Verità dei costi:** imputazione di tutti i tipi di costi a chi li causa, conformemente al principio di causalità

**Verità dei costi in senso lato:** regola secondo la quale tutti i costi ai sensi del principio di causalità sono sostenuti da coloro che li hanno causati (equivale al principio di causalità)

**Verità dei costi in senso stretto:** regola secondo la quale tutti i costi causati

vengono addebitati esattamente per lo stesso ammontare a chi li ha causati

**Verità dei prezzi:** prezzo di un'unità aggiuntiva di un bene che è pari al costo di tale unità aggiuntiva, inclusi tutti i tipi di costi

# OSSERVAZIONI

- 1 Per una classificazione di questo approccio nella letteratura specializzata cfr. Schlöpfer & Vatn (2023).
- 2 Anche quando si tratta di ridurre emissioni a un determinato livello applicando tasse, i costi dei danni ambientali non devono essere noti. Nella pratica, le tasse vengono introdotte in ogni caso a tappe. Si parte da una base ridotta per poi elevarle finché non si raggiunge l'obiettivo prefissato.
- 3 Cfr. p. es. Schlöpfer (2020), p. 7.
- 4 Cfr. p. es. capitoli teorici e orientati alla prassi in manuali comuni come Perman et al. (2003).
- 5 Cfr. p. es. Fennell (2011).
- 6 Ciò corrisponde al principio di causalità formulato dalla OCSE (1972/2022): «This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state.»
- 7 ARE (2015).
- 8 Cfr. p. es. Guth (2008).
- 9 Fonti: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_de); <https://2021.agrarbericht.ch/de> (17.4.2023).
- 10 Per una spiegazione dettagliata e la sua applicazione in agricoltura cfr. Schlöpfer (2020).
- 11 Per la Svizzera, cfr. VL (2021).
- 12 Schlöpfer (2020).
- 13 European Commission (2021). incl. 50% co-finanziamento nazionale sviluppo rurale
- 14 VL (2020), cifre aggiornate al 2020. Doi: 10.5281/zenodo.7769509
- 15 VL (2020), cifre aggiornate al 2020. Doi: 10.5281/zenodo.7769509
- 16 Pieper et al. (2020), tabella 3, Dati Germania, prodotti grezzi (prezzi alla produzione), produzione convenzionale, comprese le emissioni derivanti dal cambiamento di destinazione d'uso dei terreni.
- 17 VL (2020), cifre aggiornate al 2020. Doi: 10.5281/zenodo.7769509
- 18 Cfr. UFAM & UFAG (2016), i valori sono la differenza tra le emissioni attuali e gli obiettivi ambientali.
- 19 Hürdler et al. (2015), S. 9.
- 20 Lobsiger et al. (2022), cfr. anche l'allegato A1.
- 21 Cfr. anche VL (2019).
- 22 Cfr. p. es. Consiglio federale (2016); European Court of Auditors (2021).
- 23 Cfr. p. es. Blandford & Matthews (2019).
- 24 Nel 2020 gli aiuti all'agricoltura in euro per ettaro di terreno coltivato/agricolo sono stati di 4147 euro in Svizzera, 557 nella UE, 106 negli USA e 66 in Canada. Dati: «Producer Support Estimate» dell'OCSE e «Agricultural Land» della FAO. Fonti: OECD.Stat e FAOSTAT, dati aggiornati al 25.10.2022.
- 25 Cfr. p. es. fonti in Marezke et al. (2020).
- 26 Marezke et al. (2020), p. 385 (cifre 2005-2007); cifre per la Svizzera cfr. Schmid et al. (2012), p. 82 ss; raccomandazioni per l'Italia cfr. Crea (2019).
- 27 Uno stile alimentare sano è stato raccomandato anche dalla Commissione EAT-Lancet, Willett et al. (2019).
- 28 Cfr. Benz. (2022).
- 29 Cfr. An et al. (2021). (Lo studio non esamina gli effetti di Nutri-Score, ma di altre etichette/label.) Più importante dell'impatto sui consumatori nel caso di Nutri-Score è l'impatto sulle aziende.
