

Flussi finanziari della politica agricola: analisi dei principali pagamenti dello Stato a favore dell'agricoltura, in funzione dei beneficiari

**Rapporto
dell'Organo parlamentare di Controllo dell'Amministrazione
a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio
degli Stati**

del 12 febbraio 2001

L'essenziale in breve

Il presente rapporto prende in esame i beneficiari immediati dei pagamenti diretti generali, dei pagamenti nel settore lattiero e dei contributi versati a favore del miglioramento delle strutture durante il 1999.

Nell'ambito di un'analisi dell'esecuzione, sono state individuate tre categorie di beneficiari per le voci di bilancio dei pagamenti esaminati: le aziende agricole ricevono l'81 per cento degli importi considerati, i beneficiari non agricoli il 17 per cento e le organizzazioni private incaricate di alcuni compiti di esecuzione soltanto una quota di importanza marginale dello 0,2 per cento. I dati disponibili non consentono di stabilire se la quota residua¹ del 2 per cento degli importi considerati sia stato versato a beneficiari agricoli o non agricoli.

Nel cercare di definire più dettagliatamente le due categorie sommarie di beneficiari (agricoli e non agricoli), l'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione (OPCA) ha incontrato alcuni importanti problemi sui dati, al punto da indurlo a costituire una propria banca dati.

La banca dati dell'OPCA consente di rispondere a domande molto precise come l'ammontare dei sussidi versati in media per ogni tipo di azienda e per unità di superficie. Per ottenere una visione globale della ripartizione dei flussi finanziari tra le diverse aziende, abbiamo introdotto la distinzione tra tre segmenti: terzo superiore, terzo intermedio e terzo inferiore. Per ogni segmento abbiamo classificato le diverse aziende in funzione dell'ammontare versato per azienda o per unità di superficie.

Sul piano degli importi versati in media per azienda:

- l'azienda del terzo superiore corrisponde al seguente profilo: azienda di montagna, esercitata a titolo principale, con superficie estesa (almeno 20 ha), gestita da una comunità di persone fisiche, che impiega oltre due unità standard di manodopera (UMS), produzione biologica e animale;*
- l'azienda del terzo inferiore corrisponde al seguente profilo: azienda di pianura, esercitata a titolo accessorio, con superficie limitata (20 ha o meno), gestita da una persona fisica, che impiega meno di due unità standard di manodopera (UMS), produzione vegetale e convenzionale/integrata.*

Per contro, se si prendono in esame i pagamenti dal punto di vista dei versamenti in media per ettaro, il tipo di ripartizione cambia.

Sul piano degli importi versati in media per ettaro:

- l'azienda del terzo superiore corrisponde al seguente profilo: azienda di montagna, esercitata a titolo accessorio, con limitata superficie (20 ha o meno) gestita da una persona fisica, che impiega meno di due unità standard di manodopera (UMS), produzione biologica e animale;*

¹ Si tratta di somme versate a favore dei miglioramenti delle strutture.

-
- *l'azienda del terzo inferiore corrisponde al seguente profilo: azienda di pianura, esercitata a titolo principale, con superficie estesa (più di 20 ha), gestita sotto una forma giuridica diversa dalla persona fisica², che impiega più di due unità standard di manodopera (UMS), produzione convenzionale/integrata e vegetale.*

La categoria dei beneficiari non agricoli riceve pagamenti nel settore lattiero e contributi a favore del miglioramento delle strutture.

- *Nel settore lattiero, le imprese di valorizzazione del latte, di trasformazione del latte e di esportazione possono essere classificate come beneficiari non agricoli. Il 64,7 per cento di queste riceve la maggior parte dei pagamenti del settore lattiero: dieci grandi imprese ricevono più dell'80 per cento dell'ammontare, 409 altre imprese ricevono soltanto importi ridotti o addirittura minimi.*
- *Per quanto riguarda i contributi a favore del miglioramento delle strutture, i comuni politici e i proprietari privati di terreni e costruzioni rientrano nella categoria dei beneficiari non agricoli dei pagamenti concessi dallo Stato. Complessivamente, essi ricevono quasi il 70 per cento dell'ammontare preso in esame. Tuttavia, visto che la categoria dei proprietari fondiari privati include anche alcune aziende agricole, i dati a disposizione non permettono di quantificare con precisione i contributi a favore del miglioramento delle strutture concessi a beneficiari agricoli e quelli concessi a beneficiari non agricoli.*

² Come le società di capitali o aziende di enti pubblici.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Problematica

Il 4 maggio 1999, il gruppo di lavoro Politica agricola della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) ha affidato all'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione (OPCA) il compito di procedere a un'analisi dei flussi finanziari della politica agricola. In primo luogo, si vuole sapere chi trae vantaggio dai versamenti dello Stato, ovvero identificare i beneficiari di tali pagamenti, presentare l'organizzazione dei flussi finanziari e descriverne gli effetti sui redditi.

È importante per due ragioni avere una visione chiara dei beneficiari delle prestazioni di trasferimento versate dallo Stato. Innanzitutto essa permette di controllare l'esecuzione, vale a dire verificare se i beneficiari soddisfano le condizioni relative al versamento dei sussidi. In seguito, essa permette di controllare anche l'efficacia del trasferimento, ovvero stabilire come i sussidi presi in esame consentano di raggiungere gli obiettivi fissati dalla politica agricola.

Per rispondere alla domanda principale dell'esame, distinguiamo tra beneficiari diretti e beneficiari indiretti dei pagamenti. I primi riscuotono direttamente l'importo versato dallo Stato, mentre i secondi traggono vantaggio dai processi di trasferimento e dai moltiplicatori economici. Ciò significa che, a medio termine, i pagamenti diretti ai gestori potrebbero provocare un aumento del prezzo del suolo. In tal caso, i proprietari fondiari sono i beneficiari indiretti dei versamenti ai gestori. Inversamente, le aziende agricole possono beneficiare indirettamente di alcuni trasferimenti ai beneficiari non agricoli³. Conformemente al mandato del gruppo di lavoro del Consiglio degli Stati, il presente esame focalizza l'attenzione soltanto sui beneficiari diretti dei pagamenti dello Stato a favore dell'agricoltura⁴. Una prima stesura del rapporto è stata presentata al gruppo di lavoro il 28 marzo 2000. Siccome le cifre aggiornate complete non erano ancora disponibili, le informazioni concernenti i pagamenti diretti di questa prima versione del rapporto si basavano sui dati del 1998. Inoltre, si è potuto tener conto unicamente delle cifre per la prima metà dell'anno lattiero. Il 9 giugno 2000 il gruppo di lavoro ha affidato all'OPCA il compito di procedere all'aggiornamento del rapporto in questi due settori.

1.2 Metodo

Considerato che gli effetti diretti sul reddito possono essere osservati nella realtà, è quindi possibile fornire una loro descrizione. Per realizzare questo esame, ci siamo

³ Pertanto anche i produttori lattieri traggono profitto dal sostegno al prezzo del latte per mezzo di contributi federali per la valorizzazione del latte e all'esportazione. Le aziende agricole traggono vantaggio anche dagli aiuti agli investimenti concessi ai Comuni politici e ai proprietari privati fondiari.

⁴ Per quanto riguarda la distinzione tra gli effetti sui redditi diretti e indiretti, vedi l'abbozzo del progetto dell'OPCA del 26 aprile 1999. Gli effetti indiretti sul reddito dovuti ai pagamenti dello Stato possono essere esaminati in un secondo momento.

basati sull'analisi dei flussi finanziari. Pertanto sono state inserite le principali voci di bilancio contabili dei pagamenti in funzione della loro origine e dei loro beneficiari. Nel contempo, è stata affrontata la questione dell'esecuzione dei pagamenti dello Stato a favore dell'agricoltura. La risposta alla domanda iniziale è stata trattata in tre fasi. Prima di tutto, abbiamo esaminato come sono organizzati i flussi finanziari. In seguito, abbiamo identificato i beneficiari dei contributi, vale a dire le persone che riscuotono direttamente l'ammontare versato. Infine, abbiamo valutato gli importi che ogni beneficiario riscuote.

Affinché l'analisi dei flussi finanziari non richieda un impegno troppo oneroso e in conformità all'abbozzo del progetto, l'OPCA ha limitato il campo dell'esame in base a due criteri. Il primo è di natura materiale e si riferisce all'ammontare dei pagamenti considerati. Pertanto il presente esame non tratta l'insieme dei pagamenti della Confederazione a favore dell'agricoltura, ma si focalizza unicamente sui tre principali settori dei pagamenti e, per ogni settore, sull'analisi della voce di bilancio più grande dei pagamenti⁵. Sono state analizzate le seguenti voci di bilancio: i pagamenti diretti generali⁶ per il settore «pagamenti diretti», l'economia lattiera (pagamenti lattieri) per il settore «produzione e smercio» e i contributi a favore del miglioramento delle strutture per il settore «miglioramento delle condizioni di base della produzione». Nel 1999 queste tre voci di bilancio rappresentavano quasi il 75 per cento delle spese della Confederazione nel settore agricolo⁷. Il secondo criterio è di natura temporale. L'analisi dei flussi finanziari si basa sulle cifre di un unico anno e, per i pagamenti lattieri e i pagamenti diretti, si è potuto far riferimento soltanto al 1999. Una tale analisi si limita a un solo esercizio della politica agricola della Confederazione. Pertanto essa non permette di mettere in risalto eventuali modifiche di tendenza. Di conseguenza non può tenere conto nemmeno delle modifiche passate e future della politica agricola⁸.

1.3 Struttura del rapporto finale

Dal punto di vista dell'organizzazione, i flussi finanziari della politica agricola sono ripartiti in base ai diversi settori di pagamento. Il presente rapporto si conforma a tale struttura come segue: il capitolo 2 è dedicato alla voce di bilancio pagamenti diretti generali, il capitolo 3 alla voce di bilancio dei pagamenti lattieri e il capitolo 4 alla voce di bilancio dei contributi a favore del miglioramento delle strutture. Questi tre capitoli si articolano analogamente ed espongono:

⁵ *Voce di bilancio dei pagamenti* è un concetto della scienza delle finanze. Dal punto di vista funzionale, la voce di bilancio dei pagamenti corrisponde a uno strumento della politica agricola. Successivamente, i capitoli 2, 3 e 4 si riferiscono quindi agli strumenti. Uno strumento può essere composto di diversi provvedimenti e i provvedimenti che formano gli strumenti saranno descritti nei prossimi capitoli.

⁶ Il capitolo 2 presenta ogni provvedimento considerato.

⁷ I contributi per il miglioramento delle strutture = 50% delle spese per il settore «miglioramento delle condizioni di base della produzione»; l'economia lattiera = 77% delle spese per il settore «produzione e smercio»; i pagamenti diretti generali = 80% delle spese per il settore «pagamenti diretti». I calcoli si basano sul bilancio 1999, spese dell'Ufficio federale dell'agricoltura.

⁸ Se l'analisi dei flussi finanziari nel settore della politica agricola fosse reiterata annualmente, si potrebbero constatare le modifiche di tendenza in ordine cronologico.

- gli obiettivi della politica agricola che i tipi di pagamento considerati devono conseguire,
- i provvedimenti politici all’origine dei pagamenti considerati,
- i beneficiari interessati da questi provvedimenti,
- gli effetti che i pagamenti devono provocare, e
- l’organizzazione dei pagamenti.

Tali osservazioni permettono di individuare tre grandi gruppi di beneficiari diretti: le aziende agricole, i beneficiari non agricoli e le organizzazioni private incaricate di alcuni compiti di esecuzione. Gli elementi quali obiettivi, provvedimenti politici o effetti sperati di un pagamento offrono un parametro di valutazione dell’esecuzione e degli effetti della politica agraria. Grazie a questi dati, si può stabilire se i sussidi agricoli sono stati versati in conformità delle disposizioni legali. Inoltre, si può analizzare se gli effetti sul reddito rispettano gli obiettivi della politica agraria o se esiste una divergenza tra gli obiettivi e i mezzi impiegati.

I flussi finanziari a favore dei tre grandi gruppi di beneficiari – aziende agricole, beneficiari non agricoli e organizzazioni esecutive private – sono stati quantificati nel capitolo 5. Tuttavia, la classificazione in questi gruppi permette di rispondere solo in parte alla domanda principale di questo esame. Infatti, i due maggiori gruppi di beneficiari, ovverosia le aziende agricole e i beneficiari non agricoli, sono troppo grandi per poter giungere a conclusioni precise sugli effetti diretti sul reddito. Invece di focalizzare l’attenzione sui settori dei pagamenti, corrispondentemente all’approccio usuale, il presente rapporto si concentrerà soprattutto sui gruppi di beneficiari. Il capitolo 5 descrive questo cambiamento di prospettiva, vale a dire il passaggio da un punto di vista incentrato sui pagamenti (importi versati per settore di pagamento) ad un punto di vista incentrato sui beneficiari (importi versati per beneficiario). Solo una visione di questo tipo permette di analizzare la ripartizione dei pagamenti dello Stato per gruppo di beneficiari.

I dati messi a disposizione dall’Amministrazione federale hanno permesso di procedere soltanto in modo molto limitato ad esami incentrati sui beneficiari. Il capitolo 5 descrive la situazione dal punto di vista dei dati e presenta le relative conseguenze. Ai fini dell’esame, in base a dati dell’UFAG e dell’UFS, l’OPCA ha elaborato una propria banca dati che censisce i beneficiari in modo circostanziato e contabilizza esattamente i flussi finanziari. Questa banca dati viene descritta nel capitolo 5, il quale presenta parimenti una visione generale dei risultati classificati per gruppo di beneficiari. Il capitolo 6 presenta dettagliatamente i risultati dei flussi finanziari a favore dei beneficiari agricoli. A questo proposito, sono stati elencati i numerosi beneficiari agricoli in funzione delle diverse caratteristiche (come la superficie dell’azienda, la relativa posizione geografica ecc.). Il capitolo 6 raggruppa i beneficiari secondo detti criteri e indica come vengono ripartiti i pagamenti tra i diversi gruppi di beneficiari. I risultati dettagliati dell’analisi dei flussi finanziari a favore dei beneficiari non agricoli vengono esposti nel capitolo 7.

delle superfici agricole e quindi un'occupazione diffusa del Paese¹⁵. Per questo motivo, la superficie utilizzata è il criterio di calcolo fondamentale dei pagamenti diretti a prescindere dalla natura dello sfruttamento.

I pagamenti diretti generali sono costituiti di due tipi di contributi: da un lato i contributi versati a tutte le regioni produttive, legati alla superficie e al numero di animali, dall'altro i contributi versati unicamente alle aziende della regione di montagna e della zona collinare, legati alla superficie e al numero di animali, ma che servono da indennizzo per compensare le difficoltà di sfruttamento. I pagamenti diretti generali sono costituiti dai seguenti provvedimenti:

- I *contributi di superficie* sono versati per retribuire le prestazioni fornite dall'agricoltura nell'interesse generale. Con l'introduzione del nuovo regime, i contributi di superficie sono versati indipendentemente dalla natura dello sfruttamento. Il pagamento non è quindi direttamente vincolato alle unità prodotte (ad es. per ogni litro di latte) o a determinati fattori produttivi (ad es. per ogni vacca da latte). Di conseguenza, a breve e medio termine, i contributi di superficie si bilanciano dal punto di vista della produzione. Infatti, essi non stimolano un aumento della produzione da parte degli agricoltori, ma incentivano un incremento delle superfici di produzione per massimizzare i pagamenti diretti¹⁶. Il legame tra l'importo di tali pagamenti e la superficie si giustifica se, a lungo termine, la politica agricola si prefigge di attuare una modifica delle strutture volta a promuovere la grandezza delle aziende.
- I *contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo*¹⁷ devono servire da incentivo per lo sfruttamento delle superfici. In un Paese con molte distese erbose come la Svizzera, questi contributi intendono garantire la cura dell'insieme degli erbai mediante il loro sfruttamento, ma soprattutto intendono conservare la competitività della produzione di carne a base di foraggio grezzo. Questi stanziamenti si calcolano per unità di bestiame grosso che consuma foraggio grezzo (UBGFG). Essi non sono dunque vincolati alla produzione, ma lo sono direttamente a un fattore di produzione. Di conseguenza, questi contributi possono rappresentare un incentivo a aumentare il ricorso al fattore della produzione, vale a dire promuovere indirettamente un incremento contenuto della produzione.
- I *contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione* rappresentano un indennizzo per le condizioni difficili di produzione nella regione di montagna e nella zona prealpina collinare. Mentre i contributi «generali» per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo intendono rilanciare lo sfruttamento degli erbai, i contributi versati per le condizioni difficili di produzione conseguono anche obiettivi di politica sociale, strutturale e dell'habitat. Il pagamento di questi contributi viene

¹⁵ Limiti di spesa dal 2000 al 2003 e messaggio concernente la riforma della politica agricola: Seconda tappa, politica agricola 2002 (96.060), in seguito: «messaggio concernente la nuova LAg».

¹⁶ Indirettamente ciò può provocare un aumento della produzione a causa delle economie di scala da cui traggono vantaggio le aziende agricole. Tuttavia, nel contempo, tali «economie di scala» implicano anche una riduzione dei costi di produzione.

¹⁷ Questa classe di animali comprende bovini, equini, ovini, caprini, cervi, bisonti, lama e alpaca.

effettuato parimenti in base a un fattore che determina la produzione, ovvero sia l'UBGFG. Come precedentemente esposto, i contributi creano un incentivo a massimizzare il fattore di produzione menzionato¹⁸.

- I *contributi di declività* intendono salvaguardare il paesaggio colturale nella regione montana e nella zona collinare. Questo provvedimento consegue innanzitutto gli obiettivi della politica ecologica, strutturale e dell'habitat. Questi contributi non dovrebbero comportare importanti incentivi economici alla produzione.

2.3 Beneficiari

I beneficiari dei pagamenti diretti generali sono le aziende contadine. In virtù della nuova politica agricola, le aziende non contadine non possono beneficiare di tali pagamenti. Ciò riguarda da un lato le aziende dei poteri pubblici (ad es. le case di cura e gli istituti penitenziari) e dall'altro, i grandi settori delle aziende private appartenenti a persone fisiche o giuridiche che non rientrano nei criteri di concessione dei sussidi. Ogni gestore con domicilio di diritto civile in Svizzera che non ha ancora compiuto 65 anni, la cui azienda soddisfa le esigenze minime in materia di superficie utilizzabile e d'onere di lavoro ha diritto a tali contributi; i contributi sono decrescenti e possono eventualmente essere ridotti¹⁹. Conformemente all'obiettivo della nuova politica agricola a favore di un'azienda agricola rispettosa dell'ambiente, il diritto ai pagamenti diretti sottostà alle esigenze ecologiche. In altri termini, l'azienda deve fornire la prova che corrisponde ai criteri della produzione integrata (PI) del regime precedente, ciò che implica una detenzione degli animali da reddito conforme alle disposizioni in vigore, un bilancio di concimazione equilibrato, una quota adeguata di superfici di compensazione ecologica, un avvicendamento disciplinato delle colture, un'adeguata protezione del suolo, nonché una selezione e un'utilizzazione mirata dei prodotti per il trattamento delle piante.

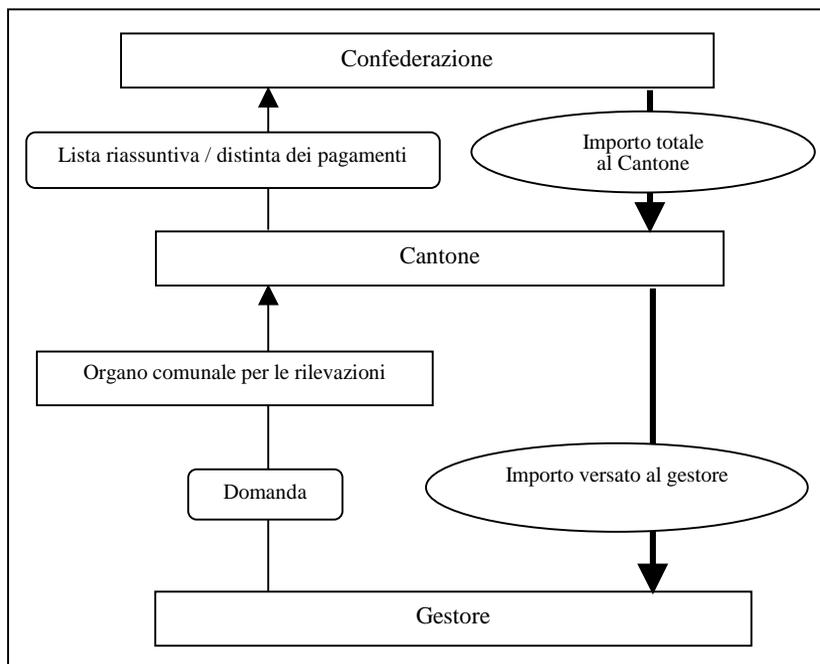
2.4 Organizzazione dei versamenti

Base legale

Dal 1° gennaio 1999, la gestione dei pagamenti diretti generali è disciplinata dall'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD) del 7 dicembre 1998 (RS 910.13).