- 30 Cfr. Schneider & Bookman (2020).
- 31 Basate su Calabresi & Melamed (1972) e Richards (2000).
- 32 Valore per la Svizzera (compresa l'energia «grigia»), cfr. Bretscher et al. (2014).
- 33 Cfr. Jungbluth (2015).
- 34 La politica agricola svizzera per esempio ha molta esperienza con i contingenti all'importazione, che vengono ripartiti in vari modi, e messi anche all'asta. Queste esperienze possono essere utili per mettere a punto strumenti di politica ambientale.
- 35 Fonte: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_it](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_it) (7.9.2022).
- 36 Il termine «equivalente» è già fissato per il riconoscimento di etichette/label bio. Cfr. p. es. l'Ordinanza svizzera sull'agricoltura biologica, art. 22 (RS 910.18).
- 37 Determinante è la forma concreta delle singole misure (ma anche la composizione del tribunale arbitrale competente). Cfr. Musselli et al. (2022a, b).
- 38 WB-BWE (2021), p. 15.
- 39 Cfr. p. es. Bürgi Bonanomi et al. (2022).
- 40 Cfr. in particolare la European Commission (2022).
- 41 Cfr. p. es. Richards (2000).
- 42 Va distinto il caso in cui non si tratta di una scelta socialmente desiderata bensì della scelta vantaggiosa a livello individuale, come quando trattasi di informazione su sostanze cancerogene negli alimenti.
- 43 Cfr. p. es. Hagmann et al. (2019).
- 44 Cfr. p. es. «Priorities» in European Commission (2019).
- 45 Qui non si intendono nuovi studi, bensì valutazioni che poggiano su basi esistenti e sono indipendenti da interessi particolari.
- 46 Bürgi Bonanomi et al. (2022) citano le seguenti misure. Favorire: «a. Sensibilizzare la popolazione; b. Fissare un marchio per contrassegnare prodotti agrari particolarmente preziosi o per tutelare la denominazione (particolarmente sostenibile); c. Favorire accordi settoriali trasparenti; d. Trattamento preferenziale negli appalti pubblici; e. Facilitare l'ingresso nel mercato, in particolare attraverso l'accelerazione e la semplificazione delle procedure d'ammissione; f. Concedere capitale iniziale e facilitare accordi settoriali; g. Assistenza tecnica e finanziaria nel quadro della cooperazione allo sviluppo e del finanziamento del clima; h. Rinunciare a tasse simili a dazi doganali; i. Riserva di contingenti di importazione preferenziali per prodotti agricoli di particolare valore; j. Preferenza tariffaria.» Rendere più difficile: «a. Obbligo di apporre un contrassegno che renda visibile la particolare nocività; b. Escludere dagli appalti pubblici; c. Escludere da contingenti d'importazione preferenziali; d. Discriminazione tariffaria; e. Ostacolare altrimenti l'entrata nel mercato.» Cfr. anche Bürgi Bonanomi & Tribaldos (2020).
- 47 VL (2016); VL (2020), cifre aggiornate per il 2020. Doi: 10.5281/zenodo.7769509
- 48 Cfr. p. es. Springmann et al. (2021).
- 49 Cfr. p. es. Sandel (2010).
- 50 Per gli utilitaristi di natura economica puri e duri, non è importante che la compensazione abbia luogo. La dipendenza del calcolo costi-benefici dai diritti di proprietà viene trascurata (cfr. 1.4). Il principio di causalità è ancora una volta compromesso.
- 51 Sulla base di Calabresi & Melamed (1972), Richards (2000) e Schlöpfer & Vatn (2023).