¹⁸ L'ammontare è versato fino a 15 UBGFG, fatto che limita l'incentivo a produrre latte.

¹⁹ Esistono valori limite per la superficie o per il numero di animali per azienda, per il numero di unità standard di manodopera, il reddito totale determinante o la sostanza imponibile. Queste condizioni e valori limite sono disciplinati dal capitolo 4 dell'OPD (RS 910.13).



Fonte: OPCA 2000

Domanda

Ogni primavera, i gestori del settore agricolo devono inoltrare la loro domanda di versamento dei pagamenti diretti agli uffici cantonali dell'agricoltura per il tramite del servizio comunale incaricato dei rilevamenti. Il Cantone determina il diritto ai pagamenti diretti delle aziende, calcola gli importi, allestisce la distinta dei pagamenti e la lista riassuntiva che devono essere trasmesse ogni anno all'Ufficio federale dell'agricoltura. La distinta dei pagamenti riporta i dati concernenti le strutture di ogni azienda e i beneficiari dei contributi. La lista riassuntiva raggruppa le distinte dei pagamenti contenenti i dati aggregati relativi alle caratteristiche strutturali dell'azienda sovvenzionata²⁰.

Versamento

L'Ufficio federale dell'agricoltura controlla le liste riassuntive mediante test di plausibilità. Attraverso l'amministrazione delle finanze, esso procede al trasferimento degli importi richiesti alle amministrazioni cantonali nell'arco della prima metà del mese. Queste versano a loro volta gli importi corrispondenti ai beneficiari, generalmente entro un termine di due settimane. In materia di pagamenti diretti generali, il

²⁰ Le liste riassuntive sono utilizzate per i versamenti degli acconti, nonché per i conteggi principali e finali.

Cantone può versare un acconto a decorrere dalla metà dell'anno, fino al 50 per cento dell'importo totale o di quello dell'anno precedente e – sulla base della lista riassuntiva – chiedere all'Ufficio federale di anticipare i fondi necessari a questo scopo. Il Cantone trasmette il conteggio principale corredato dalla lista riassuntiva entro il 1° dicembre dell'anno dei contributi e il conteggio finale accompagnato dalle distinte dei pagamenti entro il 1° marzo dell'anno seguente²¹.

2.5 Prima quantificazione

Durante l'anno preso in esame, sono stati stanziati 1776,5 milioni di franchi a titolo di pagamenti diretti. Questo flusso monetario è andato a favore esclusivamente delle aziende agricole. La domanda interessante consiste evidentemente nel sapere come questo flusso si distribuisca all'interno del settore agricolo. Quali sono gli effetti dei contributi di superficie o di declività sulla ripartizione regionale dei pagamenti diretti generali? Il capitolo sui flussi monetari all'interno del settore affronta questa questione e altre ancora.

3 Pagamenti lattieri

3.1 Obiettivi

Fino al 1993, gli scopi principali della politica agricola erano la garanzia del prezzo di vendita che compensava i costi di produzione (vale a dire assicurare un reddito per ogni contadino comparabile a quello della rimanente popolazione), l'incremento della produzione indigena, la protezione della stessa contro le importazioni e la tutela del maggior numero possibile di aziende agricole. La garanzia del prezzo del latte da parte dello Stato non solo rappresentava un elemento centrale della realizzazione di tali scopi, ma determinava anche il mercato assieme alla garanzia dello smercio. I produttori lattieri producevano latte in funzione dei loro contingenti e lo Stato si impegnava ad acquistarne la quantità stabilita a un prezzo fissato. Dal punto di vista dei contadini, l'aiuto concesso dipendeva dalla produzione e, su un mercato interamente organizzato, determinava il reddito. Dato che il prezzo garantito del latte era sempre superiore a un prezzo di mercato fittizio, lo Stato doveva anche impegnarsi a favore della valorizzazione di una materia prima altamente costosa. Pertanto è stato costituito un intero settore di valorizzazione (pubblico e semi pubblico) che beneficia dei margini garantiti e finanziato con fondi in parte pubblici, in parte semi pubblici. Gli strumenti principali di tale sistema erano la vendita del formaggio e del burro (organismo di economia mista) e gli aiuti all'interno del Paese e all'esportazione.

Tale strumento della precedente politica produceva effetti in parte problematici; infatti, prima dell'introduzione del contingentamento lattiero, i pagamenti in funzione della produzione ne provocavano un aumento fino a giungere ad una sovrapproduzione dovuta a uno sfruttamento intensivo. Siccome il precedente sistema implicava

²¹ Il conteggio principale contiene un sunto dei pagamenti diretti versati dal Cantone. Oltre a questi, il conteggio finale indica anche gli eventuali arretrati e importi da rimborsare che devono essere contabilizzati dall'allestimento nell'ultimo conteggio principale.

solo pochi incentivi al controllo dei costi, i prezzi erano molto alti a tutti i livelli del mercato del latte. Di conseguenza, i costi della valorizzazione che lo Stato doveva coprire per garantire ai contadini le quantità e i prezzi convenuti erano parimenti molto elevati.

Lo scopo del nuovo sistema introdotto nel 1999 consiste nel creare le condizioni quadro affinché i meccanismi del mercato possano garantire la produzione, la valorizzazione e lo smercio dei prodotti agricoli. La produzione deve essere assicurata in modo sostenibile e poco costoso e l'agricoltura deve poter percepire il più possibile dalla vendita dei suoi prodotti. Per poter raggiungere tali obiettivi, sono stati sostituiti numerosi strumenti alquanto interventistici del precedente regime con strumenti incentrati sulla concorrenza.

3.2 Provvedimenti ed effetti previsti

Nel settore lattiero, la nuova politica agricola contempla provvedimenti il cui funzionamento è incentrato maggiormente sui meccanismi di mercato.

Prezzo d'obiettivo per il latte: non esiste più la garanzia statale del *prezzo del latte*. Il nuovo regime prevede al suo posto un prezzo d'obiettivo per il latte²². Nella misura in cui viene assicurata un'efficace valorizzazione del latte, il prezzo d'obiettivo corrisponde pressappoco al prezzo auspicato di produzione. Si tratta però soltanto di un'indicazione in favore dell'elaborazione degli strumenti della politica agricola e di conseguenza non costituisce una garanzia. Il prezzo effettivamente pagato è negoziato direttamente tra il produttore e il compratore.

Orientamento della produzione: i contingenti rimangono uno strumento della nuova politica agricola. Essi possono d'ora in poi essere venduti o locati, poiché il prezzo di vendita e di locazione può essere liberamente stabilito. I trasferimenti dei contingenti non richiedono più modifiche della superficie utilizzata. L'estensione o la riduzione della superficie agricola non implica più l'adattamento dei contingenti. Tuttavia il commercio o la permuta di contingenti non è totalmente libero, dato che è sottoposto al controllo dello Stato e ad alcuni oneri²³. In questo modo chi riprende un contingente (per acquisto o in locazione) deve essere gestore agricolo e fornire la prova che soddisfa le esigenze ecologiche. Inoltre, il trasferimento di contingenti dalla regione montana alla regione di pianura è possibile solo in via eccezionale²⁴.

Sostegno del mercato: con i supplementi e gli aiuti, il nuovo regime istituisce due categorie distinte di provvedimenti di sostegno:

I supplementi sono versati ai produttori lattieri. Per la vendita del latte in quanto materia prima per la fabbricazione del formaggio, i contadini percepiscono un prezzo maggiore rispetto a quello pagato da chi lo valorizza. La differenza è a carico dello Stato. In questo modo, per i produttori lattieri, i supplementi influiscono sulla formazione del reddito e per l'economia della valorizzazione, i supplementi riduco-

²² Questo prezzo concerne unicamente il latte di una certa qualità dal punto vista del tenore di grasso e proteine.

²³ Per una visione generale, vedi in particolare Minder, Walter, 1995: Weitere wichtige Etappe der Agrarreform steht bevor. In: Agrarforschung 2 (1), p. da 9 a 12.

²⁴ Le eccezioni sono disciplinate all'art. 4 dell'ordinanza sul contingentamento lattiero.

no i costi²⁵. I pagamenti dello Stato permettono di far diminuire i costi della materia prima, permettendo così alle imprese valorizzatrici di fabbricare il formaggio a prezzi concorrenziali. Ciononostante, i supplementi dipendono ancora dalla produzione. Dato che viene garantito solo un elemento del prezzo e che per il resto il prezzo del latte viene stabilito liberamente in funzione dell'offerta e della domanda, l'effetto di quest'ultimo di incentivare la produttività dovrebbe essere minore rispetto al precedente regime.

I pagamenti lattieri sotto forma di *aiuti* agiscono in modo diverso. Questi aiuti si rivolgono all'industria di trasformazione o al commercio sotto forma di sussidi a favore di certi elementi produttivi. Pertanto, una parte dei costi sono a carico dello Stato, fatto che permette di offrire i prodotti finiti a condizioni vantaggiose senza ridurre i benefici delle imprese di trasformazione o di esportazione. Questi pagamenti sono destinati principalmente alla produzione di formaggio poiché, in questo settore, il valore aggiunto è superiore che per la produzione del burro o del latte in polvere. Inoltre, la concorrenza relativa in rapporto al resto dell'economia lattiera europea sembra migliore per il formaggio che per gli altri prodotti. Ciò significa che con aiuti relativamente esigui, lo Stato riesce ad allineare il prezzo del formaggio svizzero al livello del mercato internazionale. Tuttavia, a medio termine, l'effetto del sussidio dipende anche dalla struttura concorrenziale dei rami coinvolti. Quando i prodotti sono effettivamente sottoposti a un regime di concorrenza sul piano dei prezzi, gli aiuti dello Stato servono a contenere i prezzi. Invece, se la concorrenza relativa ai prezzi non è forte, le tappe successive alla trasformazione serviranno, oltre agli utili finora realizzati, anche a capitalizzare i pagamenti dello Stato senza che i consumatori ne traggano vantaggio.

3.3 Classificazione dei provvedimenti e beneficiari

L'analisi dei flussi finanziari della voce di bilancio dei pagamenti lattieri considera due provvedimenti di sostegno²⁶. I provvedimenti e i beneficiari sono presentati e descritti dettagliatamente qui di seguito.

Provvedimenti di sostegno del mercato secondo l'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte (OSL)

Supplementi (art. 2 e 3 OSL):

- Nel settore del latte, il supplemento versato per il latte trasformato in formaggio rappresenta il sussidio più importante a favore dei produttori. Dopo un periodo transitorio, questo supplemento sostituisce le precedenti riduzioni differenziate dei prezzi all'interno del Paese. Con tale supplemento, lo Stato concede un sostegno uniforme per il latte trasformato in formaggio. Esso è versato ai produttori del latte destinato alla trasformazione in formaggio.

²⁵ Ciò unicamente nell'ipotesi in cui, senza i supplementi versati dallo Stato, le imprese di valorizzazione acquistino il latte allo stesso prezzo, pagandolo con i propri mezzi.

²⁶ I prezzi d'obiettivo del latte e l'orientamento della produzione per contingentamento sono provvedimenti che non sono legati a pagamenti e che non possono di conseguenza essere considerati nell'analisi dei flussi finanziari.

- Il supplemento per il foraggiamento senza insilati è versato ai produttori che nutrono le vacche senza insilati il cui latte è utilizzato per la trasformazione in alcuni tipi di formaggio.

Aiuti all'interno del Paese (art. da 6 a 8 OSL):

- Gli aiuti per il burro disidratato e per l'utilizzazione di grasso del latte per la fabbricazione di gelato commestibile sono versati alle imprese di valorizzazione e di trasformazione del latte che trasformano la materia prima in gelato commestibile e burro disidratato nella propria azienda.
- Gli aiuti per il latte scremato trasformato sono versati alle imprese di valorizzazione del latte che fabbricano proteine industriali del latte e succedanei del latte da foraggio.
- Gli aiuti per il latte scremato somministrato agli animali sono versati alle aziende per l'ingrasso che nutrono i suini e i bovini con latte scremato fresco prodotto nell'azienda o acquistato.

Aiuti all'esportazione (art. 12 OSL):

- Gli aiuti all'esportazione per il formaggio sono versati alle imprese che esportano alcuni tipi di formaggio nei Paesi non aderenti all'UE. I prodotti e le loro componenti a base di latte devono imperativamente essere di origine indigena. Questo nuovo provvedimento per ridurre i prezzi delle esportazioni intende creare nuovi mercati al di fuori dell'Unione europea.
- Gli aiuti all'esportazione per altri tipi di latticini sono versati alle imprese che esportano altri latticini prodotti in Svizzera.

Provvedimenti di sostegno del mercato secondo l'ordinanza concernente il nuovo disciplinamento del mercato lattiero

Dato che l'analisi dei flussi finanziari si limita all'anno 1999, occorre tenere conto, oltre i provvedimenti di sostegno dell'OSL, anche degli aiuti e dei supplementi, in vigore fino al 2002 secondo l'ordinanza concernente il nuovo disciplinamento del mercato lattiero del 7 dicembre 1998, versati per il latte trasformato dopo il 1° maggio 1999.

I provvedimenti che si riferiscono al latte commercializzato a partire dal 1° maggio 1999 (art. 9, 10, 12 e 16 dell'ordinanza concernente il nuovo disciplinamento del mercato lattiero) sono i seguenti:

- Gli aiuti volti a promuovere lo smercio nel Paese sono versati ai caseifici che fabbricano determinati tipi di formaggio fresco, a pasta molle e pasta semidura.
- Gli aiuti all'esportazione di formaggio nei paesi della CE sono versati alle imprese che esportano nei Paesi CE.
- Gli aiuti per la fabbricazione e lo smercio del burro²⁷ sono versati alle imprese di valorizzazione del latte che producono esse stesse e vendono il burro speciale e le mescolanze di burro.
- Gli aiuti per il latte in polvere e per il latte condensato svizzeri sono versati alle imprese di trasformazione che producono cioccolato e prodotti simili.

²⁷ Gli aiuti per il burro rimangono in vigore fino al 30 aprile 2004.

Supplementi e contributi alle spese (art. da 18 a 20 dell'ordinanza concernente il nuovo orientamento del mercato lattiero):

- I supplementi del prezzo per il raggruppamento della produzione di formaggio sono versati ai caseifici.
- I contributi alle spese volti a garantire la produzione di formaggio nelle zone d'insilamento sono versati ai caseifici della zona d'insilamento che trasformano il latte in formaggio durante il semestre estivo.

In conclusione, i beneficiari agricoli e non agricoli dei pagamenti lattieri sono i seguenti: aziende agricole che producono latte o utilizzano il latte scremato per il nutrimento di animali da ingrasso, imprese di valorizzazione e di trasformazione²⁸ del latte nonché imprese di esportazione. Un'impresa può appartenere contemporaneamente a più gruppi (ad es., un'impresa di valorizzazione del latte che fabbrica e esporta formaggio).

3.4 Organizzazione dei versamenti

Base legale

L'esecuzione dei supplementi e degli aiuti è disciplinata dall'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte (OSL) del 7 dicembre 1998 (RS 916.350.2) entrata in vigore il 1° maggio 1999.

Domanda e versamento

L'esecuzione dei supplementi e degli aiuti è assicurata principalmente dalla Fiduciaria dell'economia lattiera SARL (la Fiduciaria) in virtù di un mandato di prestazioni stabilito dall'UFAG. I beneficiari devono presentare la domanda mensilmente²⁹ alla Fiduciaria per il versamento dei supplementi e degli aiuti. Il valorizzatore del latte, tramite la domanda, deve informare la Fiduciaria sulla quantità di latte che ha acquistato e su come ha valorizzato questa materia prima. Le imprese di esportazione sono tenute a fornire alla Fiduciaria, mediante documenti doganali, la prova che i prodotti esportati sono giunti nel Paese di destinazione.

La Fiduciaria controlla l'integralità e la plausibilità delle domande e consegna la distinta dei pagamenti all'UFAG. Quest'ultimo determina il diritto ai pagamenti e procede ai versamenti. Mentre gli aiuti accordati nel Paese e gli aiuti all'esportazione sono garantiti rispettivamente ai valorizzatori e agli esportatori di latte, i supplementi richiesti per il latte trasformato in formaggio e il foraggiamento senza insilati devono essere interamente trasmessi ai produttori di latte entro un mese.

Oltre alla Fiduciaria, anche il servizio d'amministrazione incaricato del contingentamento del latte³⁰ e le commissioni regionali di ricorso assumono un certo numero

²⁸ Le imprese di valorizzazione del latte procedono a una trasformazione primaria, mentre le imprese di trasformazione proseguono la trasformazione dei prodotti che hanno già subito una prima trasformazione. Per motivi di semplificazione, questi due tipi di impresa vengono riuniti sotto la denominazione di imprese di valorizzazione.

²⁹ Per quanto riguarda le aziende d'estivazione, la domanda deve essere presentata almeno una volta all'anno, in autunno.

³⁰ Il servizio d'amministrazione incaricato del contingentamento del latte è costituito di 13 federazioni lattiere e regionali.

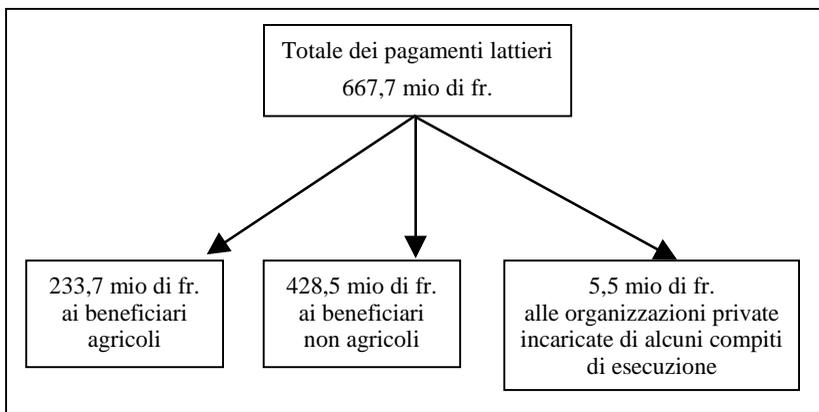
di compiti d'esecuzione e di controllo relativi alla gestione dei flussi finanziari nel settore lattiero. Oltre alla comunicazione alla Fiduciaria della quantità totale di latte utilizzata, l'impresa di valorizzazione di questa materia prima deve inoltre annunciare mensilmente le forniture di ogni produttore di latte al servizio d'amministrazione del contingentamento lattiero. Questo servizio amministra i contingenti dei produttori di latte.³¹ Si può presentare un ricorso di primo grado presso una delle dodici commissioni regionali di ricorso contro le decisioni di questo servizio. L'UFAG definisce i compiti di queste organizzazioni in un mandato di prestazioni in cui è prevista anche un'adeguata remunerazione. In questo modo, con tali organizzazioni non governative, la voce di bilancio dei pagamenti lattieri riguarda anche un numero esiguo di beneficiari diretti.

3.5 Prima quantificazione

Durante l'esercizio esaminato³² sono stati concessi circa 667,7 milioni di franchi per i pagamenti lattieri. Questa somma è ripartita tra i diversi gruppi di beneficiari nel seguente modo:

Prima quantificazione dei pagamenti lattieri

Illustrazione 2

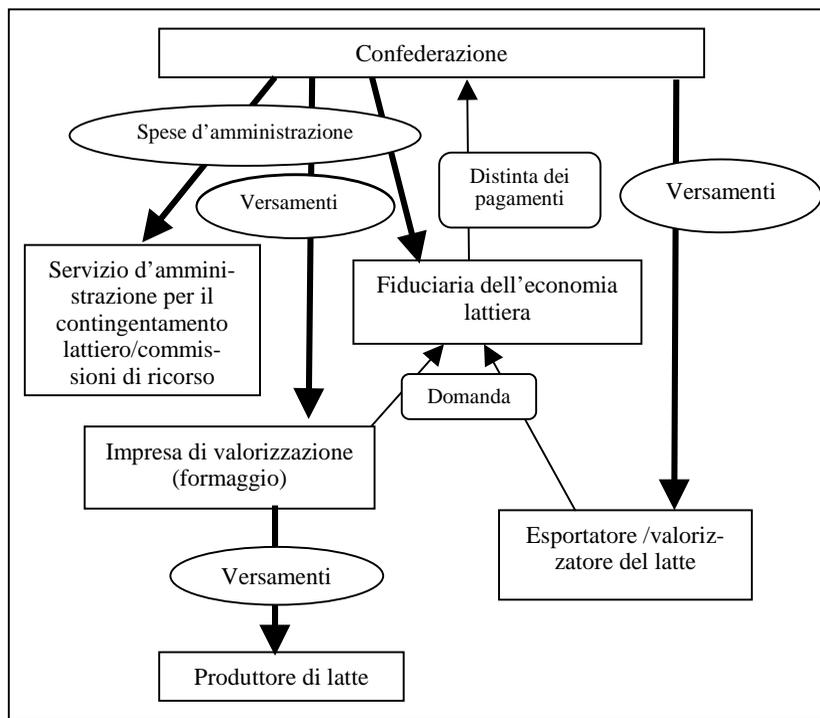


Fonte: OPCA 2000

Per meglio valutare gli effetti diretti sui redditi nella voce di bilancio dei pagamenti lattieri, occorre valutare separatamente gli importi versati alle due principali categorie di beneficiari, agricoli e non agricoli. Questa questione sarà trattata nel capitolo 6 per quanto riguarda i beneficiari agricoli e nel capitolo 7 per quanto riguarda i beneficiari non agricoli.

³¹ Questo compito implica il trasferimento e gli adattamenti dei contingenti, i conteggi relativi ai contingenti, le informazioni nonché la raccolta e la gestione dei dati sul contingentamento del latte.

³² Anno lattiero dal 1° maggio 1999 al 30 aprile 2000.



Fonte: OPCA 2000

4 Contributi a favore del miglioramento delle strutture

4.1 Obiettivi

In Svizzera, il miglioramento delle strutture nell'agricoltura ha una lunga tradizione. Conformemente agli scopi principali della politica agricola in vigore, i tre centri di gravità sono stati l'aumento della produzione, l'adeguamento alla meccanizzazione dell'agricoltura³³, l'aumento della produttività o a un miglioramento della protezione della natura e del paesaggio. In paragone con altri sussidi, la politica agricola 2002 attribuisce una grande importanza, che aumenterà in futuro, al miglioramento delle strutture. Questi miglioramenti hanno per scopo di contribuire alla realizzazione parziale di scopi molto diversi della politica agricola³⁴:

- il miglioramento della competitività delle aziende agricole;

³³ Ad es., urbanizzazione e raggruppamento di terreni.

³⁴ Art. 87 e segg. L'Agr e messaggio concernente la nuova L'Agr.

- la promozione delle regioni marginali rurali, in particolare nella regione di montagna, con il miglioramento delle condizioni di vita e della situazione economica;
- la realizzazione degli obiettivi in materia di protezione dell'ambiente, di pianificazione del territorio, di protezione della natura, del paesaggio.

Gli aiuti agli investimenti sono concessi sotto forma di contributi a fondo perso o sotto forma di crediti d'investimento esenti da interessi. L'analisi dei flussi finanziari tiene conto soltanto dei *contributi*, vale a dire degli aiuti non rimborsabili. Il numero dei crediti autorizzati è un multiplo del numero dei contributi. Secondo i dati dell'UFAG, sono stati accordati circa 2400 crediti a più di 2000 aziende agricole nel corso dell'esercizio 1999, mentre nello stesso periodo sono stati attribuiti soltanto 830 contributi, di cui 356 ad aziende agricole. I dati informatici dell'UFAG non consentono di attribuire i pagamenti ai rispettivi beneficiari, né per i crediti, né per i contributi. Di conseguenza, l'UFAG non è in grado di definire le caratteristiche che contraddistinguono tali beneficiari. Per i beneficiari di una singola azienda, l'OPCA medesimo si è occupato dell'attribuzione dei pagamenti ai beneficiari. Per contro, visto l'alto numero dei casi, ciò non è stato possibile per i crediti³⁵. Considerate le difficoltà con i dati, l'OPCA ha dovuto rinunciare all'esame del settore dei crediti.

Occorre sottolineare il fatto che i contributi e i crediti d'investimento si indirizzano a diversi beneficiari. Così, i contributi sono stati concessi principalmente per provvedimenti collettivi, mentre i crediti sono concessi soprattutto a singole aziende³⁶. L'analisi dei flussi finanziari relativi ai contributi non deve pertanto essere generalizzata agli effetti di ripartizione di tutti gli aiuti agli investimenti.

4.2 **Provvedimenti, effetti previsti e beneficiari**³⁷

Gli aiuti agli investimenti consistono in provvedimenti per singole aziende e collettivi che si distinguono per i loro effetti e beneficiari.

I *provvedimenti per le singole aziende* sono costituiti principalmente da una ricomposizione di particelle affittate, costruzioni di vie d'accesso, costruzioni o trasformazioni di edifici agricoli³⁸. Si deve trattare di aziende a titolo principale che permettono di percepire un reddito al di sotto di una certa soglia, i cui beneficiari riuniscono le condizioni per un'esistenza economica a lungo termine³⁹, capaci di provare che, dopo un investimento, saranno in grado di soddisfare le esigenze ecologiche richieste in virtù dell'articolo 70 capoverso 2 LAgr e che – nel limite del sostenibile –

³⁵ La situazione problematica dei dati riguardo ai beneficiari diretti dei pagamenti è trattata in modo circostanziato nel capitolo 5.2.

³⁶ Dato l'esiguo potenziale finanziario nella regione di montagna e nella zona collinare, anche le singole aziende vengono sostenute mediante contributi.

³⁷ Gli effetti e i beneficiari dei contributi sono, ceteris paribus, i medesimi dei crediti d'investimento rimborsabili.

³⁸ In casi molto rari, alcuni provvedimenti per le singole aziende sono applicati a società cooperative agricole.

³⁹ Esse devono in particolare essere gestite razionalmente, l'indebitamento deve essere sopportabile, il gestore deve possedere una formazione appropriata.

impiegano i mezzi propri per l'investimento in questione⁴⁰. Nelle regioni di montagna e nella zona collinare, gli aiuti finanziari possono essere concessi anche alle aziende esercitate a titolo accessorio per garantire uno sfruttamento del suolo e un'occupazione sufficiente del territorio.

I provvedimenti individuali influiscono sulle condizioni di produzione delle aziende agricole. Il miglioramento delle strutture riduce l'onere di lavoro e i costi di produzione nonché aumenta il valore aggiunto, il margine di manovra imprenditoriale e migliora le capacità di adattamento all'evoluzione del mercato. In condizioni ottimali, gli aiuti dello Stato devono migliorare la competitività e i redditi delle aziende agricole. Da questo punto di vista, gli aiuti agli investimenti agiscono indirettamente in qualità di sussidi per il reddito.

Al fine di consolidare il margine di manovra delle aziende e stimolare i richiedenti a cercare soluzioni edili vantaggiose dal punto di vista dei costi, la nuova politica agricola non concede più contributi in base ai costi residui. I contributi sono versati forfettariamente in funzione di determinate caratteristiche dell'azienda (ad es. in funzione del numero di animali). Tenuto conto delle difficoltà geografiche, gli aiuti finanziari sono definiti indipendentemente dai costi effettivi per la costruzione. Il ricorso a tali forfait evita che gli aiuti concessi diminuiscano in funzione dei risparmi dell'azienda prima degli investimenti⁴¹.

Si possono distinguere due tipi di *contributi per provvedimenti collettivi*. Il primo sostiene i progetti comuni a più aziende agricole e a grandi aziende d'estivazione. Come i provvedimenti per le singole aziende, anche i provvedimenti collettivi mirano a conseguire obiettivi dell'economia rurale in senso stretto. I beneficiari di questi aiuti sono le aziende agricole. A livello sovraziendale tali provvedimenti hanno lo scopo di migliorare la situazione economica delle aziende e dei produttori agricoli in particolare della regione di montagna. Il secondo tipo di provvedimenti collettivi si prefigge di sostenere in regioni geograficamente delimitate progetti che non giovano solo all'agricoltura, ma conseguono anche un altro scopo di interesse pubblico. Le prestazioni di tutela ecologica, i provvedimenti volti alla protezione della natura, del patrimonio e del paesaggio, i progetti di pianificazione del territorio, la tutela del paesaggio rurale e il mantenimento di un'occupazione decentralizzata fanno parte del secondo tipo di provvedimenti. Indirettamente, i provvedimenti per le singole aziende vi contribuiscono anche nella misura in cui essi partecipano a garantire un tenore di vita adeguato nelle regioni rurali.

I beneficiari dei provvedimenti collettivi sono tanto numerosi e diversi quanto i loro obiettivi: aziende agricole, comuni politici, società cooperative coattive, corporazioni, società semplici, patriziati, istituti di ricerca e altri. La nuova politica agricola privilegia i provvedimenti collettivi rispetto ai provvedimenti per le singole aziende. I particolari provvedimenti ecologici nella regione di montagna e d'estivazione sono oggetto di un indennizzo supplementare.

La Confederazione versa contributi per due tipi di miglioramenti strutturali: gli edifici agricoli e le bonifiche fondiari. Per entrambi i casi, la concessione di un contributo è subordinato al versamento di un aiuto finanziario cantonale, che deve situarsi

⁴⁰ I criteri secondo i quali vengono assegnati gli aiuti per le singole aziende sono disciplinati dalle disposizioni degli art. da 3 a 10 dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali, OMSt (RS 913.1).

⁴¹ Messaggio concernente la nuova LAgr, p. 238.

fra il 70 e il 100 per cento del contributo della Confederazione. Le bonifiche fondiarie sono finanziate in tutte le zone, mentre le costruzioni rurali sono finanziate solo nella regione di montagna, nella zona collinare e d'estivazione. Oltre agli edifici di economia rurale e agli edifici alpini delle singole aziende, sono considerati edifici rurali anche le costruzioni comuni nella regione montana che una comunità di produttori utilizza per la trasformazione e l'immagazzinamento dei prodotti agricoli⁴². Per la costruzione, la trasformazione, la miglioria e l'acquisto di edifici rurali al posto di una nuova costruzione, la Confederazione concede contributi forfettari in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni e della zona geografica del progetto⁴³.

Le bonifiche fondiarie servono per la realizzazione delle diverse infrastrutture: il riassetto della proprietà fondiaria parcellizzata e dei rapporti di affitto, migliorie integrali⁴⁴ nonché provvedimenti rurali del genio civile. Oltre agli obiettivi agricoli, questi progetti consentono di perseguire anche gli obiettivi in materia di pianificazione del territorio, di protezione del paesaggio e della natura⁴⁵. Sono computabili per le bonifiche fondiarie i costi dei materiali da costruzione, di pianificazione e di misurazione, l'acquisto di terreni per i provvedimenti ecologici e gli emolumenti percepiti in virtù della legislazione federale. L'importo dei contributi è calcolato per ogni progetto in funzione dell'interesse per l'agricoltura, dell'interesse pubblico e dell'onere per il committente. I contributi possono anche essere concessi a forfait. Le aliquote dei contributi concessi dalla Confederazione non superano il 40 per cento nella regione di pianura e il 50 per cento nella regione di montagna e d'estivazione⁴⁶.

Come i pagamenti diretti, anche i contributi sono sussidi indipendenti dalla produzione che non provocano direttamente un aumento della produzione. La sperata riduzione dei costi di produzione potrebbe tuttavia comportare incentivi indiretti per la produzione.

4.3 Organizzazione dei versamenti

Base legale

Il versamento è disciplinato dall'ordinanza sui miglioramenti strutturali (OMSt) del 7 dicembre 1998 (RS 913.1).

- 42 In particolare gli impianti di economia lattiera e di stagionatura nonché i locali frigoriferi e di immagazzinamento.
- 43 La graduazione dei contributi è definita nell'ordinanza del 7 dicembre 1998 dell'UFAG concernente la graduazione delle aliquote forfettarie per gli aiuti agli investimenti (RS 913.211).
- 44 Si tratta di migliorie integrali quando il riassetto della proprietà fondiaria e dei rapporti di affitto è accompagnata dalla realizzazione delle infrastrutture corrispondenti.
- 45 Tramite le bonifiche fondiarie, l'UFAG sostiene progetti tanto diversi gli uni dagli altri quanto la realizzazione di reti stradali, il miglioramento della struttura del suolo e del suo tenore in acqua, la realizzazione di progetti di compensazione ecologica, il ripristino dello stato naturale dei corsi d'acqua, la creazione di insiemi di biotopi, l'approvvigionamento idrico o la costruzione di lattodotti nella regione di montagna.
- 46 Inoltre, la Confederazione può concedere contributi supplementari fino al 20% del costo totale per le bonifiche fondiarie volte a rimediare alle conseguenze particolarmente gravi degli eventi naturali eccezionali.

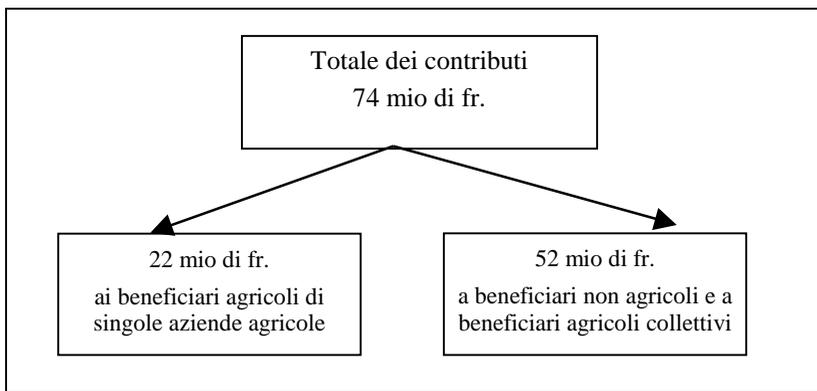
4.4

Prima quantificazione

Nel corso del 1999, sono stati versati 74 milioni di franchi sotto forma di contributi per i miglioramenti strutturali⁴⁸. Di questo ammontare, circa 22 milioni di franchi (30%) sono stati versati alle aziende agricole a titolo di provvedimenti per le singole aziende. Il resto di questi contributi (il 70%, ovverosia circa 52 mio di fr.) è stato versato a beneficiari eterogenei, principalmente comuni politici e proprietari fondiari del settore rurale. Dato che i proprietari fondiari sono costituiti per lo più da aziende agricole⁴⁹, la voce di bilancio dei contributi non permette di fare distinzione tra la quota dei flussi finanziari destinata ai beneficiari agricoli e quella destinata ai beneficiari non agricoli.

Prima quantificazione dei contributi

Illustrazione 5



Fonte: OPCA 2000

La questione della ripartizione dettagliata dei contributi per miglioramenti strutturali sarà ripresa nei capitoli 6 e 7 che vertono sulla ripartizione più esatta dei beneficiari soprattutto agricoli e non agricoli.

5

I beneficiari diretti

5.1

La prospettiva dei beneficiari

I diversi ambiti di pagamento e l'organizzazione dei versamenti sono stati descritti. Quest'analisi ha permesso di identificare tre grandi gruppi di beneficiari: le aziende agricole, i beneficiari non agricoli e le organizzazioni private che svolgono compiti di esecuzione.

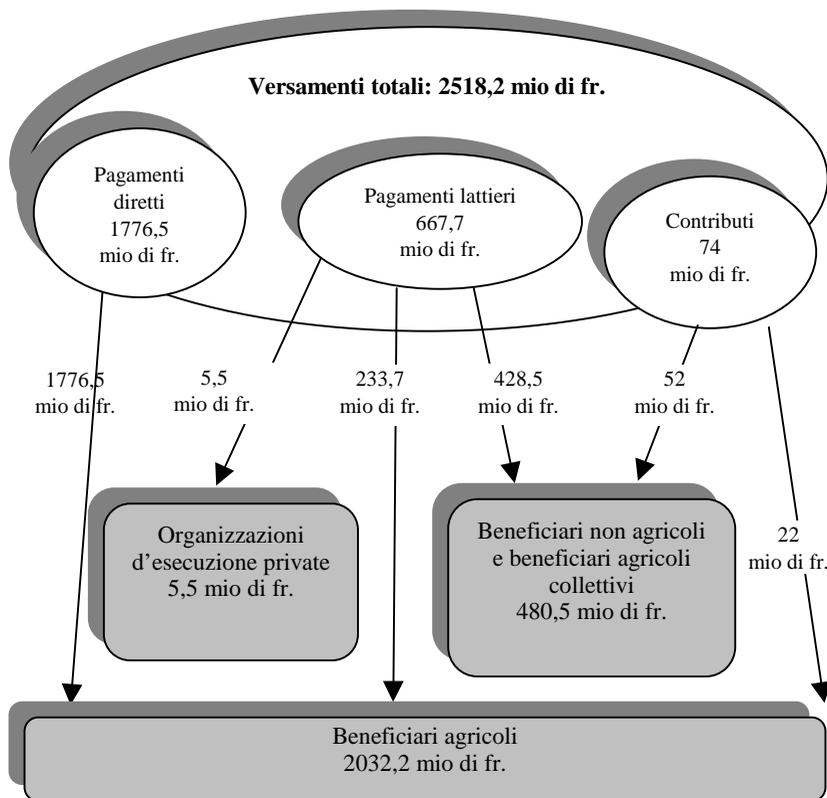
⁴⁸ Il rapporto agricolo 2000 dell'UFAG, per quanto riguarda unicamente questo ufficio, indica un importo complessivo di 75,7 milioni di franchi. I dati sui quali ci basiamo sono stati raccolti allorché gli ultimi progetti per l'anno di contribuzione 1999 non erano ancora stati approvati (vedi UFAG 2000: Rapporto agricolo 2000, Berna, p. 189).

⁴⁹ Visto che i contributi servono a finanziare provvedimenti *comuni*, l'illustrazione 5 fa menzione di «beneficiari agricoli collettivi».

Una prima quantificazione dei flussi finanziari consente di procedere alla seguente ripartizione:

Prima quantificazione di ogni voce di bilancio presa in esame

Illustrazione 6



Fonte: OPCA 2000

L'81 per cento dei pagamenti presi in esame sono stati concessi alle aziende agricole, il 17 per cento ai beneficiari non agricoli. La quota delle organizzazioni private incaricate di alcuni compiti di esecuzione corrisponde all'1 per mille. Il saldo (che rappresenta il 2% dei pagamenti presi in esame) è costituito di pagamenti effettuati a favore dei miglioramenti strutturali comuni e i dati disponibili non permettono di distinguere se i beneficiari siano agricoli o meno⁵⁰. Più dell'80 per cento delle aziende agricole costituisce quindi il gruppo dei beneficiari diretti più importante dei sussidi.

⁵⁰ Vedi capitolo 7.2.

Questi risultati rispondono solo in parte alla domanda di partenza. La definizione dei due grandi gruppi di beneficiari (agricoli e non agricoli) è troppo sommaria per poter mettere in evidenza in modo chiaro i flussi finanziari e per poter valutare con precisione gli effetti sul reddito. Di conseguenza, l'affermazione secondo cui «i pagamenti diretti sono versati ai contadini» non fornisce spiegazioni sufficienti. I beneficiari esatti dei pagamenti dello Stato a favore dell'agricoltura non sono ancora stati individuati, fatto che impedisce di valutare con precisione gli effetti di detti pagamenti.

La prospettiva dei beneficiari permette per contro di mostrare come vengono versati i sussidi e chi li riceve. Questo punto di vista richiede un'indagine più accurata, in particolare per quanto riguarda i due gruppi di beneficiari. Come vengono ripartiti nell'agricoltura i pagamenti presi in esame? Quali sono gli importi percepiti dai diversi beneficiari non agricoli nel settore dei pagamenti lattieri e in quello dei contributi per i miglioramenti strutturali? I beneficiari non agricoli che ricevono importi notevoli saranno presentati per azienda. Per contro, questo non è possibile per i beneficiari agricoli: infatti, ne sono stati contati più di 61 000 nel corso di questo esame. Sono state quindi impiegate diverse caratteristiche di natura strutturale per definire le aziende agricole e suddividerle in sottogruppi più trasparenti. Sono state considerate le seguenti caratteristiche: azienda esercitata a titolo principale o accessorio, la superficie di sfruttamento, la forma giuridica dell'azienda, l'età del gestore, la manodopera, la struttura della produzione dell'azienda, la regione della produzione e i procedimenti di fabbricazione⁵¹. Queste caratteristiche permettono non solo di individuare un'azienda in quanto agricola, ma anche di suddividere le aziende in gruppi nettamente più piccoli come il gruppo di grandi aziende agricole esercitate a titolo accessorio della regione di montagna, con manodopera ridotta, che utilizza un metodo di produzione biologica con detenzione di animali e il cui gestore non ha più di 45 anni.