# LETTERATURA

- An, R. et al. (2021). Effect of front-of-package nutrition labeling on food purchases: a systematic review. *Public Health*, 191, 59-67.
- ARE (2015). Equa ed efficace – La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) in Svizzera. Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Berna.
- Benz, M. (2022). Neue Zürcher Zeitung, 17.5.2022. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/hoher-marktanteil-schroepfenmigris-und-coop-die-konsumenten-ld.1681533?reduced=true> (7.9.2022).
- Blandford, D. & Matthews, A. (2019). Agrarpolitiken der EU und der USA: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. *EuroChoices* 18, 4-10. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12217>
- Bretschler, D., Leuthold-Stärfl, S., Felder, D. & Fuhrer, J. (2014). Treibhausgasemissionen aus der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft. *Agrarforschung Schweiz*, 5, 458-465.
- Bürgi Bonanomi, E. & Tribaldos, T. (2020). PPM-based trade measures to promote sustainable farming systems? What the EU/EFTA-Mercosur agreements can learn from the EFTA-Indonesian agreement. *European Yearbook of International Economic Law*, 11, 359-385.
- Bürgi Bonanomi, E. et al. (2022). Hypothetisches Bundesgesetz über nachhaltigen Agrarhandel (Agrarhandelsgesetz, AhG), Synthese SNF-NFP 73 Projekt «Diversifizierte Ernährungssysteme dank nachhaltiger Handelsbeziehungen». Centre for Development and Environment (CDE), Università di Berna.
- Calabresi, G. & Melamed, A. D. (1972). Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral. *Harvard Law Review*, 85, 1089-1128.
- Consiglio federale (2016) Aggiornamento degli obiettivi per le basi vitali naturali e la produzione efficiente dal profilo delle risorse. Rapporto in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 13 dicembre 2013, Berna.
- Crea (2019). Linee guida per una sana alimentazione. Centro di ricerca alimenti e nutrizione. Ministero della Salute. [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2915\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2915_allegato.pdf) (13.4.2023).
- European Commission (2019), Protecting and restoring the world's forests: stepping up EU action to halt deforestation and forest degradation. Factsheet. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS\\_19\\_4549](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_19_4549) (20.2.2023).
- European Commission (2021). Statistical factsheets (for European Union, Italy), June 2021.
- European Commission (2022). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Application of EU health and environmental standards to imported agricultural and agri-food products.
- European Court of Auditors (2021). Common agricultural policy and climate: half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing. Special Report 16/2021.
- Fennell, L. A. (2011). Ostrom's Law: Property rights in the commons. *International Journal of the Commons*, 5, 9-27. <http://doi.org/10.18352/ijc.252>
- Guth, J. H. (2008). Law for the ecological age. *Vermont Journal of Environmental Law*, 9, 431-512.
- Hagmann, D., Ho, E. H. & Loewenstein, G. (2019). Nudging out support for a carbon tax. *Nature Climate Change*, 9, 484-489.
- Hürdler, J., Prasuhn, V. & Ernst Spiess, E. (2015). Abschätzung diffuser Stickstoff- und Phosphoreinträge in die Gewässer der Schweiz. MODIFFUS 3.0. Rapporto su incarico dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Berna.
- Jungbluth, N. (2015): Ökoprofil von Ernährungsstilen. <http://www.esu-services.ch/fileadmin/download/jungbluth-2015-Ernaehrungsstile-WWF.pdf> (online 19.8.2021).
- Lobsiger, M., Huddleston, C., & Schläpfer, F. (2022). Indirekte Kosten unterschiedlicher Ernährungsstile in der Schweiz. BSS und Kalaidos Fachhochschule Schweiz, Basel und Zürich.
- Maretzke, F. et al. (2020), in DGE (ed.), 14. DGE-Ernährungsbericht, Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Stuttgart, p. 355-389, o nella guida alla nutrizione della Harvard School of Public Health su <https://www.hsph.harvard.edu/nutrition-source/what-should-you-eat/> (5.10.2022)
- Musselli, I., Solar, J., Tribaldos, T. & Bürgi Bonanomi, E. (2022a). Livestock Farming Act and WTO compliance. Preferential tariff treatment based on PPMs: A case study. Working Paper, Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern.
- Musselli, I., Solar, J., Tribaldos, T. & Bürgi Bonanomi, E. (2022b). Tropical Product Act and WTO compliance. Preferential tariff treatment based on PPMs: A case study. Working Paper, Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern.
- OECD (1972/2022). Recommendation of the Council on OECD Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, Paris. (Reprinted from Recommendation adopted by the OECD Council on 26 May 1972.)
- Perman, R., Ma, Y., McGilvray, J. & Common, M. (2003). *Natural Resource and Environmental Economics*. 3rd Edition, Pearson, Upper Saddle River, USA.
- Pieper, M., Michalke, A. & Gaugler, T. (2020). Calculation of external climate costs for food highlights inadequate pricing of animal products. *Nature Communications* 11, 6117.
- Richards, K. (2000). Framing environmental policy instrument choice. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 10, 221-285.
- Sandel, M. (2010). *Justice. What's the right thing to do?* Penguin Books, Harlow, England.
- Schläpfer, F. (2020). External costs of agriculture derived from payments for agri-environment measures: framework and application to Switzerland. *Sustainability*, 12, 6126.
- Schläpfer, F. & Vatn, A. (2023). Regulation of externalities: rights, options, and procedure. *Frontiers in Environmental Economics*, 2, 1188700. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frevc.2023.1188700>
- Schmid, A. et al. (2012), in UFSP (ed.), 6° Rapporto sull'alimentazione. Ufficio federale della sanità pubblica, Berna.
- Schneider, F. & Bookman, B. (2020). Die Grösse der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2020. Johannes-Kepler-Universität Linz und IAW Universität Tübingen, Linz.
- Springmann, M. et al. (2021). The global and regional costs of healthy and sustainable dietary patterns: a modelling study. *The Lancet Planetary Health*, 5, e797-e807.
- UFAG (2022). Rapporto agrario (online). Ufficio federale dell'agricoltura, Svizzera. (7.9.2022).
- UFAM & UFAG (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Rapporto sullo stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Umwelt-Wissen Nr. 1633. (Disponibile in tedesco e francese.)
- VL (2016). Wirtschaftliche Kennzahlen für die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft. Faktenblatt Nr. 6. Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli.
- VL (2019). Indikatoren für die Beurteilung der Schweizer Agrarpolitik. Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli. <https://zenodo.org/record/7830758>
- VL (2020). Kosten und Finanzierung der Landwirtschaft. Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli. <https://zenodo.org/record/7769386>
- VL (2021). Landwirtschaft und Umwelt in den Kantonen. Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli. <https://zenodo.org/record/7830733>
- WB-BWE (2021). Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Willett, W. et al. (2019). Food in the anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *Lancet* 393, 447-492.