L'esame dell'OPCA ha mostrato che i dati disponibili presso l'UFAG e l'Ufficio federale della statistica (UFS) permettono soltanto limitatamente di assumere una tale prospettiva in funzione dei beneficiari. I dati raccolti riguardano per lo più il punto di vista delle spese. L'UFAG dispone di una grande quantità di informazioni relative ai diversi settori di pagamento e ai diversi provvedimenti nell'ambito di questi settori; tuttavia le informazioni dettagliate in merito ai beneficiari sono molto limitate e frammentarie. Questa situazione ha indotto l'OPCA a elaborare una propria banca dati per delimitare con più precisione il settore dei beneficiari. Il capitolo 5.2 presenta la situazione iniziale dal punto di vista dei dati (organizzazione e contenuti), mentre il capitolo 5.3 descrive la banca dati dell'OPCA.

5.2 Situazione iniziale: problemi di dati

I tre settori di pagamento esaminati, vale a dire i pagamenti diretti, i pagamenti lattieri e gli aiuti agli investimenti si basano sulle diverse ordinanze e, all'interno dell'UFAG, sono gestiti da diversi servizi. Inoltre, per via del sistema federalistico di esecuzione, il sistema dei sussidi è decentrato; come i capitoli da 2 a 4 lo hanno mostrato, l'organizzazione dei flussi finanziari poggia su una divisione complessa

⁵¹ Queste caratteristiche saranno spiegate più sotto al capitolo 5.3.

del lavoro tra servizi federali, cantonali, comunali, nonché alcune organizzazioni non governative. Per questi motivi, risulta difficile avere una visione generale degli effetti diretti sui redditi provocati dai pagamenti statali a favore dell'agricoltura. Tratteremo qui appresso un certo numero di problemi concreti.

Sistemi informatici

L'esecuzione delle procedure relative ai sussidi agricoli frazionata tra la Confederazione, i Cantoni e l'UFAG si riflette sui sistemi informatici molto diversi, addirittura parzialmente incompatibili tra di loro. I Cantoni possiedono un proprio sistema. A livello federale, i pagamenti diretti sono effettuati mediante il sistema informatico per la politica agricola AGIS e i contributi a favore dei miglioramenti delle strutture mediante il sistema informatico MAPIS, installato nel 1989. Nel settore lattiero, i sistemi sono due: il primo per la gestione dei contingenti lattieri e il secondo per la gestione dei provvedimenti di sostegno del prezzo del latte. Per svolgere questi ultimi due compiti, l'UFAG ha incaricato alcuni organismi privati.

Caratteristiche dei beneficiari

I dati relativi all'esecuzione offrono solo una traccia rudimentale delle caratteristiche strutturali delle aziende dei beneficiari. In particolare nel settore degli aiuti agli investimenti, i dati dell'UFAG riguardano per lo più lo scopo degli investimenti (edifici, genio civile ecc.) e non le caratteristiche dei beneficiari. Inoltre, le aziende dei beneficiari sono inserite secondo caratteristiche diverse da un settore di pagamento all'altro, fatto che impedisce ogni confronto tra i settori. Così, per esempio, in uno dei settori di pagamento, si conosce solo la superficie dell'azienda, mentre in un altro, i dati disponibili vertono sul numero di capi di bestiame del beneficiario. In queste condizioni, risulta impossibile presentare una visione generale delle caratteristiche delle aziende dei beneficiari e quindi di descriverle con una certa precisione.

Identificazione dei beneficiari

Le informazioni sulle caratteristiche strutturali e gli effetti sui redditi dovuti ai sussidi sono decentrati. Ciò significa che non vi è modo di conoscere l'importo totale che ricevono le aziende agricole dai diversi settori di pagamento. Ogni settore deve essere analizzato separatamente e, allo stato attuale, le informazioni di questo esame non possono essere collegate tra di loro. Se si disponesse di un elemento comune ai diversi settori di pagamento, in teoria sarebbe possibile collegare le informazioni tra di loro. Questo elemento può essere individuato nel numero RIS (numero del registro delle imprese e stabilimenti dell'UFS), ossia un numero di identificazione proprio a ogni impresa. Per le voci di bilancio esaminate, l'OPCA ha creato, tramite il numero RIS, questo collegamento, cosa che non era mai stata effettuata in precedenza. Tuttavia quest'operazione ha incontrato nuovi ostacoli. Nella pratica, la numerazione non è stata attribuita in maniera unitaria ed è stato utilizzato solo in modo lacunoso nei sistemi dei sussidi esaminati. Pertanto i Cantoni inseriscono le aziende secondo il proprio sistema di numerazione e il numero RIS è adoperato solo all'interno della Confederazione. Quindi, si è dovuto procedere manualmente al collegamento dei beneficiari dei contributi per il miglioramento delle strutture, dato che questo sistema dispone di un proprio sistema di indirizzi (invece del solito numero RIS). Nel settore dei pagamenti lattieri, il beneficiario finale ha potuto essere identificato solo per il 50 per cento circa dei pagamenti. Il resto di tali pagamenti non ha potuto essere assegnato a uno specifico beneficiario per due motivi. Anzi-

tutto i supplementi versati per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati è versato alle imprese di valorizzazione del latte le quali, a loro volta, lo versano ai produttori di latte. Il beneficiario finale non può più essere identificato se i valorizzatori si rivendono tra di loro il latte acquistato. La seconda ragione se in valente nel fatto che, al momento dell'esame, il collegamento dei dati tra il sistema informatico per la politica agricola AGIS e il sistema di gestione del contingentamento lattiero era incompleto⁵². Si è posto un altro problema di identificazione nel settore dei pagamenti diretti a favore dei beneficiari collettivi (comunità aziendali). L'UFAG ha preteso che i Cantoni inserissero le caratteristiche strutturali (ad es. le superfici cumulate) per le comunità aziendali nel loro insieme e non per ogni singola azienda membro. Ciononostante, alcuni Cantoni attribuiscono i dati relativi alle comunità aziendali alle singole aziende. Questa prassi differente da un Cantone all'altro influisce sui dati statistici della Confederazione, richiede l'esigenza di un'archiviazione manuale, complicando così la valutazione dei flussi finanziari a favore delle comunità di beneficiari. Tuttavia, è opportuno segnalare che, paragonato alla situazione nel 1998, questo problema è diventato meno considerevole.

Disponibilità e qualità dei dati

Per quanto riguarda gli aiuti agli investimenti, l'UFAG non disponeva di dati incentrati sui beneficiari nel senso del presente esame. Per questo motivo, è stato necessario procurarsi questi dati presso l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), gestore del sistema, e ciò ha comportato un lavoro supplementare.

In alcuni casi, l'OPCA ha incontrato alcuni problemi di qualità dei dati. Vista l'entità delle informazioni, risulta possibile che, in un certo qual modo, esistano errori o problemi di plausibilità. L'anno 1999 in rassegna è un caso particolare poiché le ordinanze della politica agricola 2002 sono entrate in vigore d'urgenza all'inizio dell'anno e i servizi interessati dovevano concentrarsi sulla realizzazione del nuovo sistema. L'OPCA ritiene tuttavia che alcuni problemi di qualità siano di natura strutturale e non siano spiegabili soltanto con il cambiamento di sistema in seguito alla nuova politica agricola. Descriveremo innanzitutto i problemi dei dati constatati riguardo alle caratteristiche strutturali indispensabili all'esecuzione corretta dei pagamenti federali prima di passare ai problemi dei dati che non sono indispensabili ai fini del controllo dell'esecuzione, ma che sono legati a una visione in funzione dei beneficiari.

- L'articolo 19 OPD prevede che non siano versati pagamenti diretti ai gestori che hanno compiuto 65 anni. Durante l'anno preso in esame, sono stati rilevati 138 casi di pagamenti diretti⁵³ a favore di gestori che, secondo i dati disponibili, avevano superato il limite di età di 65 anni⁵⁴ per un importo totale di quasi 3,9 milioni di franchi. A questo proposito, l'UFAG fa notare che questi beneficiari forse hanno proceduto a un cambiamento del responsabile dell'azienda e che queste irregolarità saranno chiarite con i Cantoni in occa-

⁵² Ciò riguarda principalmente le comunità di produzione animale i cui contingentamenti lattieri non hanno potuto essere classificati. Inoltre il commercio di contingenti non viene preso in considerazione.

⁵³ Dato che non è possibile effettuare per questo caso una ripartizione in base ai diversi provvedimenti, gli importi in questione di tale capitolo non riguardano solo i pagamenti diretti generali, ma anche la somma dei pagamenti diretti generali ed ecologici.

⁵⁴ La nuova OPD non prevede più un regime di eccezioni cantonali per i gestori di oltre 65 anni.

sione di una procedura di eliminazione delle divergenze. Siccome i risultati di tali correzioni non erano ancora disponibili durante la raccolta dei dati nell'estate 2000, non è possibile sapere per l'anno 1999 quali aziende avevano diritto ai pagamenti e quali no. Inoltre, durante l'anno in rassegna, sono stati riscontrati pagamenti diretti a 101 persone per un totale di 2,2 milioni di franchi mentre i relativi dati non indicavano l'anno di nascita dei beneficiari.

- Secondo l'articolo 18 OPD, i pagamenti diretti sono versati unicamente se l'azienda esige un onere lavorativo di almeno 0,3 unità standard di manodopera (UMS). Secondo i dati a nostra disposizione, sono stati attribuiti pagamenti a 189 casi di aziende che impiegavano meno di 0,3 UMS. L'importo di questi pagamenti diretti ammonta a 388 813 franchi.
- In virtù dell'articolo 21 OPD, l'ammontare massimo dei pagamenti diretti per unità standard di manodopera è di 45 000 franchi. Tuttavia, i nostri dati hanno mostrato che questo limite è stato superato per 380 casi.
- L'articolo 27 OPD limita il contributo di superficie a 1200 franchi all'anno per ettaro. Secondo i dati raccolti, contributi annui di superficie di 1300 franchi o più all'ettaro sono stati versati a 756 casi. Inoltre, i nostri dati hanno rilevato 36 aziende senza superficie e che pertanto non avrebbero dovuto beneficiarie dei pagamenti diretti. In questa voce di bilancio, il totale ammonta a quasi 2,5 milioni di franchi.

Come per il caso del limite di età, queste sorprendenti constatazioni riguardo alle unità standard di manodopera e di superficie possono indicare che sono stati effettuati versamenti erronei ma non costituiscono la *prova* di versamenti illeciti. Secondo l'UFAG, è possibile che gli importi indicati comprendano i versamenti degli arretrati dell'anno precedente. Tuttavia, al momento della ricerca, l'UFAG non era in grado di provare, in base ai dati esistenti, che i versamenti in questione erano giustificati. Per fornire questa prova, occorre effettuare controlli presso i Cantoni e i beneficiari, poiché all'interno dell'UFAG i versamenti ai Cantoni e la raccolta dei dati riguardo ai beneficiari (e i controlli sulla plausibilità) sono due procedimenti distinti.

Abbiamo incontrato problemi di qualità dei dati riguardo alle due caratteristiche che non sono necessarie ai fini dell'esecuzione corretta dei pagamenti esaminati, ma che sono comunque importanti dal punto di vista della trasparenza relativa ai beneficiari agricoli dei pagamenti federali:

- Le informazioni dell'UFAG relative all'attività lucrativa esercitata a titolo principale o accessorio non sono attendibili. Per compensare questa mancanza riguardo a questa caratteristica, l'OPCA ha dovuto far ricorso ai dati dell'UFS che risalgono al 1996. In seguito a mutazioni aziendali, questa informazione non era disponibile per 2181 casi (3,5% delle aziende prese in esame)⁵⁵. Nel 1999 le aziende di cui non si conosce questa caratteristica hanno ricevuto complessivamente una somma pari a 58,8 milioni di franchi che corrispondono al 3 per cento circa di pagamenti esaminati.

⁵⁵ In occasione del censimento delle aziende, l'UFS raccoglie i dati in merito a questa caratteristica solo una volta ogni quattro anni circa. I dati disponibili al momento dell'inchiesta risalgono al 1996.

- Lo stesso dicasi per la caratteristica «struttura di produzione dell'azienda»: l'UFAG non è tenuto a raccogliere informazioni a riguardo per poter effettuare correttamente i pagamenti diretti, ma questa caratteristica è importante per verificare se i pagamenti sono conformi agli scopi prefissi. Anche per questo caso, è stato necessario far ricorso ai dati dell'UFS risalenti al 1996. La struttura di produzione di 1418 aziende (il 2,3% delle aziende prese in esame) non è indicata. In questo caso, il totale dei pagamenti ammonta a 39,9 milioni di franchi, ovvero al 2 per cento circa di tutti i pagamenti considerati.

L'OPCA ritiene che i problemi descritti siano importanti soprattutto per le relative conseguenze. Infatti, i problemi a prima vista di natura formale possono produrre effetti materiali. Poiché mancano la documentazione riguardo ai beneficiari e la possibilità di identificarli e descriverli, è impossibile una visione generale della parte dei redditi dell'agricoltura generata dallo Stato. Di conseguenza, i dati statistici disponibili non consentono di valutare la quota dei sussidi nel reddito agricolo, né come questa quota si sia evoluta nel corso dei diversi riassetti della politica agricola, né di constatare di quali tipi di pagamenti è composta. Inoltre, l'efficacia degli incentivi finanziari generati dallo Stato e gli effetti degli incentivi per le strutture non risultano del tutto chiari. Su un altro piano, i problemi dei dati sono d'intralcio all'UFAG per il controllo dei Cantoni e dei beneficiari.

5.3 Banca dati dei beneficiari agricoli

La nostra banca dati permette di rispondere alle tre domande che consentono di farsi un'idea più precisa della ripartizione interna dei flussi finanziari della politica agricola presi in esame:

1. Quali sono le aziende che beneficiano di uno o più sussidi considerati nel presente esame?
2. Quali sono le caratteristiche strutturali (dimensioni, situazione geografica ecc.) che permettono di descrivere queste aziende?
3. Quali sono gli importi che un'azienda riceve per ogni voce di bilancio esaminata (pagamenti diretti, pagamenti lattieri e contributi a favore dei miglioramenti strutturali) e qual è l'importo totale di questi sussidi?

Considerato che i dati disponibili presso l'UFAG e l'UFS non consentono di rispondere a queste tre domande, l'OPCA, facendo ricorso a un'impresa privata, ha creato una propria banca dati. Quest'ultima costituisce la base dell'esame dei flussi finanziari dal punto di vista dei beneficiari. Essa permette di rispondere alle tre domande nel modo seguente:

Risposta alla prima domanda: quali aziende ricevono quali sussidi?

La banca dati dell'OPCA registra ogni azienda agricola indipendente che percepisce almeno uno dei sussidi relativi al presente esame salvo le aziende d'estivazione⁵⁶. Le

⁵⁶ Le aziende d'estivazione rappresentano un tipo particolare di azienda che, nella maggior parte dei Cantoni, erano ancora gestite recentemente dal servizio preposto alle migliori e non dagli uffici dell'agricoltura.

aziende collettive senza contabilità propria (in particolare le comunità di allevamento) non sono inserite in quanto tali, ma per il tramite delle aziende membro giuridicamente indipendenti. Le comunità aziendali che possono essere paragonate a una fusione (spesso limitata nel tempo) di imprese indipendenti, hanno una comune contabilità e sono dunque inserite nella banca dati come un'unica azienda, invece delle aziende associate. L'assenza di informazioni o di informazioni che non possono essere collegate ai dati relativi ai pagamenti costituiscono ulteriori restrizioni⁵⁷.

Risposta alla seconda domanda: come descrivere le aziende che beneficiano dei sussidi?

Ogni azienda agricola esaminata è stata descritta in funzione delle sette caratteristiche strutturali seguenti⁵⁸:

- Azienda esercitata a titolo principale/accessorio: questa caratteristica permette di distinguere le aziende esercitate a titolo principale dalle aziende esercitate a titolo accessorio. Essa si basa sul censimento delle imprese effettuato dall'UFS nel 1996⁵⁹.
- Superficie: questa caratteristica fornisce un'informazione sulle dimensioni dell'azienda - misurata in superficie agricola utile conformemente all'articolo 14 dell'ordinanza sulla terminologia agricola OTerm. Sono state formate le seguenti classi (in ettari): ≤ 3 ; 3 a 10; 10 a 20; 20 a 30; 30 a 50; > 50 .
- Forma giuridica/età: questa caratteristica combinata indica se un gestore è una persona fisica o una comunità di persone fisiche o un'altra forma giuridica⁶⁰; per le persone fisiche, essa riporta inoltre l'età del gestore nel 1999. Questa caratteristica distingue le seguenti classi di età: fino a 35 anni, da 35 a 50, da 51 a 65 anni e oltre 65.
- Manodopera: questa caratteristica corrisponde al lavoro necessario per gestire un settore in unità standard di manodopera (UMS) conformemente alle disposizioni dell'articolo 3 OTerm⁶¹. Noi distinguiamo le seguenti classi: $< 0,5$; 0,5 a 1; 1 a 2; 2 a 3; 3 a 4; ≥ 4 UMS.
- Struttura di produzione: questa caratteristica descrive la produzione. Noi facciamo distinzione tra campicoltura, orticoltura, colture perenni, pascolo di bestiame, trasformazione, policoltura, poliallevamento, produzione vegetale e animale, aziende non classificate⁶².
- Regione di produzione: questa caratteristica informa sulla situazione geografica dell'azienda interessata (regione di montagna, regione di collina o regione di pianura).

⁵⁷ Vedi capitolo 5.2 e la risposta alla domanda 3.

⁵⁸ Salvo precisazioni, i dati relativi alle singole aziende sono stati ripresi dal sistema informatico per la politica agricola (AGIS) dell'UFAG.

⁵⁹ L'a classificazione secondo questo criterio viene effettuata in funzione del tempo di lavoro che il responsabile dell'azienda dedica al settore agricolo o al settore non agricolo.

⁶⁰ Nella categoria «altra forma giuridica» figurano le società di capitale, le aziende di enti pubblici e altre forme giuridiche.

⁶¹ Il lavoro in teoria necessario per gestire un settore UMS è calcolato in funzione dei dati che caratterizzano la sua struttura (superficie, numero di capi di bestiame, ecc.).

⁶² La classificazione, ripresa dall'UFS, fa riferimento a quello che si chiama comunemente tasso di copertura standardizzato, in questo caso calcolato in funzione del livello dei prezzi del periodo dal 1993 al 1995.

- Procedimenti di fabbricazione: questa caratteristica effettua una distinzione tra il procedimento di fabbricazione biologico, il procedimento integrato o il procedimento convenzionale⁶³.

Risposta alla terza domanda: quali sono gli importi percepiti da un'azienda?

La banca dati dell'OPCA registra le aziende agricole con le loro caratteristiche strutturali e vi associa i versamenti ricevuti sotto forma di pagamenti diretti generali, di pagamenti lattieri e di contributi a favore del miglioramento delle strutture. Il 1999 è stato scelto come anno di riferimento per il calcolo di tali versamenti. Considerati i problemi legati ai dati già citati al capitolo 5.1, per riunire i dati relativi a singole strutture e contabilità aziendali è stato opportuno associare dati provenienti da varie fonti. Per quanto riguarda i pagamenti diretti generali, i dati sono stati presi dall'AGIS, mentre i dati relativi ai pagamenti lattieri derivano dal collegamento tra i dati dell'UFAG, della Fiduciaria dell'economia lattiera e del servizio amministrativo incaricato del contingentamento del latte. I dati contabili relativi alla voce di bilancio dei contributi a favore del miglioramento delle strutture provengono dal sistema informatico dell'UFAG⁶⁴.

La nostra banca dati comprende 61 084 aziende agricole che corrispondono a oltre 4/5 di tutte le aziende in Svizzera⁶⁵. Questa banca dati permette di rispondere in maniera circostanziata alla domanda come i pagamenti esaminati vengano ripartiti all'interno del settore agricolo. A tale proposito, la questione del reddito diretto di ogni azienda non ha alcun senso. Occorre piuttosto cercare di identificare i modelli generali di ripartizione comuni ad alcuni tipi di aziende. In altri termini, vi sono gruppi o tipi di aziende che ricevono importi molto elevati oppure molto ridotti? I pagamenti servono essenzialmente a sostenere le aziende esercitate a titolo principale o quelle a titolo accessorio? Le aziende di allevamento sono più sovvenzionate rispetto alle aziende miste? Il capitolo 6 risponderà a queste domande.

⁶³ Il marchio «produzione integrata» (PI) è legato alle esigenze ecologiche.

⁶⁴ Per motivi tecnici, non si sono potuti stabilire alcuni collegamenti oppure l'OPCA vi ha rinunciato a causa dell'impegno troppo oneroso che sarebbe stato necessario.

⁶⁵ Secondo l'UFS, in Svizzera nel 1999 esistevano 73 591 aziende agricole.

Struttura della banca dati dei beneficiari dei pagamenti agricoli

ID	Caratteristiche strutturali							Dati relativi ai pagamenti		
	Azienda n.	A titolo principale/accessorio	Superficie	Forma giuridica	Manodopera	Tipo di produzione	Struttura di produzione	Regione di produzione	Pagamenti diretti generali	Pagamenti lattieri
1	A titolo principale	≤ 20 ha	Persona fisica	≤ 2 UMS	PI/convenzionale	Allevamento	Regione di montagna	X Fr.	X Fr.	---
2	A titolo principale	≤ 20 ha	Persona fisica	≤ 2 UMS	PI/convenzionale	Allevamento	Regione di pianura	X Fr.	X Fr.	X Fr.
3	A titolo accessorio	> 20 ha	Comunità di persone fisiche	> 2 UMS	Bio	Produzione mista	Regione di pianura	X Fr.	X Fr.	---
...
...
...
61 084	A titolo principale	> 20 ha	Altro	> 2 UMS	Bio	Produzione vegetale	Regione di montagna	X Fr.	X Fr.	X Fr.

Fonte: OPCA 2000

6 Ripartizione dei mezzi finanziari all'interno dell'agricoltura

6.1 Prima descrizione dei beneficiari agricoli

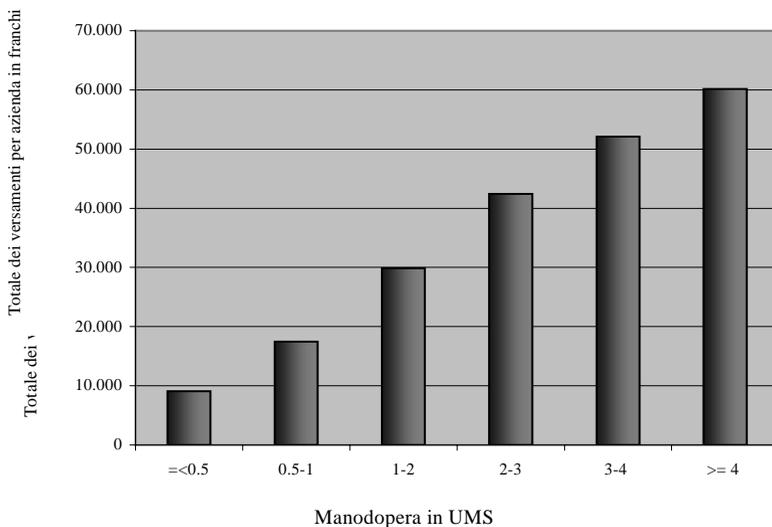
La banca dati dell'OPCA riguardo ai beneficiari dei pagamenti federali a favore dell'agricoltura può fornire numerose informazioni che permettono di rispondere secondo diversi punti di vista alla domanda sulla ripartizione dei mezzi finanziari all'interno di questo settore. Con l'istituzionalizzazione di questa banca dati come strumento di politica agricola e con l'aggiornamento annuo sarà possibile procedere ad analisi differenziate in ordine cronologico riguardanti i beneficiari dei pagamenti e le loro caratteristiche strutturali. Noi ci limiteremo a presentare soltanto una frazione delle valutazioni possibili durante l'anno in rassegna (1999). Si possono distinguere tre livelli di analisi.

Il primo livello di analisi corrisponde a una valutazione *unidimensionale*, vale a dire ogni criterio strutturale viene esaminato singolarmente. Questo approccio mostra come gli importi finanziari vengono ripartiti in funzione di un insieme di criteri (ad esempio la manodopera). Questo aspetto permette di osservare gli effetti del consolidamento di un criterio sull'ammontare complessivo dei contributi percepiti. In particolare, è possibile mostrare come i versamenti dello Stato vengono ripartiti tra le aziende di pianura e le aziende di montagna o tra le aziende che necessitano di molta manodopera e quelle che ne necessitano poca. L'illustrazione 8 indica chiaramente la ripartizione di tutti i pagamenti esaminati e come gli importi dei versa-

menti effettuati in media per azienda vengono ripartiti tra le aziende in funzione del numero di unità di manodopera.

Illustrazione 8

Ripartizione unidimensionale del totale di tutti i versamenti esaminati, per azienda e in funzione della manodopera

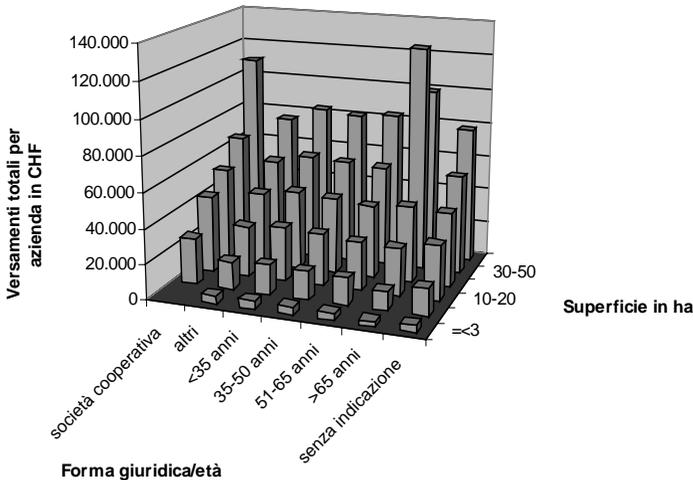


Fonte: OPCA 2000

Le valutazioni unidimensionali offrono una prima descrizione dei beneficiari agricoli. Tuttavia, ai fini del presente esame, questa descrizione non è ancora sufficientemente precisa.

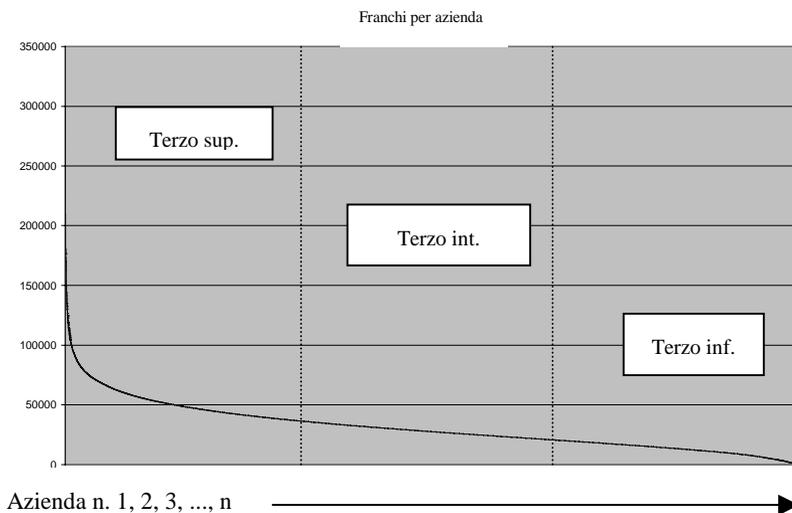
Per questo motivo, in una seconda tappa, è stato necessario procedere a valutazioni *bidimensionali*. Queste valutazioni si basano sugli stessi principi delle valutazioni unidimensionali, salvo che le ripartizioni degli importi finanziari sono prese in considerazione in funzione di due caratteristiche. Pertanto è possibile paragonare i pagamenti lattieri percepiti da una azienda di pianura con grande superficie con quelli percepiti da una azienda con piccola superficie della regione di montagna. Sono state effettuate le valutazioni di ogni possibile combinazione di caratteristiche.

Ripartizione bidimensionale di tutti i versamenti esaminati, per azienda in funzione della superficie e della forma giuridica/età



Fonte: OPCA 2000

Le visioni uni e bidimensionali forniscono numerose informazioni statistiche sulla ripartizione degli importi in funzione delle caratteristiche selezionate. Tuttavia, esse non permettono di ottenere una visione generale delle aziende, degli importi che ricevono e delle caratteristiche strutturali che le caratterizzano. Per ottenere questa visione globale, abbiamo proceduto a una *valutazione multidimensionale* delle aziende in ordine decrescente degli importi percepiti ottenendo la curva riportata nell'illustrazione seguente. Le aziende beneficiarie figurano sull'asse orizzontale, mentre l'asse verticale rappresenta il totale di tutti i versamenti effettuati in virtù dei provvedimenti esaminati. Ogni punto di questa curva discendente corrisponde a un'azienda beneficiaria con il rispettivo importo dei versamenti. L'evoluzione di questa curva indica la grande dispersione dell'ammontare: a sinistra, il primo 10 per cento delle aziende riceve all'anno più di 56 000 franchi per azienda, mentre a destra, l'ultimo 10 per cento riceve meno di 10 000 franchi all'anno.



Fonte: OPCA 2000

6.2 Versamenti per azienda

Si tratta ora di sapere con più precisione quali caratteristiche strutturali generano per lo più versamenti importanti e quali versamenti meno importanti da parte dello Stato. In altri termini, si tratta ad esempio, di sapere se le aziende che ottengono un sostegno superiore alla media sono stabilite per lo più nella regione di montagna o nella regione di pianura oppure se il loro procedimento di fabbricazione è per lo più biologico o convenzionale. Per constatare meglio tali tendenze, abbiamo suddiviso le aziende della nostra banca dati in tre grandi segmenti che abbiamo denominato «terzo superiore», «terzo intermedio» e «terzo inferiore». Ogni terzo corrisponde a un terzo di tutte le aziende prese in esame, ovverosia oltre 20 000. In seguito, abbiamo focalizzato la nostra attenzione sul terzo superiore e inferiore. Intendiamo sapere quali importi fluiscono per ogni segmento e quali sono le particolarità dal punto di vista delle caratteristiche strutturali (ad es. le aziende con una vasta superficie situate nella zona di montagna) che sono rappresentate più o meno proporzionalmente nel terzo superiore e nel terzo inferiore.

I flussi finanziari a favore delle aziende agricole possono essere presentati in due diverse maniere: la prima in funzione dell'ammontare che un'azienda riceve, la seconda in funzione dell'ammontare che un'azienda riceve per ettaro. Le aziende classificate nel terzo superiore e inferiore variano in base al punto di vista adottato. Per poter esaminare queste differenze più attentamente, abbiamo tenuto conto delle due

definizioni. Innanzitutto, tratteremo la ripartizione dei versamenti dello Stato per azienda, in seguito tratteremo la ripartizione per ettaro al capitolo 6.3 qui di seguito⁶⁶.

6.2.1 Terzo superiore: classificazione in funzione dei versamenti per azienda

Il terzo superiore percepisce 1,086 miliardi di franchi, cifra che equivale al 57 per cento dei pagamenti complessivi esaminati. Questo segmento consta di 20 361 aziende che in media ricevono 53 345 franchi ciascuna.

Quali caratteristiche strutturali⁶⁷ caratterizzano le aziende del terzo superiore? Esistono caratteristiche precise che possono essere individuate più sovente o all'inverso raramente all'interno del terzo superiore? Per saperlo, abbiamo proceduto al calcolo della frequenza con la quale si presenta una certa particolarità (ad es. regione di montagna) tra le aziende del terzo superiore rispetto ad altre particolarità (ad es. la regione di pianura)⁶⁸. Secondo questi calcoli, le aziende del terzo superiore sono costituite per il 95 per cento da aziende a titolo principale e per un buon 2 per cento da aziende esercitate a titolo accessorio. Non si hanno informazioni per le restanti aziende. Per quanto riguarda la superficie, i $\frac{2}{3}$ delle aziende si estendono su oltre 20 ha e $\frac{1}{3}$ di queste sono più modeste. Quasi il 90 per cento delle aziende del terzo superiore sono gestite da persone fisiche, mentre per il resto si tratta di comunità di persone fisiche e di altre forme giuridiche. Quasi i $\frac{2}{3}$ delle aziende di questo segmento richiedono oltre 2 unità standard di manodopera, mentre le altre ne impiegano meno. L'89 per cento delle aziende del terzo superiore fanno ricorso a un procedimento di fabbricazione convenzionale o integrato, mentre il restante 11 per cento opta per una produzione biologica. Il 76 per cento consiste in aziende per la produzione animale, il 17 per cento possiede una struttura mista e quasi il 4 per cento si dedica alla produzione vegetale, mentre non si possono classificare le aziende restanti. Infine, il 58 per cento delle aziende di questo terzo è situato nella regione di montagna e il 42 per cento nella regione di pianura.

Il profilo strutturale del terzo superiore, secondo quanto risulta finora dal calcolo, non tiene conto del fatto che, rispetto ad altre, alcune particolarità strutturali sono più ricorrenti in tutte le aziende esaminate. Pertanto, la nostra banca dati comprende complessivamente circa 12 volte più aziende con produzione convenzionale/integrata che aziende biologiche, 72 volte più persone fisiche che aziende comunitarie⁶⁹. Le caratteristiche strutturali (come p. es. persone fisiche) molto frequenti nella banca

⁶⁶ Conformemente al nostro mandato, successivamente terremo conto esclusivamente dei pagamenti diretti generali. Ogni calcolo seguente è stato rivisto una seconda volta in base ai pagamenti diretti ecologici. Questi pagamenti rappresentano il 15% di tutti i pagamenti che abbiamo esaminato e l'11% dell'intero bilancio agricolo. Considerata questa percentuale di scarsa entità, non è sorprendente constatare che i pagamenti diretti ecologici non influiscano di molto sulle tendenze messe in evidenza. La struttura dei profili del terzo superiore e inferiore non è pertanto modificata.

⁶⁷ Per semplificare, abbiamo costituito categorie generiche per descrivere le particolarità strutturali dei beneficiari. Pertanto, invece delle classi differenziate di grandezza, ad esempio, terremo conto unicamente del fatto che un'azienda possiede una superficie utilizzabile di più o di meno di 20 ha.

⁶⁸ Vedi p. 48, tavola 1, quota in % nel terzo superiore.

⁶⁹ Vedi p. 48, tavola 1, quota in % di tutte le aziende.

dati sono con molta probabilità sovrarappresentate anche nel terzo superiore. Per poter tenere conto di questa distorsione, la ripartizione di *tutte* le aziende che presentano una stessa particolarità strutturale (ad es. le aziende biologiche) è stata calcolata in un secondo momento per il terzo superiore e per il terzo inferiore⁷⁰. In caso di ripartizione regolare di una particolarità strutturale sui tre segmenti, questa caratteristica sarebbe rappresentata per il 33,3 per cento nel terzo superiore e nel terzo intermedio e inferiore. Se la presenza di una particolarità in un determinato segmento supera nettamente questa proporzione, significa che vi è rappresentata maggiormente. Questo calcolo conferma in larga misura il profilo dell'azienda del terzo superiore in funzione dei «versamenti per azienda» secondo quanto precisato precedentemente. Se un numero superiore alla media di aziende del terzo superiore presenta una determinata caratteristica, significa che anche un numero superiore alla media di tutte le aziende con questa caratteristica si trova in questo segmento (e viceversa, ve ne sono poche che presentano questa caratteristica nel segmento inferiore). Occorre relativizzare i risultati unicamente per quanto riguarda le caratteristiche della «forma giuridica» e «procedimento di fabbricazione». Benché il 90 per cento delle aziende che appartengono al segmento superiore sia gestito da persone fisiche, il 32 per cento scarso di *tutte* le aziende che presentano la particolarità «persona fisica» si trova in questo segmento⁷¹. Questa differenza deriva per l'appunto dalla forte presenza della particolarità «persona fisica». La situazione è esattamente contraria per il ristretto numero di aziende che hanno assunto la forma giuridica di «comunità di persone fisiche». Malgrado le comunità di persone fisiche rappresentino soltanto una minima parte del terzo superiore (3,6%), il 92 per cento di *tutte* le comunità di persone fisiche appartiene tuttavia al terzo superiore. Solo il 32 per cento di tutte le aziende che lavorano in modo convenzionale/integrato fa parte del terzo superiore, benché con l'89 per cento di questa grande categoria costituisca una parte molto importante del terzo superiore. Il ristretto numero di aziende biologiche rappresenta l'11 per cento del terzo superiore, ma il 48 per cento di tutte le aziende biologiche si trova nel terzo superiore. In conclusione, per quanto riguarda la classificazione in funzione dei versamenti per azienda, ne risulta il seguente profilo⁷²:

- Aziende esercitate a titolo principale
- superficie di oltre 20 ha
- comunità di persone fisiche
- oltre 2 unità standard di manodopera
- produzione biologica
- produzione animale
- regione di montagna

⁷⁰ Vedi p. 48, tavola 1, quota in % di tutte le aziende del terzo superiore che presentano questa caratteristica.

⁷¹ In paragone, il 34% delle aziende gestite da persone fisiche si trova nel terzo inferiore e il resto (il 34%) nel terzo intermedio.

⁷² Dato che i risultati del primo metodo di calcolo (% di alcune particolarità del terzo superiore o del terzo inferiore) dipendono soprattutto dalla frequenza assoluta di una di queste caratteristiche in tutti i segmenti, basiamo l'elaborazione del profilo sui risultati del secondo metodo di calcolo (quota di tutte le aziende che presentano una determinata particolarità nel terzo superiore o nel terzo inferiore).

6.2.2

Terzo inferiore: classificazione in funzione dei versamenti per azienda

Le aziende del terzo inferiore ricevono quasi 257 milioni di franchi, somma che equivale circa al 13 per cento dell'importo totale. Questo segmento comprende 20 365 aziende che in media percepiscono 12 616 franchi ciascuna, ovvero 4 volte meno delle aziende del terzo superiore.

Dal punto di vista delle relative caratteristiche, le aziende del terzo inferiore presentano le seguenti particolarità⁷³: il 58 per cento delle aziende di questo segmento comprende aziende esercitate a titolo principale, il 35 per cento consiste in aziende esercitate a titolo accessorio e non è possibile identificare il resto. Il 99 per cento delle aziende di questo segmento ha una superficie inferiore a 20 ha e soltanto l'1 per cento consta di aziende più estese. L'azienda gestita da una persona fisica è la forma più diffusa (95%), mentre le altre forme giuridiche rappresentano percentuali poco significative. Per quanto riguarda le unità standard di manodopera, il 91 per cento delle aziende del settore inferiore occupa meno di due UMS, mentre il 9 per cento oltre due UMS. Quasi tutte le aziende di questo segmento producono in modo convenzionale/integrato, soltanto il 5 per cento di esse ha una produzione biologica. La maggior parte delle aziende di questo terzo, ovvero il 59 per cento, si dedica alla produzione animale, il 20 per cento alla produzione vegetale e il 17 per cento a una produzione mista, mentre non è possibile classificare il resto delle aziende. Circa i $\frac{2}{3}$ delle aziende del terzo inferiore sono aziende di pianura, mentre le restanti sono situate nella regione di montagna.

Abbiamo effettuato anche il secondo metodo di calcolo per il terzo inferiore per poter constatare come le aziende che presentano una stessa particolarità sono ripartite in questo segmento⁷⁴. Come per il terzo superiore, è confermato in merito in ampia misura il profilo surriferito. Tuttavia vi sono due eccezioni. Benché le aziende esercitate a titolo principale rappresentino la maggioranza delle aziende del terzo inferiore, questo segmento corrisponde soltanto al 24 per cento delle aziende esercitate a titolo principale. Per contro, il 78 per cento delle aziende esercitate a titolo accessorio sono incluse in questo terzo pur rappresentando unicamente un terzo delle aziende di questo segmento. La seconda eccezione riguarda il tipo di produzione. Benché le aziende che si dedicano alla produzione animale, costituiscono la maggior parte del terzo inferiore e di esso solo una su cinque si dedichi alla produzione vegetale, il terzo inferiore corrisponde ai $\frac{2}{3}$ delle aziende che si dedicano alla produzione vegetale. In conclusione, per quanto concerne la classificazione in funzione dei versamenti per azienda, il profilo del terzo inferiore è il seguente⁷⁵:

⁷³ Vedi p. 48, tavola 1, quota in % del terzo inferiore.