Agricoltura e alimentazione hanno ripercussioni e costi accessori che non sono contenuti nei prezzi dei generi alimentari. Le attuali disposizioni di legge ci costringono ad assumere costi provocati da altri. Ne conseguono ingiustizie e sprechi nonché danni alle persone e all'ambiente. La soluzione del problema ha un nome: verità dei costi. Ma cosa si nasconde dietro a questo concetto, spesso solo superficialmente compreso? Cosa significa la verità dei costi per la regolamentazione di produzione e consumi?

Il modo in cui noi, in quanto società, stabiliamo le regole, dipende in ultima analisi dai nostri valori: a chi dovrebbe appartenere l'ambiente condiviso come l'acqua e l'aria? Ci basta un mezzo principio di causalità in base al quale chi inquina copre la metà dei costi? Vogliamo una tale regolamentazione delle responsabilità - e, in caso affermativo, con quale motivazione? Vogliamo continuare a sostenere le industrie vicine al mondo dell'agricoltura e l'agricoltura stessa tramite prezzi distorti e concorrenza sleale oppure optiamo per la verità dei costi e per giocare ad armi pari? Le risposte a queste domande determinano le nostre regolamentazioni politiche.

Questo testo presenta le conoscenze di base e i contesti in modo facilmente comprensibile. È suddiviso in piccole sezioni basate sul principio di domanda e risposta. I lettori possono così orientarsi e informarsi rapidamente, ottenendo l'opportunità di riflettere autonomamente sulle possibili soluzioni.

La pubblicazione si rivolge a specialisti che si occupano di agricoltura, ambiente, clima e alimentazione, come pure al mondo politico, agli operatori dei media, a docenti e al pubblico interessato.