⁷⁴ Vedi p. 48, tavola 1, quota in % di tutte le aziende del terzo inferiore che presentano questa caratteristica.

⁷⁵ Il rapporto agricolo 2000 dell'UFAG (allegato A18 e segg.) conferma la tendenza che abbiamo constatato nel terzo superiore e inferiore per le caratteristiche «regione di produzione» e «struttura di produzione» (vedi UFAG 2000: Rapporto agricolo 2000, Berna, allegato A18 e segg.).

- Aziende esercitate a titolo accessorio
- superficie di meno di 20 ha
- persone fisiche
- meno di 2 unità standard di manodopera
- produzione convenzionale/integrata
- produzione vegetale
- regione di pianura

Classificazione dei pagamenti per azienda⁷⁶

Tavola 1

	Tutte le aziende		Terzo superiore		Terzo inferiore			
Numero di aziende	61.084		20.361		20.365			
Importo totale dei pagamenti	CHF 1.907.785.295		CHF 1.086.159.432		CHF 256.920.043			
Media dei pagamenti per azienda	CHF 31.232		CHF 53.345		CHF 12.616			
Media dei pagamenti per ha	CHF 2.066		CHF 2.281		CHF 1.838			
Caratteristica delle aziende	Numero di aziende	Quota in %	Numero di aziende	Quota in % di questo terzo	Quota in % di tutte le aziende con questa caratteristica	Numerni di aziende	Quota in % di questo settore	Quota in % di tutte le aziende con questa caratteristica
Aziende a titolo principale	49.766	81,47%	19.365	95,11%	38,91%	11.907	58,47%	23,93%
Aziende a titolo accessorio	9.137	14,96%	417	2,05%	4,56%	7.104	34,88%	77,75%
Senza informazione	2.181	3,57%	579	2,84%	26,55%	1.354	6,65%	62,08%
Superficie utilizzabile fino a 20 ha	43.485	71,19%	7.237	35,54%	16,64%	20.134	98,87%	46,30%
Superficie utilizzabile oltre 20 ha	17.599	28,81%	13.124	64,46%	74,57%	231	1,13%	1,31%
Altre forme giuridiche	2.578	4,22%	1.107	5,44%	42,94%	801	3,93%	31,07%
Comunità di persone fisiche	801	1,31%	737	3,62%	92,01%	1	0,00%	0,12%
Persone fisiche	56.936	93,21%	18.187	89,32%	31,94%	19.325	94,89%	33,94%
Senza informazioni	769	1,26%	330	1,62%	42,91%	238	1,17%	30,95%
Impiegano meno di 2 UMS	41.648	68,18%	7.366	36,18%	17,69%	18.541	91,04%	44,52%
Impiegano oltre 2 UMS	19.436	31,82%	12.995	63,82%	66,86%	1.824	8,96%	9,38%
Produzione biologica	4.732	7,75%	2.288	11,24%	48,35%	1.093	5,37%	23,10%
Produzione convenzionale/integrata	56.352	92,25%	18.073	88,76%	32,07%	19.272	94,63%	34,20%
Produzione mista	11.896	19,47%	3.659	17,97%	30,76%	3.490	17,14%	29,34%
Produzione animale	41.648	68,18%	15.501	76,13%	37,22%	11.942	58,64%	28,67%
Produzione vegetale	6.059	9,92%	782	3,84%	12,91%	4.012	19,70%	66,22%
Non classificabili	1.481	2,42%	419	2,06%	28,29%	921	4,52%	62,19%
Nella regione di montagna	26.410	43,24%	11.895	58,42%	45,04%	6.674	32,77%	25,27%
Nella regione di pianura	34.674	56,76%	8.466	41,58%	24,42%	13.691	67,23%	39,48%

Fonte: OPCA 2000

Spiegazione: il 41.58% di tutte le aziende del terzo superiore sono stabilite nella regione di pianura

Spiegazione: il 24.42% di tutte le aziende nella regione di pianura si trovano nel terzo superiore

6.3 Versamenti per ettaro

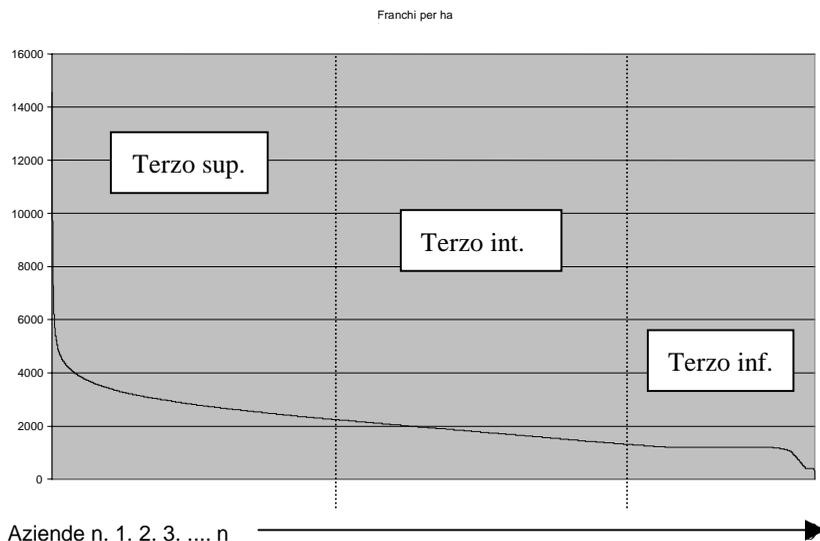
In base a questa prospettiva, le aziende sono classificate in funzione dell'importo dei versamenti che un'azienda riceve in media per ettaro. A questo proposito, i versamenti per azienda sono stati divisi per il numero di ettari per azienda. Questa cifra non esprime dunque la somma totale che l'azienda percepisce, bensì la somma totale

⁷⁶ Gli importi dei pagamenti indicati nella tavola non corrispondono esattamente al totale dei pagamenti a favore dei beneficiari agricoli dell'illustrazione 6. Per motivi legati ai dati, non si sono potute definire precisamente le aziende alle quali viene attribuita la differenza di 124 milioni di franchi.

di tutti i versamenti per ettaro. Gli importi sono di conseguenza meno elevati. La rappresentazione grafica di questa classificazione si concreta nella curva di ripartizione qui appresso. La dispersione degli importi è leggermente inferiore rispetto alla curva che rappresenta la classificazione per azienda. A sinistra, il primo 10 per cento delle aziende riceve 3200 franchi all'anno ciascuna per ettaro, mentre a destra il primo 10 per cento delle aziende riceve meno di 1200 franchi ciascuna per ettaro. Questa curva di ripartizione è stata suddivisa parimenti in tre segmenti. Anche in questo caso, la presente analisi prende in considerazione il terzo superiore e il terzo inferiore.

Aziende classificate in funzione dei versamenti per ettaro

Illustrazione 11



Fonte: OPCA 2000

6.3.1 Terzo superiore: classificazione in funzione dei versamenti per ettaro

Considerando la classificazione in funzione dei versamenti per ettaro, nel terzo superiore vengono classificati altri tipi di aziende. Questo segmento percepisce complessivamente circa 714 milioni di franchi che equivalgono al 37 per cento di tutti i pagamenti. Esso comprende 20 360 aziende. In media, le aziende del terzo superiore ricevono pagamenti per un importo di 3 093 franchi per ettaro.

Quali sono le caratteristiche strutturali delle aziende del terzo superiore? Il 76 per cento è costituito di aziende esercitate a titolo principale, il 20 per cento di aziende esercitate a titolo accessorio, mentre per quelle restanti non vi sono indicazioni. Le

aziende di piccole dimensioni dominano nel terzo superiore con una quota dell'88 per cento; solo il 12 per cento delle aziende di questo segmento si estende su oltre 20 ettari. Il 95 per cento delle aziende del terzo superiore è gestito da persone fisiche, mentre le comunità di persone fisiche e le altre forme giuridiche rappresentano una percentuale poco significativa. L'82 per cento delle aziende del terzo superiore impiega meno di due unità standard di manodopera, mentre il 18 per cento supera questa soglia. L'87 per cento delle aziende del terzo superiore ha una produzione convenzionale/integrata, mentre il 13 per cento ha un procedimento di fabbricazione biologica. Quasi tutte le aziende di questo segmento hanno una produzione animale (90%), il 4 per cento ha una struttura a produzione mista e il 3 per cento ha una produzione vegetale; non si possono definire le restanti. Infine, l'82 per cento delle aziende del terzo superiore è situato in regione di montagna, mentre la quota delle aziende nella regione di pianura è del 18 per cento.

Anche in questo caso, il secondo metodo di calcolo è stato effettuato per il terzo superiore in modo da poter stabilire la percentuale di tutte le aziende di questo segmento che presentano una stessa caratteristica. Questo secondo modo di calcolo relativizza i risultati. Benché le aziende esercitate a titolo principale rappresentino la maggior parte del terzo superiore, è presente in questo settore soltanto il 31 per cento di tutte le aziende a titolo principale. La situazione per le aziende esercitate a titolo accessorio si presenta contraria: esse rappresentano soltanto il 20 per cento del terzo superiore, ma in questo segmento figura oltre il 45 per cento di tutte le aziende a titolo accessorio. La situazione per quanto riguarda il procedimento di fabbricazione è simile: sebbene le aziende che hanno una produzione convenzionale/integrata costituiscano la maggior parte del terzo superiore, questo segmento comprende poco meno di un terzo di tutte le aziende che fanno ricorso a questo procedimento di fabbricazione. Per contro, fanno parte di questo segmento oltre la metà delle aziende biologiche (56%). In conclusione, per quanto riguarda la classificazione in funzione dei versamenti per ettaro, si è ottenuto per il terzo superiore il seguente profilo:

- Aziende esercitate a titolo accessorio
- superficie meno di 20 ha
- persone fisiche
- meno di 2 unità standard di manodopera
- produzione biologica
- produzione animale
- regione di montagna

6.3.2

Terzo inferiore: classificazione in funzione dei versamenti per ettaro

In base alla classificazione in funzione dei versamenti per ettaro, le aziende del terzo inferiore percepiscono circa 488 milioni di franchi, somma che equivale al 26 per cento di tutti i pagamenti. Questo importo è ripartito fra 30 363 aziende che ricevono in media 1185 franchi per ettaro.

Oltre i $\frac{4}{5}$ delle aziende del terzo inferiore sono aziende esercitate a titolo principale e circa il 14 per cento corrisponde ad aziende esercitate a titolo accessorio; non si possono definire le aziende restanti. Il 61 per cento delle aziende è di piccole dimensioni, il 39 per cento supera i 2 ettari. Il 92 per cento delle aziende del terzo inferiore è gestito da persone fisiche, mentre le altre forme giuridiche costituiscono solo basse percentuali. Il 62 per cento delle aziende del terzo inferiore impiega meno di 2 UMS e il 38 per cento ne impiega di più. Quasi tutte le aziende del terzo inferiore (97%) sono caratterizzate da una produzione convenzionale/integrata. La struttura della produzione è perlopiù a produzione animale (40%), seguita dalla produzione mista (36%) e dalla produzione vegetale (23%), mentre non sono disponibili indicazioni per la percentuale restante. Si tratta quasi esclusivamente di aziende di pianura: le aziende di montagna corrispondono effettivamente soltanto al 6 per cento del terzo inferiore.

Al fine di tenere conto dei gruppi di diverse dimensioni determinati dalle singole caratteristiche strutturali, abbiamo proceduto al secondo metodo di calcolo per il terzo inferiore in modo da constatare la percentuale di tutte le aziende in questo segmento che presentano una stessa caratteristica. Questo secondo metodo di calcolo relativizza i risultati secondo le diverse caratteristiche. In effetti, il terzo inferiore comprende principalmente aziende la cui superficie è inferiore a 2 ettari; tuttavia solo una minima parte di queste aziende fanno parte di questo segmento. Per contro 45 per cento di tutte le aziende la cui superficie è superiore a 2 ettari costituisce questo segmento. La situazione per altre caratteristiche è simile. Considerando come *tutte* le aziende che presentano una stessa caratteristica vengono classificate nei diversi segmenti, le caratteristiche «altre forme giuridiche», «oltre due unità standard di manodopera», «procedimento di fabbricazione convenzionale/integrata» e «produzione vegetale» risultano quelle dominanti delle aziende del terzo inferiore. In conclusione, per quanto riguarda la classificazione in funzione dei versamenti per ettaro, si è ottenuto per il terzo inferiore il seguente profilo:

- Aziende esercitate a titolo principale
- superficie di oltre 20 ha
- aziende gestite da forme giuridiche diverse dalla persona fisica
- oltre 2 unità standard di manodopera
- produzione convenzionale/integrata
- produzione vegetale
- regione di pianura

Classificazione dei versamenti per ettaro

Tavola 2

Caratteristica delle aziende	Tutte le aziende		Terzo superiore		Terzo inferiore			
	Numero di aziende	Quota in %	Numero di aziende	Quota in % di questo terzo	Quota in % di tutte le aziende con questa caratteristica	Numerni di aziende	Quota in % di questo settore	Quota in % di tutte le aziende con questa caratteristica
Numero di aziende	61084		20360		20363			
Importo totale dei pagamenti	SFr. 1.907'785'295		SFr. 713'767'593		SFr. 487'940'475			
Media dei pagamenti per azienda	SFr. 31'232		SFr. 35'057		SFr. 23'962			
Media dei pagamenti per ha	SFr. 2066		SFr. 3093		SFr. 1'185			
Aziende a titolo principale	49766	81.47%	15410	75.69%	30.96%	16908	83.03%	33.98%
Aziende a titolo accessorio	9137	14.96%	4082	20.05%	44.68%	2789	13.70%	30.52%
Senza informazione	2'181	3.57%	868	4.26%	39.80%	666	3.27%	30.54%
Superficie utilizzabile fino a 20 ha	43'485	71.19%	17'823	87.54%	40.99%	12'386	60.83%	28.48%
Superficie utilizzabile oltre 20 ha	17'599	28.81%	2'537	12.46%	14.42%	7'977	39.17%	45.33%
Altre forme giuridiche	2'578	4.22%	690	3.39%	26.76%	1'133	5.56%	43.95%
Comunità di persone fisiche	801	1.31%	172	0.84%	21.47%	285	1.40%	35.58%
Persone fisiche	56'936	93.21%	19'262	94.61%	33.83%	18'655	91.61%	32.76%
Senza informazioni	769	1.26%	236	1.16%	30.69%	290	1.42%	37.71%
Impiegano meno di 2 UMS	41'648	68.18%	16'637	81.71%	39.95%	12'525	61.51%	30.07%
Impiegano oltre 2 UMS	19'436	31.82%	3'723	18.29%	19.16%	7'838	38.49%	40.33%
Produzione biologica	4'732	7.75%	2'644	12.99%	55.87%	633	3.11%	13.38%
Produzione convenzionale/integrata	56'252	92.25%	17'716	87.01%	31.44%	19'730	96.89%	35.01%
Produzione mista	11'896	19.47%	784	3.85%	6.59%	7'211	35.41%	60.62%
Produzione animale	41'648	68.18%	18'404	90.39%	44.19%	8'073	39.65%	19.38%
Produzione vegetale	6'059	9.92%	558	2.74%	9.21%	4'649	22.83%	76.73%
Non classificabili	1'481	2.42%	614	3.02%	41.46%	430	2.11%	29.03%
Nella regione di montagna	26'410	43.24%	16'762	82.33%	63.47%	11'181	5.80%	4.47%
Nella regione di pianura	34'674	56.76%	3'598	17.67%	10.38%	19'182	94.20%	55.32%

Fonte: OPCA 2000

Spiegazione: il 17.67% di tutte le aziende del terzo superiore sono stabilite nella regione di pianura

Spiegazione: il 10.38% di tutte le aziende nella regione di pianura si trovano nel terzo superiore

7 Beneficiari non agricoli

7.1 Pagamenti lattieri

Durante l'anno lattiero 1999/2000, i pagamenti lattieri sono ammontati a 667,7 milioni di franchi, di cui 5,5 milioni sono stati versati a organizzazioni private incaricate di determinati compiti di esecuzione. Si tratterà, in un primo tempo, di classificare i pagamenti lattieri in funzione delle misure prese e di presentare il loro modo d'azione. In un secondo tempo, si tratterà di identificare i beneficiari dei pagamenti lattieri e, in un terzo tempo, di esaminare i beneficiari non agricoli di questi pagamenti.

7.1.1 Veduta d'insieme per misura

La tavola qui appresso mostra la ripartizione per misura dei pagamenti lattieri durante l'anno lattiero in rassegna (1999/2000). Con il 27,2 per cento, ossia circa 180 milioni di franchi, i supplementi versati per il latte trasformato in formaggio costituiscono la più grande voce di bilancio di questi pagamenti. La seconda voce di bilancio concerne la fabbricazione e la vendita di burro⁷⁷. Essa corrisponde a circa 132 milioni di franchi o al 19,9 per cento di tutti i pagamenti lattieri esaminati. Gli

⁷⁷ Si tratta di una misura limitata nel tempo. Tuttavia, alla scadenza del termine, la produzione di burro continuerà ad essere sussidiata e saranno ancora versati contributi destinati a ridurre il prezzo del burro.

aiuti all'esportazione di formaggio verso i Paesi dell'UE⁷⁸ costituiscono un altro ammontare importante, vale a dire il 18,2 per cento di tutte le misure esaminate o circa 120 milioni di franchi. I produttori di latte ricevono a titolo di supplemento di non insilamento pagamenti per un ammontare equivalente al 7,4 per cento di tutti i versamenti esaminati. L'esportazione di formaggio verso i Paesi che non fanno parte dell'UE assorbe il 7 per cento e l'esportazione di altri prodotti lattieri il 5,2 per cento di tutti i pagamenti oggetto di questo esame. Il rimanente 15,1 per cento è ripartito tra 8 altre misure di cui nessuna raggiunge il 5 per cento dell'ammontare totale.

**Pagamenti lattieri totali versati alle aziende permanenti⁷⁹
da maggio 1999 ad aprile 2000**

Tavola 3

Misure	Importi in CHF	in %
Supplemento per il latte trasformato in formaggio	180 085 677	27,20
Aiuti per la fabbricazione e la vendita di burro	131 523 828	19,86
Aiuti all'esportazione di formaggio verso i Paesi dell'UE	120 488 499	18,20
Supplemento di non insilamento	49 118 368	7,42
Aiuti all'esportazione di formaggio verso i Paesi che non fanno parte dell'UE	46 203 526	6,98
Aiuti all'esportazione di altri prodotti lattieri	34 407 579	5,20
Aiuti accordati in Svizzera per il formaggio	30 985 163	4,68
Aiuti per il latte in polvere e per il latte condensato svizzeri	22 956 283	3,47
Aiuti per il latte scremato trasformato in proteine	19 191 806	2,90
Aiuti per l'utilizzazione della materia grassa nella fabbricazione dei gelati	13 574 802	2,05
Aiuti per il latte scremato trasformato in succedanei del latte	6 447 597	0,97
Aiuti per il latte scremato somministrato fresco agli animali	4 516 558	0,68
Contributi alle spese volte a garantire la produzione di formaggio in zona d'insilamento	1 753 867	0,26
Supplemento di prezzo per il raggruppamento della produzione casearia	931 184	0,14
Totale	662 184 737	100,00

Fonte: OPCA 2000

⁷⁸ La realizzazione della PA 2002 prevede la soppressione di questa misura o la sua sostituzione con i supplementi versati per il latte trasformato in formaggio. Per contro, le esportazioni verso i Paesi non membri dell'UE continuano ad essere sussidiate.

⁷⁹ Misure in virtù dell'OSL e dell'ordinanza concernente la riorganizzazione del mercato lattiero. Le aziende di estivazioni non sono comprese.

Come è illustrato dalla precedente tavola, i pagamenti lattieri sono costituiti di *aiuti* e di *supplementi*. Queste due misure agiscono in punti diversi del processo di valore aggiunto. I supplementi sono versati ai *produttori di latte*. Sono parte integrante del prezzo del latte e formano così una parte del reddito del produttore di latte. Il supplemento per il latte trasformato in formaggio è il più importante degli strumenti di questo genere. Con un prezzo del latte di 77 centesimi, il supplemento per il latte trasformato in formaggio è attualmente di 12 centesimi. Il 1° maggio 2000 è stato aumentato a 20 centesimi e costituisce da allora più di un quarto del prezzo del latte trasformato in formaggio. Tutto il latte trasformato in formaggio è sostenuto nella stessa misura dallo Stato. Dopo un termine transitorio, questo supplemento sostituisce le vecchie riduzioni di prezzo, differenziate all'interno del Paese, e gli aiuti all'esportazione verso i Paesi dell'UE. Il secondo supplemento importante è il supplemento di non insilamento. È versato ai produttori di latte destinato alla trasformazione in determinate specie di formaggio la cui fabbricazione necessita imperativamente di ricorrere al latte di vacche nutrite senza foraggi insilati. I supplementi sono basati sull'idea di una riduzione di prezzo della materia prima. Tuttavia, in questo contesto, la nozione di riduzione dei prezzi non è univoca. De facto, i supplementi hanno per effetto che vi sono due prezzi del latte. Il primo è quello che l'utilizzatore del latte deve pagare e il secondo, più elevato, è il prezzo riscosso dal produttore. La differenza tra i due prezzi corrisponde al supplemento pagato dallo Stato. Poiché nel corso di questi ultimi decenni il prezzo del latte non si è mai formato liberamente, non è possibile conoscere l'ammontare di un prezzo di mercato del latte. Per questa ragione, non è possibile sapere con precisione quale sarebbe il rapporto tra questo prezzo ipotetico e i prezzi attuali del latte. In generale, un sostegno dello Stato è necessario soltanto quando il prezzo di mercato è considerato troppo basso. Se il prezzo liberamente negoziato tra il produttore e l'impresa di valorizzazione fosse lucrativo anche senza aiuto finanziario statale, questi aiuti, da un punto di vista economico, causerebbero non una riduzione bensì un aumento del prezzo della materia prima latte. Questo aumento torna a profitto dei produttori e, poiché è preso a carico dallo Stato, non ha effetti sul prezzo per il produttore di latticini. Di conseguenza, per colui che trasforma il latte, è malgrado tutto possibile che i supplementi abbiano per effetto di ridurre il prezzo.⁸⁰

La seconda categoria di misure nell'ambito dei pagamenti è costituita dai *contributi*. Questi ultimi sono versati alle *industrie di trasformazione* o di commercializzazione e permettono di sussidiare determinati elementi di produzione. Con i contributi, lo Stato prende a carico una parte dei *costi di produzione* delle *impresе di valorizzazione* del latte e, così, una parte dei costi detti di valorizzazione del latte. Sussidi alla produzione sono versati per la trasformazione del latte intero in polvere e del latte condensato svizzeri, la trasformazione del latte scremato in proteine del latte, l'utilizzazione della materia grassa nella fabbricazione dei gelati e per la trasformazione del latte scremato in foraggi succedanei del latte. La fabbricazione e la vendita di burro disidratato e la produzione di formaggio per il mercato indigeno danno diritto a aiuti al finanziamento. In questi due casi tuttavia, i sussidi alla produzione dovrebbero anche permettere una riduzione dei prezzi dei prodotti finiti. I contributi specifici per la riduzione dei prezzi di prodotti finiti sono versati per l'esportazione

⁸⁰ La riduzione del prezzo finale del latte torna parimenti a profitto dei consumatori a causa di questa «riduzione di prezzo» versata ai produttori. Tuttavia, questa misura è finanziata dal contribuente. L'effetto netto per ogni consumatore è dunque dubbio.

di formaggio verso i Paesi dell'UE, l'esportazione di formaggio verso i Paesi che non fanno parte dell'UE e per l'esportazione di altri prodotti sui mercati internazionali. L'aiuto all'esportazione ha per scopo di abbassare i prezzi svizzeri al livello dei Paesi esteri. Nel mercato interno, il prezzo finale è definito da una parte dalla struttura dei costi dei produttori e dall'altra dalla struttura concorrenziale della branca. Sono sussidiati i produttori, ragion per cui si tratta di un sussidio della produzione in senso stretto. Nell'ipotesi in cui, sul mercato interno, i fabbricanti siano pure sottoposti a una pressione concorrenziale sui prezzi, i sussidi alla produzione destinati al mercato indigeno sono parimenti utilizzati unicamente per mantenere quanto possibile bassi i prezzi di vendita. Per questa ragione, i prezzi di vendita dei prodotti finiti coprono soltanto una parte dei costi di produzione, il resto è preso a carico dallo Stato. Inversamente, senza i contributi dello Stato, il produttore dovrebbe esigere un prezzo più elevato che copra almeno i costi di produzione. Per contro, nell'ipotesi di un mercato interno sul quale la concorrenza non sia molto forte, o se i costi di produzione dei fabbricanti sono meno elevati del previsto, i sussidi non devono obbligatoriamente servire a ridurre i prezzi dei prodotti finiti, bensì possono parimenti essere incassati dalle imprese di produzione sotto forma di redditi. Questo d'altronde è tanto più facile quanto minore è la concorrenza in questo campo.

7.1.2 Visione d'insieme per gruppo di beneficiari

Nella prospettiva delle misure prese, la seconda tappa ha permesso di dedurre i beneficiari diretti dei pagamenti dello Stato. La descrizione delle misure e dei loro effetti mostra che, nel campo del latte, una gran parte del flusso finanziario è assorbita dalla valorizzazione. Di conseguenza, gli importi versati ai *beneficiari non agricoli* che assicurano la *valorizzazione* del latte sono importanti. La tavola qui appresso enumera i beneficiari dei versamenti dello Stato nel campo dell'economia lattiera e mostra la quota di ciascuno.

Tavola 4

Tutti i beneficiari dei pagamenti lattieri (da maggio 1999 ad aprile 2000)⁸¹

Beneficiari	Importi in CHF	in %
Aziende agricole	233 720 603	35,30
Imprese d'esportazione	201 099 604	30,37
Aziende di valorizzazione del latte	190 833 445	28,82
Aziende di trasformazione	36 531 085	5,52
Totale	662 184 737	100,00

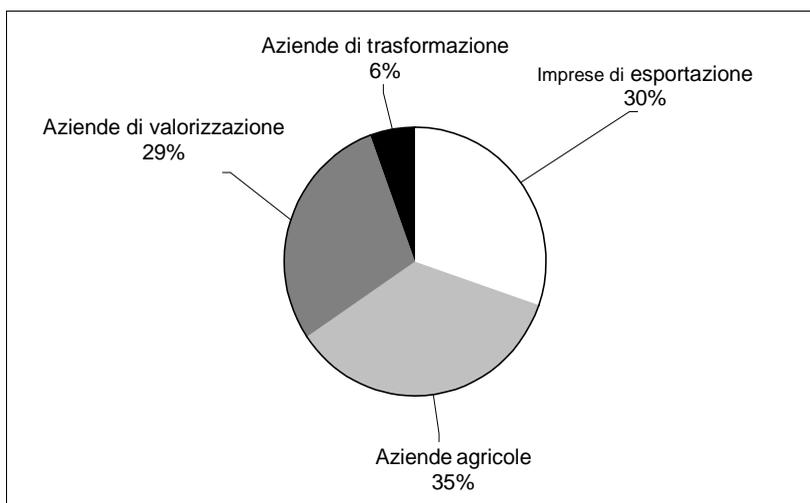
Fonte: OPTA 2000

⁸¹ Questa tavola comprende le misure dell'OSL e dell'ordinanza concernente la riorganizzazione del mercato lattiero. Le aziende di estivazione non sono comprese.

Riassumendo, i gruppi beneficianti delle misure di sostegno del prezzo del latte che possono essere distinti sono i seguenti: aziende agricole che producono latte o utilizzano latte scremato per il foraggiamento di animali d'ingrasso, aziende di valorizzazione⁸², aziende di trasformazione e imprese d'esportazione. Circa il 35 per cento dei pagamenti è versato a *beneficiari agricoli* sotto forma di contributi. Quasi il 65 per cento è versato ai *beneficiari non agricoli*: nella misura del 30 per cento alle imprese d'esportazione (si tratta di aiuti destinati a ribassare il prezzo dei prodotti finiti), del 29 per cento alle aziende di valorizzazione del latte e del 6 per cento alle aziende di trasformazione.

Beneficiari agricoli e non agricoli dei pagamenti lattieri

Illustrazione 12



Fonte: OPTA 2000

7.1.3 Beneficiari non agricoli

Come è già stato constatato sopra, circa il 65 per cento dei pagamenti lattieri esaminati sono versati al settore di valorizzazione del latte, dunque a beneficiari non agricoli.⁸³ Le *aziende di valorizzazione*, *di trasformazione* e le *imprese d'esportazione* fanno parte di questa categoria di beneficiari. I pagamenti sono organizzati in funzione delle categorie di misure. Quando assume parecchie funzioni nei campi della valorizzazione e della vendita, per esempio se produce ed esporta formaggio, un'azienda riceve pagamenti a titolo delle diverse misure di cui trattasi. Questa situazione è frequente in pratica dato che le grandi aziende del campo della valorizza-

⁸² Le aziende di valorizzazione del latte procedono a una trasformazione primaria mentre le aziende di trasformazione perseguono la trasformazione a partire da prodotti che hanno già subito una prima trasformazione.

⁸³ I pagamenti ai beneficiari agricoli sono stati integrati nella banca dati dei beneficiari agricoli. Il capitolo 6 presenta una veduta d'insieme dei risultati corrispondenti.

zione sono organizzate per poter assumere molteplici funzioni. I pagamenti sono stati attribuiti a ogni azienda, aggiungendo i pagamenti versati per le diverse categorie di misure alla stessa azienda. I pagamenti a favore di diverse società di uno stesso gruppo sono pure stati addizionati.

I dieci più grandi beneficiari e il resto⁸⁴

Tavola 5

Beneficiari	Ammontare in CHF	in % del totale
Emmi	87 923 995	20,52
Swiss Dairy Food	82 541 836	19,26
Crema SA	51 285 760	11,97
SESK ⁸⁵	30 045 385	7,01
Lacto Prospérité SA	25 302 447	5,91
Aargauer Zentralmolkerei	18 959 373	4,42
Fromalp	13 997 467	3,27
Nestlé	12 099 494	2,82
Migros	11 599 085	2,71
Lustenberger & Dürst AG	10 172 138	2,37
Resto dei beneficiari	84 537 155	19,73
Totale	428 464 134	100,00

Fonte: OPTA 2000

L'enumerazione dei beneficiari diretti rivela un grado di concentrazione stupefacente dei pagamenti. Le grandi imprese ricevono circa l'80 per cento di tutti i pagamenti concessi per la valorizzazione del latte. Il rimanente 20 per cento è versato a 409 altre aziende. Il presente rapporto si limita ad enumerare i dieci più grandi beneficiari.

Parecchi di questi grandi beneficiari ricevono versamenti per le diverse categorie di misure. Queste aziende lavorano evidentemente in diversi campi della valorizzazione e della vendita. In merito, si parla di integrazione orizzontale o verticale che provoca evidentemente forti concentrazioni in seno alla branca, con ripercussioni sulle condizioni della concorrenza relative a quest'ultima.

In merito, il gruppo Emmi è un esempio tipico poiché beneficia di pagamenti per cinque misure diverse. Con una quota del 20,52 per cento di tutti i pagamenti lattieri versati ai beneficiari non agricoli, il gruppo Emmi è il più grande degli stessi. La

⁸⁴ Misure in virtù dell'OSL e dell'ordinanza concernente la riorganizzazione del mercato lattiero. Le aziende di estivazione non sono comprese.

⁸⁵ Associazione dell'industria svizzera dei formaggi fusi. Questa associazione non è un'impresa. La tavola mostra il totale dei versamenti ai fabbricanti di formaggi fusi che sono stati effettuati al momento della raccolta dei dati. Attualmente, i versamenti sono effettuati direttamente a favore di ogni fabbricante.

Swiss Dairy Food è al secondo posto con una quota del 19,26 per cento e beneficia di pagamenti a titolo di 6 misure diverse. La Crema SA è al terzo posto con una quota dell'11,97 per cento di tutti i pagamenti lattieri, versati a titolo di cinque misure diverse. Questi tre gruppi sono aziende di valorizzazione classiche. Tuttavia, essi esportano pure diversi prodotti lattieri e ricevono dunque aiuti alla produzione e all'esportazione. Ma l'Associazione dell'industria svizzera dei formaggi fusi (il 7% di tutti i pagamenti), la Lacto Prospérité SA (il 5,9% di tutti i pagamenti), la centrale lattiera Aargauer Zentralmolkerei (il 4,4%), la Fromalp (il 3,3%), la Migros (2,7%) e la Nestlé (il 2,4%) ricevono pure pagamenti a titolo di aiuto alla produzione e all'esportazione. Per contro la Lustenberger & Dürst (il 2,8%) riceve aiuti soltanto per l'esportazione di prodotti lattieri.

In un'ultima tappa, abbiamo raggruppato le aziende non agricole che ricevono pagamenti lattieri in classi in funzione dell'importanza dei relativi importi. Questa presentazione dà una visione d'insieme della ripartizione di questi ultimi. La tavola qui appresso conferma il grado di concentrazione elevato di questa ripartizione. Un numero relativamente piccolo di aziende riceve pagamenti molto elevati, mentre una gran parte dei beneficiari riceve soltanto importi poco importanti.

Il 95 per cento dei pagamenti è versato a 28 aziende; ciascuna riceve più di un milione di franchi. Così, questo 95 per cento si concentra sul 6,6 per cento di tutti i beneficiari non agricoli. Vi sono inoltre 50 aziende che ricevono ciascuna tra 100 000 e 1 milione di franchi. Queste 50 aziende, che rappresentano il 12 per cento dei beneficiari non agricoli, si dividono il 3,1 per cento della totalità degli importi versati. 154 aziende, vale a dire il 37 per cento di tutti i beneficiari non agricoli, ricevono l'1,4 per cento dei pagamenti; occorre notare che ciascuna di esse riceve un ammontare che si situa tra 10 000 e 100 000 franchi. Il 27,4 per cento di tutti i beneficiari non agricoli è al penultimo posto; si tratta di 116 aziende, che ricevono meno dello 0,1 per cento della somma totale. Infine, 72 aziende alla fine della graduatoria, che rappresentano il 17 per cento di tutti i beneficiari non agricoli, riscuotono meno dello 0,1 per cento della somma di tutti i pagamenti.

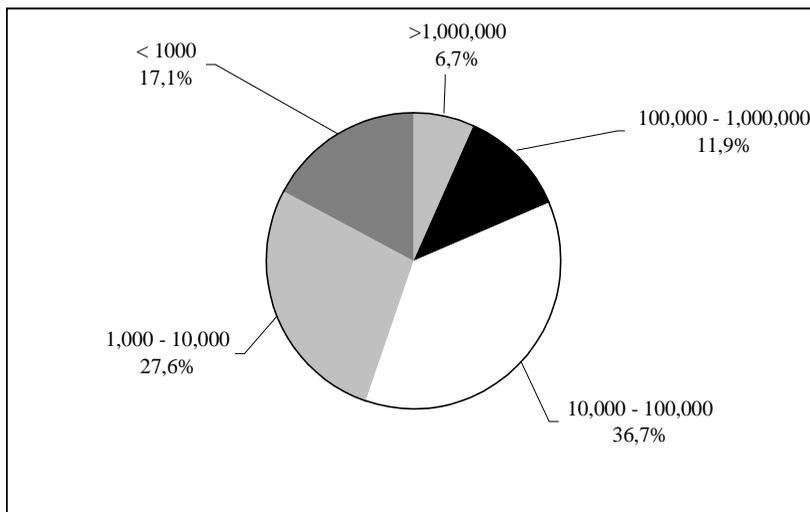
Tavola 6

Classi secondo l'importanza degli importi ricevuti dai beneficiari non agricoli⁸⁶

Classi in CHF	Numero di beneficiari	In %	Versamenti in CHF	In %
> 1 000 000	28	6,6	408 828 664	95,4
100 000 - 1 000 000	50	12,0	13 167 932	3,1
10 000 - 100 000	154	37,0	5 937 642	1,4
1 000 - 10 000	116	27,4	498 545	<0,1
< 1000	72	17,0	31 353	<0,1
Totale	420	100,00	428 464 134	100,00

Fonte: OPCA 2000

⁸⁶ Misure in virtù dell'OSL e dell'ordinanza concernente la riorganizzazione del mercato lattiero. Le aziende di estivazione non sono comprese.



Fonte: OPCA 2000

Questa concentrazione elevata comporta un gran numero di versamenti di poca importanza ad aziende che, evidentemente, lavorano soltanto parzialmente nel campo della valorizzazione del latte. In merito, si pone la questione della proporzionalità tra spese amministrative e importi dei versamenti. Inoltre, la concentrazione osservata permette parimenti di trarre un determinato numero di conclusioni in merito alla struttura che caratterizza questa branca. Evidentemente, un piccolo numero di grandi gruppi domina il campo della valorizzazione e dell'esportazione. Un determinato numero di essi, la Migros per esempio, è pure presente nel campo della distribuzione. Una concentrazione siffatta può permettere strutture competitive, perfino costituire una condizione indispensabile di competitività. Inversamente, una concentrazione troppo grande può anche limitare la concorrenza sul mercato indigeno⁸⁷. Con i suoi pagamenti a beneficiari non agricoli, la politica agricola della Confederazione è confrontata con questo dilemma ed esercita così un'influenza sulle future strutture del mercato.

⁸⁷ Per questa ragione, già nel 1999, la Commissione della concorrenza si era occupata della creazione, che ha finito per accettare, di Swiss Dairy Food in seguito alla fusione di Toni e Sântis. Nelle sue considerazioni, aveva sottolineato la necessità di evitare in questo campo la creazione di barriere che impedissero a eventuali nuovi venuti di entrare su questo mercato.

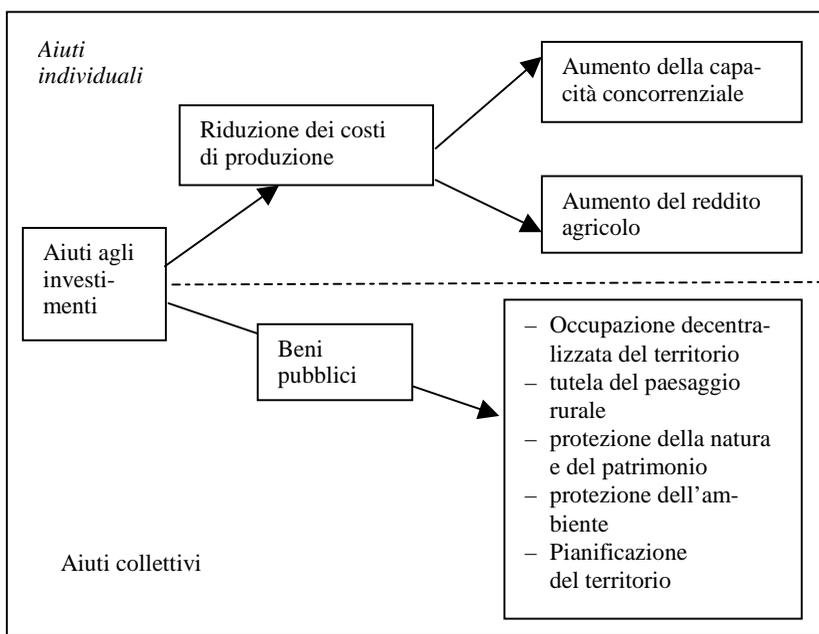
7.2

Contributi a favore del miglioramento delle strutture

Gli aiuti agli investimenti sono un pilastro cruciale della nuova politica agricola. In futuro essi devono essere ulteriormente sviluppati. Secondo il messaggio concernente la nuova LAg, gli aiuti agli investimenti devono, a medio termine, permettere di ridurre gli aiuti destinati a sostenere i redditi, versati sotto forma di pagamenti diretti e saranno ancora sviluppati grazie ai mezzi così resi disponibili⁸⁸. L'analisi del capitolo 4 di cui sopra mostra che i contributi a favore del miglioramento delle strutture perseguono diversi obiettivi e si indirizzano a beneficiari molto diversi. La LAg distingue misure per le singole aziende e misure collettive. I progetti per le singole aziende servono principalmente al conseguimento di obiettivi di economia rurale in senso stretto. Questi contributi hanno lo scopo di permettere alle aziende agricole di ridurre i loro costi di produzione e di divenire più competitive e, quindi, di aumentare i redditi dell'agricoltura. Le misure collettive servono principalmente a produrre beni pubblici che permettono pure di conseguire obiettivi situati in altri campi politici, segnatamente l'ecologia, la pianificazione del territorio e la tutela del paesaggio rurale.

Funzioni degli aiuti agli investimenti

Illustrazione 14



Fonte: OPCA 2000

⁸⁸ Messaggio concernente la nuova LAg, p.187-190.

Più che qualsiasi altro strumento, gli aiuti all'investimento hanno per scopo, nell'ambito dell'orientamento multifunzionale della nuova politica agricola, di perseguire simultaneamente parecchi obiettivi. Le esigenze agricole specifiche sono confrontate con le esigenze più generali dell'occupazione decentralizzata del territorio, della pianificazione del territorio, della protezione della natura, del patrimonio e dell'ambiente, anzi potenzialmente opposte alle stesse. Così, la promozione della competitività di ogni impresa è in contraddizione con la volontà di mantenere un'occupazione decentralizzata del territorio poiché questo obiettivo implica il sostegno delle aziende agricole che non sono generalmente competitive.

Vista l'importanza finanziaria crescente di questi aiuti agli investimenti i cui obiettivi sono in parte estranei alle preoccupazioni centrali dell'agricoltura, sarebbe giustamente importante avere una visione d'insieme chiara dei loro beneficiari. Quale meccanismo assicura che la promozione finanziaria di determinate aziende agricole sfoci nella realizzazione dei diversi scopi della politica agricola? Quali sono le condizioni che i beneficiari di aiuti agli investimenti devono soddisfare per rispettare gli obiettivi politici? Come sono concessi i mezzi a disposizione in funzione dei diversi obiettivi perseguiti? Quale parte di questi mezzi torna a profitto dei beneficiari non agricoli e quale parte spetta all'agricoltura?

I dati dell'UFAG non permettono una rappresentazione nella prospettiva dei beneficiari. Essi riflettono prevalentemente gli oggetti di ogni misura. Fondamentalmente, essi distinguono tra l'edilizia e la realizzazione di progetti del genio civile. Queste due categorie sommarie permettono di stabilire se la costruzione di strade, l'approvvigionamento idrico, le migliorie integrali, gli edifici agricoli ecc. sono promossi per mezzo di contributi. Questa classificazione per oggetto non è tuttavia di grande utilità per una visione che rispecchi i beneficiari dato che un oggetto può avere diversi beneficiari agricoli e non agricoli. Così, la natura di un oggetto non permette di dedurre con precisione i beneficiari. Inoltre, possono esserci problemi di classificazione quando la costruzione di una strada fa parte di un progetto di miglioria fondiaria integrale.

Il codice di committente della costruzione utilizzato dall'UFAG per la gestione dei contributi permette di farsi un'immagine rudimentale dei beneficiari di questi contributi. Questo codice distingue le categorie di beneficiari seguenti:

- *I beneficiari privati* che sono tutti esercenti agricoli.⁸⁹ I contributi ai beneficiari privati servono a sostenere la costruzione di edifici o la realizzazione di progetti del genio civile che possono essere direttamente assegnati a una sola azienda.
- *Le società cooperative coattive*⁹⁰ che sono esclusivamente composte di proprietari fondiari. Una tale cooperativa coattiva si costituisce praticamente ogni volta che occorre riorganizzare la proprietà fondiaria e i suoi rapporti di affitto in occasione di un progetto di miglioria integrale o di raggruppamento di fondi.

⁸⁹ Nelle statistiche qui appresso i beneficiari privati sono di conseguenza equiparati agli esercenti agricoli.

⁹⁰ Comunità secondo l'articolo 703 del Codice civile.

- *I comuni politici*, che sono interessati quasi esclusivamente dalle misure di aiuto alla costruzione al di fuori dei progetti di miglioria integrale (approvvigionamento idrico o costruzione di una strada isolata, p. es.).
- *Le corporazioni, i patriziati e simili* sono corporazioni di diritto pubblico che possono essere interessate in quanto proprietarie di terreni e di edifici. Sono generalmente beneficiari di aiuti in caso di costruzione di strade, allacciamenti di alpi alla rete dei servizi pubblici e prosciugamenti.
- *Le società semplici* sono persone giuridiche costituite di proprietari fondiari e di affittuari. La società è spesso formata per una durata limitata alla realizzazione di un'opera comune. La partecipazione alla società è facoltativa.
- *Gli altri beneficiari* costituiscono una categoria eterogenea che riunisce i proprietari fondiari e immobiliari, nonché altre forme giuridiche come le fondazioni e le società private di capitali.

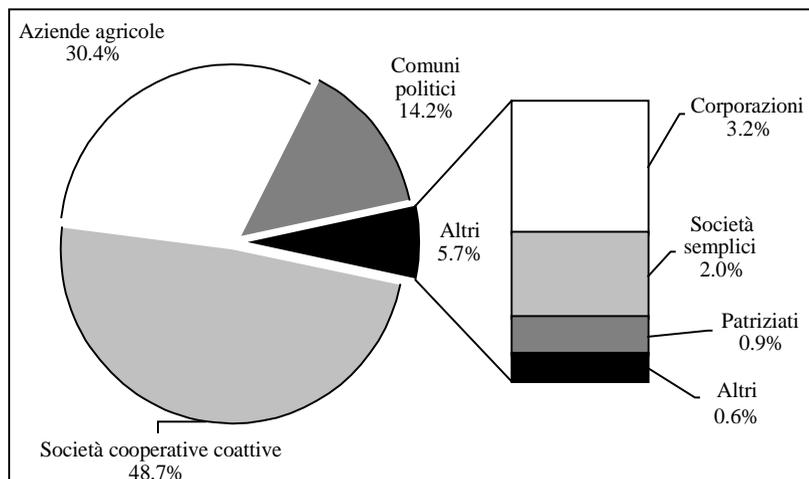
Classificando queste diverse categorie di beneficiari in funzione dei contributi concessi nel 1999, la ripartizione è la seguente:

Beneficiari di contributi

Tavola 7

Categoria di beneficiari	Contributi totali per il 1999	
	in CHF	in %
Cooperative coattive	35 812 054	48.7
Aziende agricole	22 371 663	30.4
Comuni politici	10 423 083	14.2
Corporazioni	2 349 631	3.2
Società semplici	1 476 470	2.0
Patriziati	645 370	0.9
Altri	465 930	0.6
Totale	73 544 201	100.0

Fonte: OPCA 2000



Fonte: OPCA 2000

Le aziende agricole beneficiano soltanto di circa il 30 per cento dei contributi concessi. Il collegamento al numero RIS che è stato presentato nel capitolo 5 di cui sopra ci ha permesso di includere la quasi totalità dei beneficiari agricoli nella nostra banca dati e di descriverli in funzione delle loro caratteristiche strutturali.⁹¹ Il rimanente 70 per cento è concesso a un gruppo eterogeneo di affittuari, di proprietari privati o pubblici di terreni e di costruzioni. Non è possibile identificare questi beneficiari con una maggior precisione di quella data dal codice di committente della costruzione. Dato che questo secondo gruppo secondo indicazioni dell'UFAG è in gran parte costituito di agricoltori, la voce di bilancio «contributi» non permette di definire chiaramente i beneficiari agricoli e i beneficiari non agricoli.

In seno alle due categorie edilizia e genio civile, le proporzioni dei beneficiari agricoli e non agricoli sono molto diverse. Per quanto concerne l'edilizia, le aziende agricole ricevono quasi l'89 per cento dei contributi. L'11 per cento restante è ripartito in parti più o meno uguali tra i proprietari privati e pubblici.

⁹¹ Uno scarto di circa 1,7 milioni di franchi non ha potuto essere collegato al numero RIS.

Beneficiari dei contributi per l'edilizia

Tavola 8

Categorie di beneficiari	Contributi 1999 per l'edilizia	
	in CHF	in %
Aziende agricole	21 862 177	88.68
Società semplici	847 000	3.44
Società cooperative coattive	651 000	2.64
Patriziati	419 000	1.70
Corporazioni	407 900	1.65
Comuni politici	146 300	0.59
Altri	320 000	1.30
Totale	24 653 377	100.00

Fonte: OPCA 2000

Per quanto concerne i progetti del genio civile, il 72 per cento dei contributi sono versati a società cooperative coattive, il 21 per cento a Comuni e il 4 per cento a corporazioni, il resto, di poca importanza, è versato alle altre categorie di beneficiari.

Beneficiari dei contributi per il genio civile

Tavola 9

Categorie di beneficiari	Contributi 1999 per opere del genio civile	
	in CHF	in %
Società cooperative coattive	35 161 054	71.95
Comuni politici	10 276 783	21.03
Corporazioni	1 941 731	3.97
Società semplici	625 470	1.28
Aziende agricole	509 486	1.04
Patriziati	226 370	0.46
Altri	128 400	0.26
Totale	48 869 294	100.00

Fonte: OPCA 2000

Il presente esame aveva per scopo di rispondere alla questione a chi tornino a profitto i sussidi versati dalla Confederazione nel campo dell'agricoltura. Si trattava di identificare i beneficiari diretti dei pagamenti effettuati dallo Stato o di stabilire chiaramente la struttura dei flussi finanziari della politica agricola. I risultati di un tale esame devono da una parte servire al controllo dell'esecuzione (i beneficiari sono in diritto di ricevere gli importi in questione?) e, d'altra parte, al controllo dell'efficacia (i beneficiari effettivi di questi importi sono i destinatari auspicati dal punto di vista della realizzazione degli obiettivi della politica agricola?). Per ottenere un rapporto ragionevole costo/beneficio, l'esame è stato limitato nel tempo e materialmente. In effetti, soltanto i flussi finanziari di un anno sono stati presi in considerazione e l'esame si è limitato ai tre più grandi ambiti di pagamento e, in ogni ambito, all'analisi della più grande voce di bilancio dei pagamenti.

Questo rapporto descrive dunque i beneficiari immediati dei pagamenti diretti, dei pagamenti lattieri e dei contributi a favore del miglioramento delle strutture. In totale, questi importi costituiscono circa i $\frac{3}{4}$ del preventivo annuo dell'agricoltura e dell'alimentazione. L'esame verte sul 1999.

Effettuando un'analisi dell'esecuzione, tre categorie di beneficiari sono state identificate per le voci di bilancio dei pagamenti esaminati. Gli esercenti agricoli ricevono l'81 per cento degli importi esaminati, i beneficiari non agricoli il 17 per cento e le organizzazioni private incaricate di determinati compiti di esecuzione una quota di importanza marginale dello 0,2 per cento. Per quanto concerne il resto dei pagamenti, ossia il 2 per cento, i dati a disposizione non permettono di sapere se siano versati a beneficiari non agricoli o agricoli. Questa prima classificazione in tre grandi gruppi di beneficiari piuttosto astratti è stata affinata in una seconda tappa di analisi onde individuare e descrivere i beneficiari con maggior precisione.

In merito è risultato che i dati relativi all'esecuzione delle misure e i dati statistici dell'UFAG e dell'UFS non permettono o permettono soltanto in misura molto limitata di stabilire una veduta d'insieme concernente i beneficiari, contrariamente a quanto il presente esame si era prefissato all'inizio. Spesso non vi sono informazioni sui beneficiari dei pagamenti, esse non sono collegate tra di loro dal profilo informatico o la loro qualità lascia a desiderare. Per questa ragione, l'OPCA ha elaborato la propria banca dati che permette di collegare i dati relativi ai versamenti effettuati per i pagamenti in esame con informazioni dettagliate sui beneficiari di questi pagamenti. Questa banca dati permette di avere simultaneamente, per la prima volta, una veduta d'insieme di tutti i beneficiari e delle loro caratteristiche.

Il grande gruppo dei beneficiari agricoli comprende circa 61 000 aziende per le quali è stato necessario prendere in considerazione i dati relativi ai pagamenti e alla struttura (superficie, situazione geografica ecc.). Tutte le aziende sono state in seguito classificate in funzione della somma dei pagamenti per azienda e per unità di superficie. Queste due classificazioni mostrano una netta dispersione dei versamenti; questo significa che i pagamenti esaminati non sono uniformemente ripartiti. Le aziende che beneficiano di pagamenti più importanti della media si situano nel «terzo superiore» e quelle che beneficiano di pagamenti meno importanti nel «terzo inferiore». In seguito, sono stati elaborati i profili strutturali di queste due fasce onde mettere in evidenza le particolarità strutturali che distinguono le aziende agricole beneficianti di un sostegno più importante da quelle che beneficiano di un sostegno meno im-

portante. A questo scopo, le frequenze di determinate particolarità strutturali sono state assegnate al terzo superiore e al terzo inferiore.

Il risultato mostra differenze nette secondo il punto di vista adottato (pagamenti ricevuti in media per azienda e pagamenti ricevuti in media per ettaro).

Esaminando gli importi versati in media per azienda, il profilo dei beneficiari del terzo superiore è il seguente:

- azienda di montagna esercitata a titolo principale, grande superficie (almeno 20 ha), esercitata da una comunità di persone fisiche (comunità), impiega più di due unità di manodopera standard (UMS), produzione biologica e animale.

Il profilo dei beneficiari per azienda del terzo inferiore è il seguente:

- azienda di pianura esercitata a titolo accessorio, piccola superficie (20 ha e meno), esercitata da una persona fisica, impiega meno di due unità di manodopera standard (UMS), produzione vegetale e convenzionale/integrata.

Esaminando per contro gli importi versati in media per ettaro, il profilo dei beneficiari del terzo superiore è il seguente:

- azienda accessoria nella regione di montagna, piccola superficie (20 ha e meno), esercitata da una persona fisica, impiega meno di due unità di manodopera standard (UMS), produzione biologica e animale.

Il profilo dei beneficiari per ettaro del terzo inferiore è il seguente:

- azienda di pianura esercitata a titolo principale, grande superficie (più di 20 ha), esercitata sotto una forma giuridica diversa dalla persona fisica (società di capitali e aziende di enti pubblici), impiega più di due unità di manodopera standard (UMS), produzione convenzionale/integrata e vegetale.

Queste differenze strutturali permettono di supporre che l'effetto di incentivazione dei sussidi federali è contraddittorio. Il punto di vista dei versamenti per ettaro mostra chiaramente che le caratteristiche strutturali considerate «redditizie» sono meno promosse della media. In altri termini, sembra che gli incentivi delle diverse misure si annullino in parte.

Il gruppo dei beneficiari non agricoli riceve pagamenti a titolo di pagamenti lattieri e di contributi a favore del miglioramento delle strutture. Le organizzazioni private incaricate di determinati compiti di esecuzione ricevono soltanto una parte marginale di questi pagamenti.

- Nel settore lattiero, le aziende di valorizzazione del latte, di trasformazione del latte e le imprese di esportazione possono essere considerate beneficiari non agricoli. Con il 64,7 per cento, esse ricevono una gran parte di tutti i pagamenti del latte. D'altronde, i pagamenti a questo titolo sono molto concentrati: 10 grandi aziende ricevono un po' più dell'80 per cento degli importi, le altre 409 aziende ricevono soltanto piccoli, o piccolissimi importi.
- Per quanto concerne i contributi a favore del miglioramento delle strutture, il 70 per cento di essi è concesso a una categoria eterogenea di affittuari, di proprietari privati e pubblici di terreni e di costruzioni. Tuttavia, questa categoria di beneficiari non è una categoria di beneficiari non agricoli in senso stretto dato che una buona parte delle persone che la compongono sono

esercenti agricoli. In base ai dati disponibili, non è dunque stato possibile definire con precisione come i contributi a favore del miglioramento delle strutture si ripartissero tra beneficiari agricoli e beneficiari non agricoli.

Abbreviazioni

CdG	Commissione della gestione
ha	Ettaro
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (RS 910.1)
OMSt	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura (RS 913.1)
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFS	Ufficio federale di statistica
OPCA	Organo di controllo parlamentare dell'amministrazione
OPD	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti nell'agricoltura (RS 910.13)
OSL	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente il prezzo obiettivo, i supplementi e gli aiuti nel settore lattiero (RS 916.350.2)
OTerm	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (RS 910.91)
PA 2002	Politica agricola 2002
PI	Produzione integrata
SIPA	Sistema d'informazione per la politica agricola
UBGFG	Unità bestiame grosso foraggio grezzo
UMS	Unità standard di manodopera

Bibliografia

Baur, Priska Theresia, 1999: Betrieblicher Agrarstrukturwandel in der Schweiz. Eine agrarökonomische Analyse anhand von aggregierten Daten für die Schweizer Landwirtschaft 1993-1990 und von einzelbetrieblichen Daten für die Zürcher Landwirtschaft 1990-1996. Manoscritto non pubblicato, Zurigo.

Ufficio federale dell'agricoltura, 1999: Pagamenti diretti per l'agricoltura svizzera, Berna.

Ufficio federale dell'agricoltura, 1999: Rapport annuel 1998 de la division améliorations structurelles, Berna.

Ufficio federale dell'agricoltura, 2000: Rapporto agricolo 2000, Berna.

Ufficio federale di statistica, 1999: Reflets de l'agriculture suisse. Edizione 1998, Neuchâtel.

Hofer, Eduard und Werner Harder, 1995: «Agrarpolitik 2002» - Zweite Etappe der Agrarreform. In: Agrarforschung 2 (11-12): 485-488.

Kommission Popp, 1990: Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik. Zusammenfassung des Berichts der vom Chef des EVD eingesetzten Expertenkommission, Berna.

Minder, Walter, 1995: Weitere wichtige Etappe der Agrarreform steht bevor. In: Agrarforschung 2 (1): 9-12.

Popp, Hans W. 1991: Neuorientierung in der Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen. In: Volkswirtschaft 4/91: 8-16.

Popp, Hans W. 1992: Neuorientierung in der Agrarpolitik. Der 7. Landwirtschaftsbericht und die Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (ergänzende Direktzahlungen). In: Volkswirtschaft 7/92: 17-24.

Rieder, Peter, 1998: Auswirkungen eines Beitritts zur Europäischen Union auf die schweizerische Agrarpolitik und Landwirtschaft, Zurigo.

Rösti, Albert, 1997: Auswirkungen der Agrarpolitik 2002 auf die Schweizer Landwirtschaft: Ökonometrische Untersuchung zur Wirkung der neuen Direktzahlungen und Schätzung der zukünftigen Angebots- und Nachfrageentwicklung sowie deren Auswirkungen auf die Produzenten, Konsumenten und Steuerzahler mit einem Simulationsmodell unter spezieller Berücksichtigung des Milchmarktes. Zurigo, 1997.

Realizzazione dell'indagine

Daniel Janett	Direzione del progetto: responsabile dell'OPCA (a decorrere dall'ottobre 2000)
Brigitte Guggisberg	Collaboratrice scientifica: responsabile dell'OPCA (fino al luglio 2000)
Jeannette Müller ming.gmbh	Collaboratrice scientifica dell'OPCA Consulenza
Hedwig Heinis	Segretariato dell'OPCA

3010

Indice

L'essenziale in breve	623
1 Introduzione	625
1.1 Problematica	625
1.2 Metodo	625
1.3 Struttura del rapporto finale	626
2 Pagamenti diretti generali	628
2.1 Obiettivi	628
2.2 Provvedimenti ed effetti previsti	628
2.3 Beneficiari	630
2.4 Organizzazione dei versamenti	630
2.5 Prima quantificazione	632
3 Pagamenti lattieri	632
3.1 Obiettivi	
3.2 Provvedimenti ed effetti previsti	633
3.3 Classificazione dei provvedimenti e beneficiari	634
3.4 Organizzazione dei versamenti	636
3.5 Prima quantificazione	637
4 Contributi a favore del miglioramento delle strutture	638
4.1 Obiettivi	638
4.2 Provvedimenti, effetti previsti e beneficiari	639
4.3 Organizzazione dei versamenti	641
4.4 Prima quantificazione	643
5 I beneficiari diretti	643
5.1 La prospettiva dei beneficiari	643
5.2 Situazione iniziale: problemi di dati	645
5.3 Banca dati dei beneficiari agricoli	649
6 Ripartizione dei mezzi finanziari all'interno dell'agricoltura	652
6.1 Prima descrizione dei beneficiari agricoli	652
6.2 Versamenti per azienda	655
6.2.1 Terzo superiore: classificazione in funzione dei versamenti per azienda	656
6.2.2 Terzo inferiore: classificazione in funzione dei versamenti per azienda	658
6.3 Versamenti per ettaro	659
6.3.1 Terzo superiore: classificazione in funzione dei versamenti per ettaro	660

6.3.2 Terzo inferiore: classificazione in funzione dei versamenti per ettaro	662
7 Beneficiari non agricoli	663
7.1 Pagamenti lattieri	663
7.1.1 Veduta d'insieme per misura	663
7.1.2 Visione d'insieme per gruppo di beneficiari	666
7.1.3 Beneficiari non agricoli	667
7.2 Contributi a favore del miglioramento delle strutture	671
8 Conclusioni	676
Abbreviazioni	679
Bibliografia	680
Realizzazione dell'indagine	681